

Liliana Lyra Jubilut  
Rachel de Oliveira Lopes  
Gabriela Soldano Garcez  
Ananda Pórpora Fernandes  
**Organizadoras**



# **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

**REITOR**

Jefferson Fernandes do  
Nascimento

**VICE-REITOR**

Américo Alves de Lyra Júnior

**EDITORA DA UFRR**

**Diretor da EDUFRR**

Cezário Paulino B. de Queiroz

**CONSELHO EDITORIAL**

Alcir Gursen de Miranda  
Anderson dos Santos Paiva  
Bianca Jorge Sequeira Costa  
Cássio Sanguini Sergio  
Edlauva Oliveira dos Santos  
Georgia Patrícia Ferko da Silva  
Guido Nunes Lopes  
José Manuel Flores Lopes  
Luiz Felipe Paes de Almeida  
Luíza Câmara Beserra Neta  
Núbia Abrantes Gomes  
Rafael Assumpção Rocha  
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima  
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,  
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil  
e-mail: [editora@ufr.br](mailto:editora@ufr.br) / [editoraufrr@gmail.com](mailto:editoraufrr@gmail.com)

Fone: + 55 95 3621 3111

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

# Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário

Liliana Lyra Jubilut  
Rachel de Oliveira Lopes  
Gabriela Soldano Garcez  
Ananda Pórpora Fernandes  
**Organizadoras**



EDUFRR  
Boa Vista - RR  
2019

Copyright © 2019  
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.  
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Revisão Ortográfica**

Autores

**Projeto Gráfico**

EDUFRR

**Diagramação**

Gabriela Soldano Garcez

**Capa**

Liliana Lyra Jubilut

Gabriela Soldano Garcez

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

C977 Direitos Humanos e vulnerabilidade e o direito humanitário / Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista : Editora da UFRR, 2019.

110 p. : il.

ISBN: 978-85-8288-233-7

1 – Direito Internacional Humanitário. 2 – Direitos humanos. 3 – Assistência Humanitária. 4 – Humanitarismo. I – Título. II – Jubilut, Liliana Lyra. III – Universidade Federal de Roraima.

CDU – 517

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:  
Shirdoill Batalha de Souza - CRB-11/573

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é  
de exclusiva responsabilidade dos autores

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

Direito Humanitário: evolução conceitual  
e proteção à pessoa humana nos últimos 70 anos.....11

Liliana Lyra Jubilut  
Rachel de Oliveira Lopes  
Gabriela Soldano Garcez  
Ananda Pórpura Fernandes

## PARTE I - DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

**Capítulo 1.** Reflexão sobre a importância e vigência do DIH a  
70 anos da adoção das Convenções de Genebra de 12 de agosto  
de 1949.....23

Gabriel Pablo Valladares

**Capítulo 2.** A arquitetura do Direito Internacional Humanitário:  
limitação ao uso da força e o tratamento conferido aos envolvidos  
nas hostilidades.....88

Jonathan Percivalle de Andrade

**Capítulo 3.** O Direito Internacional Humanitário e o Conflito  
Sírio.....109

Marcos Renato Schahin

**Capítulo 4.** O Dilema do *Jus ad Bellum* e *Jus in Bellum* na  
Guerra Cibernética: como aplicar o direito da guerra na era  
digital?.....125

Rodrigo Cardoso Silva  
Eliza Odila Conceição Silva Donda

**Capítulo 5.** Secessão Terapêutica como Resposta aos Novos Conflitos Armados: notas teóricas e políticas.....152

Rafael Zelesco Barretto  
Marcelo Mello Valença

**Capítulo 6.** Intervenção Humanitária e Soberania Estatal: uma relativização necessária para a proteção dos direitos humanos?.....177

Angela Limongi Alvarenga Alves  
Thaís Temer

**Capítulo 7.** Lacunas Normativas na Proteção do Ambiente durante Conflitos Armados: propostas de solução.....204

Juliana Gerent

**Capítulo 8.** Da Proibição do Deslocamento Forçado no Direito Internacional Humanitário: (re)visitando os artigos 45 e 49 da Quarta Convenção de Genebra.....230

Rodolfo Ribeiro Coutinho Marques

**Capítulo 9.** Direito Internacional Humanitário e Gênero.....257

Danielle Annoni  
Sabrina Hatschbach Maciel  
Gabriela de Lucca O’Campos da Rosa

**Capítulo 10.** Violência Sexual e Conflitos Armados: a guerra na Síria.....292

Thayná Gava Borges  
Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza

**Capítulo 11.** Da Guerra à Luta por uma Nova Vida: o desafio do Estado colombiano de pôr em praxe os direitos das crianças

soldado desmobilizadas.....310

Sven Peterke  
Felipe Tôres Pereira  
Miucha Lins Cabral

**Capítulo 12.** Autodeterminação dos Povos e Minorias Nacionais: entre a representatividade e o argumento humanitário de intervenção.....337

Antonio Vavá Cavalcante

## **PARTE II - RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E RESPONSABILIDADE AO PROTEGER**

**Capítulo 13.** A Responsabilidade de Proteger: teoria e prática.....365

Wellington Pereira Carneiro

**Capítulo 14.** Reposicionando o Primado da Não-Intervenção por meio da Legitimidade Internacional: o alcance do Genocídio de Ruanda.....409

Daniel Campos de Carvalho  
Leticia Rizzotti Lima

**Capítulo 15.** Responsabilidade de Proteger e Proteção de Civis: origem e relação.....441

Gustavo Carlos Macedo

**Capítulo 16.** Respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos e seus desafios: o Tribunal Penal Internacional e a doutrina “Responsabilidade de Proteger” .....470

Júlia Battistuzzi Penachioni

**Capítulo 17.** Hospitalidade Solidária e Responsabilidade de Proteger: a humanização do Direito Internacional dos Refugiados aplicada aos “Refugiados Ambientais” .....495

Luciana Diniz Durães Pereira

**Capítulo 18.** A Imprescindível Adoção da Responsabilidade ao Proteger no Direito Internacional: debates a partir da guerra da Líbia.....534

Tatiana Cardoso Squeff

Victória Nunes Scippa

**Capítulo 19.** O Papel da América Latina no Processo de Institucionalização da Responsabilidade de Proteger.....575

Rafael Assumpção Rocha

### **PARTE III - ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA**

**Capítulo 20.** Interesses Históricos e Atuais na Assistência Humanitária Internacional.....606

Fabiano Lourenço de Menezes

Isabela Sanches Bonifácio

Solange Aparecida Caetano

**Capítulo 21.** Brumadinho: mídia e assistência humanitária.....625

Manuela de Carvalho Rodrigues

Nélida Reis Caseca Machado

**Capítulo 22.** Corrupção na Assistência Humanitária: o caso do Programa Petróleo por Alimentos e o desenvolvimento de mecanismos de justiça interna na Organização das Nações Unidas.....654

Lilian Yamamoto



**Capítulo 23.** A Aplicabilidade do Artigo 3º Comum das Convenções de Genebra a Conflitos Armados em Regimes de Exceção.....683

Luis Fernando Paes Cabral

**Capítulo 24.** O Papel da Mediação na Efetivação da Assistência Humanitária: análise de caso na Líbia.....709

Simone Alves Cardoso

Adriana Machado Yaghsisian

**Capítulo 25.** Assistência Humanitária: dificuldades e obstáculos à inclusão de pessoas com deficiência.....736

Denyse Moreira Guedes

**Capítulo 26.** Assistência Humanitária aos Migrantes Forçados: definição normativa e recebimento da ajuda humanitária.....756

Victor Augusto Mendes

Deborah Esther Grajzer

Raphael Feitosa Fisori

**Capítulo 27.** A Assistência Humanitária Inicial aos Refugiados no Mediterrâneo.....780

Rosilandy Carina Cândido Lapa

Ingrid Barbosa Oliveira

Vanessa Vasques Assis dos Reis

**Capítulo 28.** A Assistência Humanitária no Caso do Desastre Ambiental Gerado pelos Ciclones em Moçambique no ano 2019 .....802

Natalia Rosa de Oliveira

**Capítulo 29.** Venezuelanos no Brasil e o Atendimento Humanitário.....823

Beatriz Patrícia de Lima Level

João Carlos Jarochinski Silva

## PARTE IV - HUMANITARISMO

**Capítulo 30.** Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências.....847

Liliana Lyra Jubilut  
Patrícia Nabuco Martuscelli

**Capítulo 31.** A Institucionalização Internacional do Combate ao Tráfico Internacional de Seres Humanos: uma análise a partir da óptica da vulnerabilidade.....888

Cláudia Alvarenga Marcon  
Gabriele Aparecida Suyama  
Kethelen Douglas da Silva Araujo

**Capítulo 32.** A Utilização da Proteção Completar na Contemporaneidade: uma análise de sua eficácia a partir do Humanitarismo.....918

Ananda Pórpora Fernandes

**Capítulo 33.** Deslocamentos Forçados no Contexto da Mudança Climática e dos Desastres e Crises Humanitárias: as contribuições da Agenda 2030 para a Humanidade como forma de Humanitarismo.....945

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville

**Capítulo 34.** *Del Humanitarismo Clásico al Nuevo Humanitarismo: el de giro hegemónico*.....979

Waldimeiry Corrêa Da Silva

**Capítulo 35.** *Jus Post Bellum* e Migração: o papel da justiça de transição na (re)integração de deslocados por conflitos.....1010

Geraldo Miniuci  
Rachel de Oliveira Lopes

# APRESENTAÇÃO

## Direito Humanitário: evolução conceitual e proteção à pessoa humana nos últimos 70 anos

Liliana Lyra Jubilut\*  
Rachel de Oliveira Lopes\*\*  
Gabriela Soldano Garcez\*\*\*  
Ananda Pórpora Fernandes\*\*\*\*

### Sobre o Direito Humanitário

O Direito Internacional Humanitário (DIH) pode ser considerado um dos ramos mais antigos do Direito Internacional, podendo inclusive ser apontado como fundamental para o surgimento do Direito Internacional. Isto porque o surgimento do Direito Internacional ocorreu em 1648 com os tratados de Westfalia (Münster e Onasbruk<sup>1</sup>)

\* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela USP. Tem LL.M. em *International Legal Studies* pela *New York University School of Law*. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Católica de Santos. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Doutoranda em Direito Internacional na USP. Procuradora Federal (AGU). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\*\* Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, onde é Professora da Graduação e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

\*\*\*\* Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos, onde é membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello em parceria com o ACNUR

<sup>1</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Não-intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 29.

- que eram em sua essência tratados de paz, uma vez que findavam a Guerra dos 30 anos<sup>2</sup>. Mais do que isso, o Direito Internacional surge delineando os princípios da territorialidade<sup>3</sup> e da soberania<sup>4</sup>, a fim exatamente de limitar condutas dos Estados, restringir seu poder a um determinado espaço físico<sup>5</sup>, e, com isso, estabelecer regras de coexistência<sup>6</sup> visando evitar novos conflitos<sup>7</sup>. Como o DIH é precisamente o ramo do Direito Internacional que se ocupa da regulação dos conflitos armados, pode-se associar o surgimento desse àquele.

Ao mesmo tempo, contudo, em que o DIH traz normativas destinadas aos Estados no que tange aos conflitos armados<sup>8</sup>; ele cria uma esfera de proteção aos seres humanos nesse

---

<sup>2</sup> MALANCZUK, P. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7. ed. London/New York: Routledge, 1997. p. 9.

<sup>3</sup> AMARAL JUNIOR, A. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 27 e ss.

<sup>4</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. Op. cit. p. 17.

<sup>5</sup> AMARAL JUNIOR, A. Op. cit. p. 30 e ss.

<sup>6</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. V *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, n. 9, p. 203-219, jul. 2010.

<sup>7</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. Não-intervenção e legitimidade internacional. Op. cit.

<sup>8</sup> Essa faceta do DIH é apontada por alguns, como Christophe Swinarski, como o objetivo principal do mesmo; questionando-se, inclusive, seu lado protetivo (entre as principais obras do autor Cf. SWINARSKI, C. *A norma e a guerra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991) (tal posicionamento foi expressado pelo autor nas aulas da disciplina "Transições Democráticas e o Legado do Autoritarismo" ministrada pelos professores Paulo Sérgio Pinheiro e Guilherme de Almeida, na FFLCH da Universidade de São Paulo no segundo semestre de 2002, em que atuou como Professor Convidado). Contudo, opta-se nessa obra por dar ao DIH sua maior abrangência e reconhecer a importância da proteção que ele também assegura às pessoas.

contexto. E, dessa feita, é tanto um dos ramos mais tradicionais do Direito Internacional, quanto também uma das vertentes de proteção da pessoa humana; compondo (ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados, e por que não do Direito Internacional Penal) o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.

Essa dualidade de objetivos aparece refletida também nas vertentes endógenas do DIH, que até a Segunda Guerra Mundial contava com duas grandes áreas de regulação: o *jus ad bellum* e o *jus in bello*, ou seja, normas sobre o uso da força no cenário internacional e normas sobre condutas durante os conflitos respectivamente<sup>9</sup>.

O *jus ad bellum* engloba as regras que determinam em quais circunstâncias o uso da força é permitido pelo Direito Internacional<sup>10</sup>. Inicialmente visto como um corolário do poder soberano, o poder de usar a força internacionalmente foi sendo delineado por regras morais, religiosas e jurídicas. No que tange às duas primeiras, pode-se mencionar a teoria da Guerra Justa<sup>11</sup>, bem como alguns costumes internacionais respeitados

<sup>9</sup> Para um resumo sobre o DIH cf. JUBILUT, Liliana Lyra; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito Internacional Público*. Coleção Sínteses Jurídicas. São Paulo: Lex Editora, 2013. p. 96 e ss.

<sup>10</sup> Para mais sobre o *jus ad bellum* e as atuais regras sobre uso da força no cenário internacional cf. FRANCK, T. *Recourse to force – State action against threats and armed attacks*. Hersch Lauterpacht Memorial Lectures. 6. printing. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005; GRAY, C. *International law and the use of force*. Foundations of Public International Law. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004, e JUBILUT, Liliana Lyra. Não-intervenção e legitimidade internacional. Op. cit.

<sup>11</sup> “The just war doctrine is a collection of concepts and values, in other words standards for moral reasoning on waging and fighting a just war” (VYAS, Ravi Prakash; SANGROULA, Yugichha. *Jus Post Bellum and Human Rights at Crossroads*. *Researcher*, v. 13, n. 2, p. 65 – 78, 2017. p. 66) (tradução livre: “A teoria da Guerra Justa é uma coleção de conceitos e valores e padrões morais que justificam a Guerra”).

durante a Idade Moderna sobre o recurso à guerra. Em relação às últimas, tem-se sua positivação inicial no final do século XIX e início do século XX<sup>12</sup>, e atualmente o regramento para o uso da força no cenário internacional se encontra fundamentado na Carta das Nações Unidas.

Após a Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional decidiu substituir o sistema de segurança internacional, por um sistema de segurança coletiva, e encarregou a Organização das Nações Unidas (ONU) de modo geral, e o seu Conselho de Segurança, de modo mais específico, de zelar pela manutenção da paz e a limitação dos conflitos armados<sup>13</sup>.

Inicialmente focada nas guerras (uma espécie de conflito armado, com características definidas pelo Direito Internacional, entre as quais se destacam sua natureza entre-Estados e a necessidade de as forças combatentes terem identificação e hierarquia definidas, bem como a formalidade de sua declaração inicial e de um tratado de paz ao seu final), a preocupação da segurança internacional evoluiu, passando a abranger conflitos armados de modo mais amplo (para abarcar, por exemplo, conflitos internos e/ou com forças descentralizadas). É, nesse sentido, que também se chama o DIH de Direito Internacional dos Conflitos Armados.

No atual modelo de segurança internacional somente se permite o uso da força em duas situações: ou por

---

<sup>12</sup> Com regras nas Convenções de Haia de 1891 e 1907 sobre o recurso à força. Em função do local da positivação dessas normas o *jus ad bellum* também é denominado “Direito de Haia”.

<sup>13</sup> FRANCK, Thomas. Op. cit.

legítima defesa ou quando a mesma for autorizada pelo Conselho de Segurança. Isso se depreende da conjunção dos artigos 2 (4), 2 (7) e 51 da Carta da ONU, que tratam da restrição a ameaça ou uso da força nas relações internacionais<sup>14</sup>, da não-intervenção<sup>15</sup>, e da legítima defesa (que precisa ser autorizada pelo Conselho de Segurança)<sup>16</sup>.

O *jus in bello* se ocupa de regulamentar as condutas quando o uso da força ocorrer, ou seja, das condutas durante os conflitos armados. A ideia é que, ainda que o *jus ad bellum* esteja limitado, o recurso à força sempre é uma possibilidade real no cenário internacional, e que, portanto, é preciso regular condutas durante os conflitos.

Nesse sentido, a principal regra do *jus in bello* é a que impõem a separação entre combatentes e não-com-

---

<sup>14</sup> Artigo 2 (4): “Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”.

<sup>15</sup> Artigo 2 (7): “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

<sup>16</sup> Artigo 51: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

batentes (a população civil). Esse é o principal parâmetro de avaliação de condutas durante os conflitos, pois a população civil é protegida de maneira mais ampla que os combatentes. O que não significa que não haja regras para a proteção destes; as quais se exemplificam, por exemplo, pelas regras de tratamento de prisioneiros de guerra.

As normativas internacionais ainda em vigor que dão início ao *jus in bello* são as Convenções de Genebra de 1949<sup>17,18</sup>. Quatro tratados que em 2019 comemoram 70 anos, e que inspiraram a presente obra, e que delimitam as condutas durante o conflito armado, se ocupando do tratamento a enfermos, feridos, prisioneiros de guerra e civis, tanto em conflitos internacionais quanto em conflitos não-internacionais.

Ao lado das Convenções de Genebra, e de seus Protocolos Adicionais (dois adotados em 1977 e um em 2005<sup>19</sup>)<sup>20</sup>, podem-se listar como compondo o *jus in bello* as regras sobre proibições de tipos de armamento, como as armas biológicas, químicas e nucleares, bem como outras armas que também não distinguem entre combatentes

---

<sup>17</sup> O texto das Convenções de Genebra pode ser encontrado a partir de: <<https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>.

<sup>18</sup> Em função do local da positivação dessas normas o *jus in bello* também é denominado “Direito de Genebra”.

<sup>19</sup> Cf. <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Nesta página encontra-se um resumo sobre os 7 documentos (as 4 Convenções de Genebra de 1949 e os 3 Protocolos Adicionais a elas).

<sup>20</sup> O texto dos Protocolos adicionais pode ser encontrado a partir de: <<https://www.icrc.org/pt/publication/os-protocolos-adicionais-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>.



e população civil e/ou que causam danos exacerbados, como bombas de fragmentação.

A partir dessas duas vertentes iniciais o DIH evoluiu, sobretudo a partir da década de 1990, e passou a incorporar preocupações com a responsabilização pelo que ocorreu durante os conflitos armados. Nesse sentido, ele dialoga com o Direito Internacional Penal – um diálogo que existe desde o final da Segunda Guerra Mundial com os Tribunais de Nuremberg e de Tóquio, e que ganha força após a criação dos Tribunais Penais Internacionais para Ruanda e para a ex-Iugoslávia no início dos anos 1990, e com o Tribunal Penal Internacional, que entra em vigor no início do século XXI (2002). Dialoga também com os instrumentos de justiça de transição<sup>21</sup> e outros mecanismos de *accountability*<sup>22</sup>. Tal vertente do DIH ganha o nome de *jus post bellum*<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Sobre o tema da justiça de transição cf., por exemplo, TEITEL, Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000; POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. *Transitional Justice as Ordinary Justice*. *Harvard Law Review*, p. 761-825, jan. 2004 e VAN ZYL, Paul. *Justice without Punishment: Guaranteeing Human Rights in Transitional Societies*. In: VILLA-VICENCIO, Charles; VERWOERD, Wilhelm (Eds.). *Looking Back, Reaching Forward: Reflections on the Truth and Reconciliation Commission of South Africa*. Cape Town: University of Cape Town Press, 2000. p. 42-57.

<sup>22</sup> Como, por exemplo, a Comissão de Construção da Paz da ONU. Para mais detalhes sobre esse órgão cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *Não-intervenção e legitimidade internacional*. Op. cit. p. 172 e ss.

<sup>23</sup> Em função do local da positivação dessas normas o *jus post bellum* também é denominado “Direito de Nova York”. O Direito de Nova York é visto também, por parte da doutrina, como englobando as questões de desarmamento; mas entende-se que esse tema estaria mais relacionado aos *jus ad bellum* e *jus in bello*, por tentar limitar o recurso ao uso da força e as armas disponíveis para uso nos conflitos.

Outra evolução do DIH, mas não em termos de vertentes, ocorre no surgimento de novas abordagens teóricas e propostas práticas sobre o recurso à força, concretizados na doutrina da Responsabilidade de Proteger, que pode ser entendida como uma busca de resgate da legitimidade da não-intervenção<sup>24</sup> a partir do estabelecimento de padrões que autorizariam as intervenções humanitárias<sup>25</sup>, e que estabelece as responsabilidades de prevenir, reagir e reconstruir como chaves para o uso da força por razões humanitárias<sup>26,27</sup>.

A partir dessas preocupações humanitárias ocorre, não uma evolução, mas sim uma ampliação do escopo do tratamento das mesmas pelo Direito Internacional. Enquanto o DIH segue como um ramo específico focado nos conflitos armados, e que já se imbuí de questões humanitárias, percebe-se, ao longo dos últimos anos, o surgimento de normas para a proteção de pessoas em crises humanitárias e/ou em desastres, e não apenas durante conflitos.

---

<sup>24</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Não-intervenção e legitimidade internacional. Op. cit. p. 201.

<sup>25</sup> Sobre o tema das intervenções humanitárias cf., por exemplo, CHESTERMAN, Simon. *Just war or just peace?: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2002, e FALK, Richard. The complexities of humanitarian intervention: a new world order challenge. *Michigan Journal of International Law*, 17, p. 491-513, 1995-1996.

<sup>26</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The responsibility to protect. Report of the International commission on intervention and state sovereignty*. Canadá: International Development Research Centre, Dec. 2001.

<sup>27</sup> Para noções iniciais sobre a responsabilidade de proteger, cf. JUBILUT, Liliana Lyra. Não-intervenção e legitimidade internacional. Op. cit. p. 149 e ss.

Desse alargamento do espaço protetivo pode-se entender que deriva o Direito Humanitário – abrangendo o DIH e também essas outras normas de proteção e condutas humanitárias, tais como a assistência humanitária<sup>28</sup>.

O Direito Humanitário, portanto, seria mais amplo do que o DIH, e englobaria as normas e condutas que visam atender os seres humanos em situações de crises humanitárias, sejam exclusivamente geradas pelo homem sejam derivadas de desastres.

Diante dessa maior abordagem protetiva, o Direito Humanitário se apresenta como uma opção mais coadunada com uma análise sobre *Vulnerabilidades e Direitos Humanos* e, por isso, é o foco da presente obra. É nele que se pode localizar, por exemplo, os debates sobre humanitarismo e sobre a concretização desse novo *ethos* humanitário.

É importante, contudo, ressaltar que o aparecimento do Direito Humanitário não significa entender que o DIH não se ocupe da proteção de pessoas em situação de crise humanitária. Na verdade, esse é o cerne de sua atuação, e é o que inspira o Direito Humanitário. As próprias Convenções de Genebra de 1949 são exemplos dessa atuação e dessa preocupação humanitária, podendo ser entendidas inclusive como uma mudança radical do eixo do Direito Internacional para um foco mais voltado ao ser humano. Contudo, há ainda parte da doutrina que não admite entender o DIH para além dos conflitos armados;

---

<sup>28</sup> Sobre o tema da assistência humanitária cf., por exemplo, JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia M. O. S. (Orgs.) *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

disso, é que o Direito Humanitário cumpre o propósito de permitir a ampliação do espaço protetivo, englobando situações de crise humanitária que, em uma percepção técnica mais restrita, escapam do DIH. O Direito Humanitário, assim, englobando o DIH mais indo também além dele, representa uma evolução para a proteção da pessoa humana aos 70 anos das Convenções de Genebra.

### **Sobre a obra**

Foi exatamente a possibilidade de apresentar essa evolução do DIH e o Direito Humanitário, no ano em que se comemoram os 70 anos das Convenções de Genebra, que, como mencionado, inspirou a presente obra.

A quarta obra coletiva do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” foca, assim como foi o caso da última obra sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em um contexto específico para a análise de como uma determinada temática – no caso o DIH, de modo mais específico e o Direito Humanitário, de modo mais geral – se relaciona com as questões de vulnerabilidade a partir de uma ótica de Direitos Humanos.

Para tanto a presente obra está dividida em 4 partes: a primeira, agrupando textos que se enquadram nas temáticas tradicionais do DIH; a segunda, trazendo capítulos que enfocam a responsabilidade de proteger enquanto uma das evoluções do DIH; a terceira e a quarta ampliando o diálogo da proteção humanitária para além do DIH e na esfera do Direito Humanitário, aquela com textos sobre assistência

humanitária e esta com capítulos sobre o humanitarismo.

O objetivo mais amplo da obra é contribuir para aprimorar e enriquecer os diálogos sobre a evolução do Direito Humanitário em termos de proteção à pessoa humana nos últimos 70 anos; a partir da celebração das Convenções de Genebra de 1949, que são um marco da proteção do ser humano no cenário internacional.

Nessa tarefa, a obra mantém a tradição do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” como um *locus* plural e diversificado, e, nesse sentido, traz tanto textos de membros do Grupo (discentes de pós-graduação da Universidade Católica de Santos e pesquisadores – egressos da instituição ou externos a ela) quanto de convidados. Também engloba textos a partir da perspectiva da Academia e textos a partir da perspectiva de Organizações Internacionais, uma vez que desenvolvidos por funcionários internacionais que escrevem em suas capacidades pessoais, mas que trazem suas experiências práticas sobre as temáticas. Há, ainda, textos internacionais e enquadramentos teóricos diversos, com ênfase para o Direito e as Relações Internacionais.

Essas características da obra demonstram, mais uma vez, os esforços de articulação do Grupo de Pesquisa, e sua preocupação em produzir com rigor acadêmico, espírito crítico e inovador, e com ênfase em temas de relevância prática para a maior proteção possível do ser humano, a partir do diálogo entre vulnerabilidades e Direitos Humanos.

# **PARTE I**

## **Direito Internacional Humanitário**

# Reflexão sobre a importância e vigência do DIH a 70 anos da adoção das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949

Gabriel Pablo Valladares\*

## Introdução

Já se passaram sete décadas desde que os países do mundo, com a presença do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) como especialista, assinaram as Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, e seus Protocolos Adicionais I e II, de 8 de junho de 1977,

---

\* Representante do CICV para Argentina. Assessor Jurídico da Delegação Regional do CICV para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai desde 1998. Foi professor adjunto de Direito Internacional Público e de Direito Internacional Humanitário da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e da Faculdade de Direito da Universidade de Flores. Foi professor convidado da pós-graduação *lato sensu* em Direito dos Conflitos Armados, da Universidade de Brasília; do módulo de Direito Internacional Humanitário da pós-graduação em Jurisdição Penal Internacional e Direitos Humanos da Universidade Nacional de Mar del Plata e da pós-graduação sobre Ser Humano e Conflito Armado da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Córdoba. Foi professor de Direito Internacional Humanitário do mestrado em Direitos Humanos da Universidade Nacional de La Plata. Foi correspondente do *Asser Institut* para o *Yearbook of International Humanitarian Law*. É autor de obras e artigos de Direito Internacional e foi expositor ou conferencista em mais de 400 eventos diplomáticos, acadêmicos, parlamentares, e militares na África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, Grécia, Guatemala, Itália, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Suíça, Venezuela e Uruguai. O conteúdo do presente artigo é de responsabilidade exclusiva do autor e não necessariamente representa os pontos de vista da Organização na que trabalha. O autor agradece a Senhora Monica Raggi por sua colaboração para escrever este artigo em português.

que são as pedras angulares do Direito Internacional Humanitário (DIH).

Quando foram negociadas estavam recentes nas memórias dos presentes os enormes horrores da Segunda Guerra Mundial. Os campos de batalha e o Holocausto haviam levado a humanidade à beira do abismo e revelado a evidente lacuna na proteção legal dos civis. Os Estados compartilharam uma forte determinação de nunca ver tal destruição repetida, e as obrigações vinculativas de proteger os civis, homens, mulheres e crianças todos os dias, foram estabelecidas de forma abrangente nas leis internacionais.

Juntos, o mundo concordou que, mesmo durante o conflito armado, ainda há limites quanto ao que as nações e comunidades, podem fazer uns aos outros. Este foi um conceito poderoso trazido para o direito convencional. Tão forte era o espírito humanitário e a determinação de reduzir o sofrimento que as negociações duraram apenas quatro meses. Isso é quase impensável no frágil sistema multilateral de hoje, mas ele também nos mostra o que é possível quando os Estados tomam uma ação responsável e têm a coragem de defender os princípios.

O sucesso foi, naturalmente, também o resultado do engajamento profissional de longo prazo, que permitiu aos redatores e negociadores formular um acordo legal que conectasse a história recente com experiências, e ao fazê-lo, transcendesse o tempo e o espaço.

O processo também não foi sem dificuldade: reconheceu os dilemas, incluindo os direitos legítimos dos Estados à segurança, desenhando o DIH para navegar entre a neces-



sidade militar e a preocupação humanitária, para alcançar a melhor proteção para as pessoas afetadas pelo conflito.

Hoje, as quatro Convenções de Genebra estão entre os poucos tratados internacionais que foram universalmente ratificados, até porque refletem, mais do que apenas o direito, valores universais de comportamento ético.

Isso acontece porque, o DIH não pode ser confinado a palavras em textos legais brilhantes. Seu poder reside nos campos de batalha da Síria, Afeganistão, Iraque, Sudão do Sul e República Centro-Africana do nosso mundo.

As Convenções de Genebra nos lembram que, mesmo durante conflitos armados, tanto internacionais como não internacionais, as pessoas que combatem devem agir dentro de certos limites quanto às ações que podem tomar e que a dignidade humana deve ser sempre respeitada.

Consideramos que esta ocasião – qual seja: 70º aniversário das Convenções de Genebra – é uma oportunidade para repassar a história do DIH; as normas e os princípios das Convenções e, a partir desses conteúdos, refletir sobre sua importância e a vigência de sua aplicação nos conflitos armados contemporâneos.

Com esse propósito, começaremos pela história do DIH e por resumir as normas das Convenções e seus Protocolos Adicionais, para ter uma base legal precisa e uma perspectiva legalmente correta e, logo depois, facilitar a compreensão dos argumentos da nossa reflexão sobre a importância e a vigência desses instrumentos internacionais já septuagenários.

## 1. Conceito e breve história da origem e do desenvolvimento do DIH

Os conflitos armados estão presentes na evolução histórica da humanidade, refletida na literatura religiosa, jurídica, social e militar e também em outras expressões da cultura das nações e dos povos.

Existem evidências históricas que confirmam que a guerra organizada existe desde o final do Paleolítico, pelo que alguns autores indicam que seria tão antiga quanto a própria civilização.

O professor suíço Jean Pictet sustentava na década de 1970 que nos últimos cinco mil anos ocorreram no mundo mais de quatorze mil conflitos armados causando o sofrimento e a morte de milhões de pessoas<sup>1</sup>.

Da mesma forma que existiram (e ainda existem) atos cruéis e violadores de toda regra por parte de quem conduz as hostilidades nos conflitos armados. Também temos inúmeros exemplos dos esforços de homens e mulheres de todas as latitudes, que estabeleceram ferramentas e normas que permitem atenuar o sofrimento e dar um tratamento mais humano àqueles que não participam das batalhas e àqueles que ainda, mesmo tendo participado nos combates, ficam à mercê do vencedor, seja por rendição, captura, doença, ferimento ou qualquer outro motivo.

O professor de origem polaca Christophe Swinarki, costumava argumentar que, desde as origens do Direito Internacional, os Estados viram que seria necessário que

---

<sup>1</sup> PICTET, Jean. *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra: TM editores, 1997. p. 93.

qualquer ação bélica fosse submetida a um regime de direito a fim de torná-la compatível com os princípios fundamentais da convivência internacional, assim como, para que se mantivesse dentro de limites razoáveis e evitar que conflitos armados tivessem o aspecto de barbárie total<sup>2</sup>. Nesse sentido, verifica-se que a Comunidade Internacional foi dotada de normas para controlar o recurso ao uso da força em suas relações internacionais e também desenvolveu um sistema normativo para proteger as pessoas afetadas pelos conflitos armados e para limitar certos métodos e meios de combate, por questões em base a questões de rigorosa índole humanitária.

A maior parte da doutrina coincide em que o DIH é um conjunto de regras internacionais, de origem convencional ou consuetudinário, que buscam limitar as consequências humanitárias dos conflitos armados. Prova disso verifica-se nas definições do DIH formuladas por acadêmicos mesmo que cada um deles coloque ênfase em um ou outro dos elementos que a constituem.

Assim, por exemplo, Jean Pictet costumava afirmar durante os seus cursos que: “O DIH é uma parte considerável do Direito Internacional Público que é inspirado pelo sentimento de humanidade e que se concentra na proteção da pessoa em caso de guerra”.

Por sua parte, a professora emérita da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires, Hortensia D.T. Gutierrez Posse define o DIH:

---

<sup>2</sup> SWINARSKI, Christophe. *Principales nociones e institutos del derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991. p. 13.

[...] como um conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a serem aplicadas em conflitos armados, internacionais ou não internacionais, que limita o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios usados na guerra, ou que protegem as pessoas e bens afetados, ou que podem ser afetados pelo conflito<sup>3</sup>.

O Professor Nils Melzer, atual Relator Especial para a tortura da Organização das Nações Unidas (ONU), expressou que:

ODIH é um conjunto de normas que procura limitar as consequências humanitárias dos conflitos armados. Às vezes também é conhecida como o direito do conflito armado ou normas da guerra (*jus in bello*). O principal objetivo do DIH é restringir os meios e métodos de guerra que as partes em conflito podem usar e garantir a proteção e o tratamento humano das pessoas que não participam ou que deixaram de participar diretamente das hostilidades. Em poucas palavras, o DIH inclui as normas do direito internacional que estabelecem normas mínimas de humanidade que devem ser respeitadas em qualquer situação de conflito armado<sup>4</sup>.

Em síntese, o DIH compreende as normas do Direito Internacional que estabelecem normas mínimas de humanidade que devem ser respeitadas em qualquer situação

---

<sup>3</sup> GUTIERREZ POSSE, Hortensia D.T. *Moderno derecho internacional y seguridad colectiva*. Buenos Aires: Zavalía editor, 1995. p. 347.

<sup>4</sup> MELZER, Nils; KUSTER, Etienne. *International Humanitarian Law a Comprehensive Introduction*. Geneva: ICRC, 2016. p.17.

de conflito armado podendo-se concluir que tem dois propósitos bem definidos: 1) proteger pessoas afetadas pelos conflitos armados de natureza internacional ou não internacional e 2) regular as hostilidades com base no equilíbrio entre necessidade militar e considerações de humanidade.

Assim, esse direito, entre outras disposições, protegerá aqueles que não participam de um conflito armado, como a população civil, o pessoal sanitário ou os trabalhadores humanitários, os que não podem mais lutar, como soldados feridos ou presos; proíbe ataques contra a população civil e considera-os crimes de guerra; reconhece o direito da população civil de obter proteção contra os perigos dos conflitos armados e de receber a ajuda necessária; obriga a que sejam tomadas todas as medidas possíveis para evitar qualquer dano à população, suas casas ou meios de subsistência, como fontes de água, culturas ou gado; estabelece que os doentes e feridos tenham direito a receber ajuda, independentemente do lado a que pertençam; especifica que os trabalhadores sanitários, seus veículos e hospitais dedicados ao tratamento humanitário não devem ser atacados; proíbe tortura e tratamento humilhante ou degradante de prisioneiros; especifica que os detidos devem receber comida e água, e também devem poder se comunicar com seus entes queridos; limita o uso de armas e táticas durante conflitos armados, a fim de evitar sofrimento desnecessário; e, proíbe expressamente a violação ou outras formas de violência sexual no contexto de um conflito armado.

Christophe Swinarski costumava dizer que

[...] o bem jurídico protegido pelo DIH é a humanidade percebida, não tanto a sua última '*ratio legis*' como um sentimento ou uma atitude de um ser humano diante das vicissitudes do destino de outro mas, acima de tudo, como a atitude perante um conjunto de seres humanos que tem que continuar existindo, superando os perigos da guerra<sup>5</sup>.

Como apontado por Melzer na definição do DIH acima mencionada, atualmente, esse direito é indiscriminadamente conhecido como "direito de guerra" ou "direito internacional dos conflitos armados".

No passado, vários autores denominaram as normas internacionais que protegem as vítimas de conflitos armados como "o direito humanitário internacional *stricto sensu*", ou como "Direito de Genebra", já que a maioria dos textos de tratados internacionais que continham disposições tuitivas destinadas às pessoas e bens essenciais para sua subsistência foram negociados e os textos adotados na cidade de nome homônimo.

Por outro lado, as normas que limitavam certos métodos e meios para conduzir as hostilidades faziam parte do chamado "direito da guerra" ou "direito dos conflitos armados" e, como a maioria dos tratados internacionais que continham esse tipo de normas tinha sido adotada na cidade de Haia, a doutrina chamou esta seção do Direito Internacional com o nome "Direito de Haia"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> SWINARSKI, Christophe. Op. cit. p. 20.

<sup>6</sup> SWINARSKI, Christophe. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra: CICR, 1984. p. 5.

A partir da Resolução 2.444, de 1968, da Assembleia Geral da ONU sobre o respeito dos Direitos Humanos em conflitos armados, há uma convergência entre o chamado direito da guerra e o DIH *stricto sensu*, uma vez que se adverte que, para proteger mais eficazmente os feridos, doentes, náufragos, prisioneiros de guerra, população civil e bens civis, é necessário limitar o uso da força estabelecendo regras para a condução das hostilidades<sup>7</sup>. Isto é confirmado com a aprovação dos Protocolos adicionais em 1977, em que se reuniram ambos os ramos.

Alguns doutrinários consideram que a evolução atual da codificação do DIH, com algumas iniciativas tomadas pela ONU em matéria de Direitos Humanos aplicáveis em situações de conflitos armados e com a adoção de convenções relacionadas à limitação ou proibição de certas armas convencionais, se produz o surgimento de um “Direito Humanitário de Nova York”<sup>8</sup>. Atualmente, a distinção entre o Direito de Genebra, Haia e Nova York tem apenas um valor histórico e didático.

O DIH não pretende proibir, nem tem a ambição de definir a legitimidade dos conflitos armados e foi concebido para ser aplicado quando estes surgem e o que res-

<sup>7</sup> RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. *El Derecho Internacional Humanitario como Instrumento de Paz*. Disponível em: <<http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/8992>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

<sup>8</sup> PEYTRIGNET, Gerard. “Los Sistemas Internacionales de Protección de la Persona Humana: el Derecho internacional humanitario”. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime (Orgs). *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*. México: Editorial Porrúa México e Universidad Iberoamericana, 2003. p. 4.

ta é limitar e restringir ações particularmente prejudiciais contra pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, bens para sua subsistência e de regular os métodos e meios usados por aqueles que comandam operações militares, daí sua qualificação de *jus in bello* ou direito aplicável na guerra, já que é um direito de orientação tipicamente humanitário diferente do *jus ad bellum*, ou direito de fazer guerra.

Nesse sentido, os beligerantes devem cumprir com suas obrigações humanitárias em todas as circunstâncias, independentemente do comportamento do inimigo e da natureza ou origem do conflito e, por consequência, abandona-se o critério de reciprocidade na aplicação do direito; isto é, um Estado não pode alegar como causa para justificar seu descumprimento que outro Estado não faça parte dos instrumentos jurídicos indicados ou não os cumpra<sup>9</sup>.

O DIH só é aplicável quando uma situação de violência armada reúne os elementos que caracterizam um conflito armado e, por conseguinte, sendo aplicável apenas nesses contextos trata-se de um direito de exceção. Devido a essa característica, não são permitidas exceções à aplicação de suas disposições, suas normas são irrenunciáveis e não podem ser ignoradas pelas partes em conflito sob nenhuma circunstância.

Em caso de dúvida, deve ser dada prioridade aos interesses das vítimas sobre outras necessidades decorrentes do desenvolvimento do conflito armado. As normas do

---

<sup>9</sup> MELZER, Nil; KUSTER, Etienne. *International Humanitarian Law a Comprehensive Introduction*. Geneva: ICRC, 2016. p. 17.



DIH foram elaboradas para garantir a proteção daqueles que sofrem as consequências da violência bélica e devem ser interpretadas da maneira mais favorável para defender seus interesses.

A aplicação do DIH não afeta o estatuto das partes em conflito, já que o *jus in bello* é independente do *jus ad bellum*, de modo que uma vez iniciado um conflito armado, ele é aplicado a todas as partes nos enfrentamentos.

Um princípio geral que podemos denominar como “de não discriminação do DIH” estabelece a proibição de toda distinção desfavorável em sua aplicação por razões de raça, cor, sexo, língua, religião ou crenças, opiniões políticas ou de outro gênero, nacionalidade ou origem social, fortuna, nascimento ou outra condição ou quaisquer outros critérios análogos. Não obstante, pode haver diferenças de tratamento, em benefício de determinadas pessoas protegidas pelo DIH, com o fim de solucionar as desigualdades derivadas de sua situação, necessidades ou desamparo, por exemplo, no caso das mulheres e das crianças.

A doutrina considera que a maioria das normas reunidas nas Convenções de Genebra de 1949 adquiriram o caráter de imperativas ou *jus cogens*, em razão da sua aceitação e reconhecimento universal por todos os Estados, porque são regras fundamentais de caráter humanitário cuja derrogação não é possível sem se negar as considerações básicas da humanidade que pretendem proteger.

A codificação deste direito no âmbito universal começou no século XIX e desde então, os Estados aceitaram um conjunto de normas baseado na experiência dos conflitos ar-

dados que mantêm um cuidadoso equilíbrio entre as necessidades de caráter militar e as considerações de humanidade.

É sabido que o DIH contemporâneo nasceu após as tarefas de salvamento e socorro imparciais realizadas por Henry Dunant em favor dos soldados feridos no campo de batalha de Solferino, norte da Itália, em junho de 1859 e nas propostas que ele posteriormente registrou na sua obra “Lembrança de Solferino”<sup>10</sup>.

A iniciativa de Dunant deve-se ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho<sup>11</sup> e à aprovação da primeira Convenção de Genebra para a Melhoria da Sorte de Militares Feridos dos Exércitos em

---

<sup>10</sup> Jean Henri Dunant (também conhecido como Henry Dunant) nasceu em 8 de maio de 1828, em Genebra. Em sua juventude, ele formou “*La Sociedad Filantrópica para socorrer ancianos y enfermos detenidos*” e fez parte da “*La Unión de Jóvenes Cristianos de Ginebra*”, mostrando um alto espírito de altruísmo e humanitarismo. Ele foi cofundador do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 10 de dezembro de 1901. Morreu aos 82 anos, em 30 de outubro de 1910 em Heiden.

<sup>11</sup> O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho é formado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que é seu fundador e que trabalha na proteção e assistência de vítimas de conflitos armados e situações de violência interna e é o promotor e guardião do Direito Internacional Humanitário; a Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que dirige as operações internacionais de socorro do Movimento em caso de catástrofes naturais ou tecnológicas e apoia as Sociedades Nacionais em seus programas para pessoas vulneráveis e, finalmente, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho, que são auxiliares públicos de seus próprios Estados em matéria humanitária. Os três componentes são regidos por sete princípios fundamentais comuns, mas são completamente autônomos e têm governança, orçamento e gestão independente uns dos outros. A cada quatro anos, os três componentes do Movimento se reúnem com os Estados Partes da I Convenção de Genebra de 1949, na Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Campanha, assinada em 1864<sup>12</sup>.

Embora o DIH contemporâneo tenha nascido no século XIX, alguns elementos, que são considerados a base do pensamento humanitário, e, que têm sido úteis para o desenvolvimento de normas internacionais destinadas a serem aplicadas em conflitos armados, foram gerados anteriormente, inclusive desde a pré-história e tomaram forma através de usos e costumes cunhados no campo de batalha em períodos sucessivos da história.

Os enfrentamentos dos primeiros grupos humanos socialmente organizados se caracterizavam pela ausência total de regras com exceção da lei do mais forte. As pesquisas antropológicas sobre os povos do Neolítico mostram que já naquela época os feridos dos enfrentamentos eram auxiliados, como fica esclarecido com as descobertas de numerosos esqueletos com reduções de fraturas e trepanações com o objetivo de melhorar a sorte daqueles que foram feridos.

Na Antiguidade, os direitos do vencedor e as obrigações dos vencidos foram estabelecidos e regulados por meio de pactos, gerando ao longo do tempo regras de caráter consuetudinária que formavam um plexo normativo cuja missão era regular situações de conflito armado, antes, durante ou depois desses eventos, e também foram adotadas regras sobre os elementos que determinaram a licitude do uso da força nas relações dos povos e posteriormente as nações<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> MC COUBREY, Hilaire. Antes del Derecho de Ginebra": un cirujano inglés en la guerra de Crimea. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 127, Enero-Febrero 1995. p. 74.

<sup>13</sup> GARCIA ZEBALLOS, Juan Herminio. El Derecho Internacional Humanitario ... un poco de apasionante historia. In: BUIS, Emiliano

Existem provas fidedignas disso na literatura antiga que dão conta de normas tais como: a prevenção ao adversário sobre o início das hostilidades; o estabelecimento de tréguas; a imunidade dos templos; a proibição de matar aos prisioneiros; a proteção de mulheres, crianças e idosos; leis que distinguem diferentes categorias de inimigos; regras que prescrevem limites enquanto as pessoas, as estações do ano, aos lugares e a condução da guerra; regras que determinam as circunstâncias, as formalidades e o direito a começar e terminar uma guerra; e inclusive regras que colocam a guerra fora da lei<sup>14</sup>.

---

J.; GIOSA, Laura M. (Orgs). *Derecho Internacional y Conflictos Armados. Aportes para una comprensión histórica, normativa y práctica*, compiladores. Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Libro X, 2013. p. 13.

<sup>14</sup> Por exemplo, a civilização egípcia foi um dos países que mais progrediu em regras com um certo viés humanitário. Os egípcios costumavam declarar guerra ao inimigo e se estabeleceram em “Sete Obras da Misericórdia Corporais” o seguinte: “*dar de comer aos famintos, dar de beber a quem tem sede, vestir os nus, hospedar os estrangeiros, libertar os prisioneiros, ajudar os doentes, enterrar os mortos*”. Uma outra civilização antiga que vale a pena mencionar a dos Hititas, que também fazia declarações de guerra antes do confronto com seus inimigos, introduzia o respeito aos não-combatentes e no final dos combates celebrava tratados de paz. Em matéria de obras jurídicas, a compilação feita sob a liderança do rei Hammurabi, que governou as cidades babilônicas entre 1790-1750 a.C, unificando todos os códigos existentes nas cidades de seu reinado, ele afirmava: “Eu promulgo essas leis para evitar que o forte oprima o fraco” e impedir que cada um “tomasse a justiça pela mão”. O Deuteronômio do Antigo Testamento tem um capítulo que contém algumas leis de guerra. Em certas passagens bíblicas recomenda-se aos hebreus não matar o inimigo que se renda, e dar provas de misericórdia para os feridos, mulheres, crianças e idosos. Também se menciona aplicar a lei de Talião que, de acordo com Jean Pictet reflete a circunscrição do âmbito da resposta à violência sob o princípio da proporcionalidade, uma vez que o Talião aparece como uma limitação da violência, porque não reivindica mais de um olho ou um dente, em vez da vida. Na literatura épica

Na Idade Média, os aspectos político, social, jurídico, econômico e militar estavam sob forte influência religiosa, marcado principalmente pela doutrina do amor ao próximo proclamada pelo cristianismo, mas pouco aplicada nas relações daqueles que combatiam entre si<sup>15</sup>.

O aparecimento das Ordens de Cavalaria trouxe consigo uma série de regras baseadas na honra que mais tarde

---

indiana encontram-se obras como o “*Mahabharata*” e “*Ramagana*”, escritos nos anos 200 e 300 a.C, respectivamente, com referências a várias das regras anteriormente mencionadas. De acordo com Jean Pictet, algumas disposições lembram as regras do Regulamento de Haia de 1907 sobre as leis e costumes da guerra. A partir da literatura militar é essencial referir-se a uma obra chinesa de grande importância, “*A Arte da Guerra*”, escrita por Sun Tsu por volta de 500 a.C., onde é feita a observação segundo a qual os feridos e doentes devem ser salvos, preservar a vida de mulheres, crianças e ser gentil com a população civil dos países ocupados, além da proibição de matar os prisioneiros. As cidades da Grécia antiga foram um exemplo admirável de sociedade organizada, onde a razão substituiu o misticismo e onde você pode encontrar algumas regras, tais como: respeito pelos cadáveres do inimigo e ritos fúnebres; a neutralização dos templos e o uso de tréguas, entre outros. Os gregos seguiam uma regra bastante usual na época em que os guerreiros capturados podiam ser mortos ou transformados em escravos. Com o surgimento da filosofia estoica e extensão do império grego nas mãos de Alexandre, o Grande, abriu-se uma nova era no mundo antigo, dado que a noção de humanidade será um dos feitos da força do pensamento. Em Roma, a lei desenvolveu-se extraordinariamente, mas se detinha na fronteira. O *jus naturale* só foi concebido em favor dos cidadãos. O *jus Gentium*, aplicável a estrangeiros residentes, não possuía o moderno senso de direito internacional; era um direito concedido unilateralmente. Com a “*Pax Romana*” acabava-se a conquista do mundo e à doutrina dos estoicos juntou-se acólitos como Sêneca e Cícero que proclamaram a igualdade dos homens e denunciavam a escravidão afirmando inclusive que a guerra não quebrava todos os vínculos do Direito, buscando assim, o respeito das leis e da tolerância. Também deve ser mencionado que se deve à doutrina romana e estoica o primeiro conceito da “*guerra justa*”, na qual a Idade Média cristã retornará.

<sup>15</sup> FERNANDES, Jean Marcel. *A promoção da Paz pelo direito internacional humanitário*. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006. p. 26.

foram nutrindo as normas modernas do Direito Internacional, entre outras, o estatuto dos parlamentares e a proibição de certas armas. Assim, o desenvolvimento das filosofias cristã e islâmica, como as regras dos Cavaleiros Medievais, tiveram certa importância para a evolução do DIH.

Durante a Idade Média, os conselhos de moderação do Alcorão eram aplicáveis aos crentes. Para os muçulmanos, a guerra justa é a “*jihad*”, que também harmoniza um espírito de cavalheirismo, manifestado particularmente no direito de asilo e hospitalidade. Os prisioneiros de guerra podem ser executados ou reduzidos à escravidão, a menos que sejam convertidos ou resgatados<sup>16</sup>.

Durante as Cruzadas houve abomináveis mortalidades. Assim, os cristãos, a quem a Igreja havia previamente perdoado todos seus pecados, cometeram crimes indescritíveis. Os prisioneiros de guerra dos que não se podia conseguir resgate em geral eram assassinados. A população civil não era mais afortunada. Por volta do ano 1020, a Monarquia e a Igreja, os dois únicos poderes organizados da época, impuseram ao mundo ocidental a “Trégua de Deus” que proibia os atos de guerra no dia de domingo. A Idade Média, sem dúvida, foi uma época muito sangrenta, com

---

<sup>16</sup> Por exemplo, o *Viqayet*, escrito por volta de 1280, é um verdadeiro código de leis de guerra, concebido no auge do reino sarraceno na Espanha, pois este proíbe matar mulheres, crianças, idosos, dementes, os inválidos, os parlamentares, também proíbem mutilar os vencidos ou envenenar as flechas e as fontes de água. Nos tratados concluídos entre os califas e o Império Bizantino, estava previsto um tratamento humano dos prisioneiros e sua libertação como resgate. Os muçulmanos acreditavam na inviolabilidade dos tratados, enquanto que, de acordo com a ideia dominante na Europa, as Convenções específicas podiam ser encerradas unilateralmente com os infiéis, o que, naturalmente, ocorreu em várias ocasiões.

alguma exceção de exemplo de respeito à dignidade do inimigo e solidariedade em seu estado de vulnerabilidade<sup>17</sup>.

Depois da Reforma que dividiu a cristandade na Europa, pensava-se que o direito não era mais a expressão da justiça divina, mas da razão humana, que não mais precedia a ação, mas emanava dela. Daí a necessidade de encontrar outro princípio de unidade para as relações internacionais. O direito de gentes forneceu esse princípio. Em seu trabalho, “O Direito da Guerra e da Paz,” Grotius lista as normas que constituem as bases mais sólidas da norma da guerra. A Paz de Westfalia, de 1648, também contribuiu para estabelecer um novo paradigma, porque as potências europeias, a fim de estabelecer uma nova ordem baseada no reconhecimento recíproco de que cada uma delas era soberana dentro de seus territórios e, conseqüentemente, em suas relações mútuas eram juridicamente iguais, se quisessem que a paz durasse, elas deveriam ser relações de igual soberania.

À semelhança de Grotius, outros juristas e filósofos se ocuparam dos regulamentos dos conflitos armados, inclusive antes da aparição do primeiro instrumento internacional multilateral em 1864.

Assim, os espanhóis Francisco de Vitoria e Francisco Suarez retomaram e desenvolveram os pensamentos de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Vitoria afirmou que uma guerra seria justa desde que se gerasse como consequência de uma grave violação de um direito e Suarez exigiu um pouco mais, porque afirmou que o conflito só

---

<sup>17</sup> Por exemplo, a Ordem dos Cavaleiros Hospitalários de São João de Jerusalém prestava assistência a doentes e feridos durante as Cruzadas.

estaria legitimado se não houvesse outra maneira de reparar o direito violado<sup>18</sup>.

No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau, perante a evolução da guerra entre Estados, formulou o seguinte princípio:

A guerra não é, portanto, uma relação homem a homem, mas um Estado com outro Estado, no qual indivíduos são apenas inimigos acidentalmente, não como homens, nem como cidadãos, mas como soldados [...]. Como o objeto da guerra é a destruição do Estado inimigo, existe o direito para matar seus defensores enquanto eles têm armas em suas mãos; mas depois que as deixam e se rendem não são inimigos nem instrumentos do inimigo, e ao voltarem para a classe simples de homens, já não tem mais direito sobre sua vida<sup>19</sup>.

Desde a origem dos conflitos até o advento do DIH contemporâneo, foram registrados mais de 500 cartazes, códigos de conduta, pactos e outros textos cuja finalidade era regulamentar as hostilidades. Entre eles, deve-se mencionar o chamado “Código Lieber” ou “Instruções de Lieber” de 1863. A doutrina considera o Código mencionado como a primeira tentativa de codificar as leis e os costumes de guerra que existiam naquela época. No entanto, em oposição à primeira Convenção de Genebra de 1864, esse Código não é um tratado internacional, uma vez que somente governou as forças norte-ameri-

<sup>18</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque de. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editorial Fritas Bastos, 1986. p. 837.

<sup>19</sup> CICR. *Derecho internacional Humanitario, Respuestas a sus preguntas*, 2003. p. 7.



canas dos Estados Unidos da América que lutaram na Guerra de Secessão<sup>20</sup>.

Em 24 de junho de 1859, o cidadão suíço Jean Henri Dunant estava na Lombardia, norte da Itália, onde o exército francês lutava contra o austríaco nas proximidades de Solferino. Dunant tinha viajado para o local de menção para se encontrar com o Imperador Napoleão III da França, esperando por seu apoio a alguns projetos de índole pessoal. A sangrenta batalha deixou milhares de feridos e, devido à insuficiência dos corpos de socorro dos exércitos, não foi possível fornecer-lhes assistência médica adequada.

Dunant, comovido pelo triste espetáculo de corpos mutilados, de vozes febris que imploravam ajuda, imediatamente começou o socorro dos feridos com a colaboração dos habitantes do povoado de Castiglione, proporcionando essa ajuda além dos padrões ou uniformes e evitando qualquer tipo de discriminação de índole desfavorável.

De volta a sua Genebra natal, Dunant capturou as impressões sobre os eventos vividos em seu livro “Lembrança de Solferino”, formulando várias propostas, a saber:

1) a criação de sociedades nacionais de socorro para ajudar os feridos em conflitos armados, apoiando os serviços médicos ou sanitários de seus exércitos;

2) que pessoas que estão fora combate devido a ferimentos, bem como o pessoal e as equipes médicas de assistência, sejam consideradas sob certa neutralização e gozarão da proteção de um emblema ou sinal distintivo e

3) que os Estados adotem o texto de um tratado que

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 9.

garanta a proteção dos feridos e do pessoal médico e de socorro que os assistiu.

“Lembrança de Solferino” despertou o interesse de muitas personalidades da época, sendo os conterrâneos de Dunant quem o ajudaram a pôr em ação o que estava potencialmente em sua obra escrita.

Em fevereiro de 1863, Dunant foi convidado por um grupo de quatro eminentes cidadãos suíços pertencentes à “Sociedade Genebrina de Utilidade Pública” para discutir suas ideias. Convencidos da bondade de suas propostas, fundaram o “Comitê Internacional de Socorro aos Militares Feridos”, que mais tarde foi denominado Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)<sup>21</sup>.

No ano de sua fundação, o CICV reuniu em Genebra um congresso com a participação de personalidades de vários países, que recomendaram a criação de sociedades nacionais de socorro e apoiaram as ideias de Dunant. Nessa reunião, a cruz vermelha sobre um fundo branco foi escolhida como um emblema para os propósitos já mencionados anteriormente.

Em 1864, o Conselho Federal Suíço convocou uma Conferência Diplomática em Genebra, na qual participaram delegados plenipotenciários de 16 Estados. No âmbito da Conferência, foi adotado o texto da primeira “Convenção de Genebra para melhorar o destino dos militares feridos dos exércitos em campanha” (a Convenção de Genebra de

---

<sup>21</sup> Este grupo é conhecido como o *Comité dos Cinco*, e estava integrado por um militar, o General Guillaume Henry Dufour, o advogado Gustave Moynier, os médicos Louis Appia e Theodore Maunoir e por Jean Henri Dunant.

1864). Este tratado foi revisado, modificado e ampliado várias vezes, especialmente em 1906, 1929, 1949 e 1977.

Os dez artigos da Convenção de Genebra de 1864 basicamente previam o respeito e a proteção do pessoal e das instalações sanitárias, bem como reconheciam o princípio essencial de que os militares feridos ou doentes deveriam ser protegidos e cuidados sem importar a sua nacionalidade, instituindo-se o emblema distintivo da cruz vermelha sobre um fundo branco, cores invertidas da bandeira suíça.

Em 1876, durante a chamada “Guerra do Oriente”, o Império Otomano, que era parte da Convenção de Genebra de 1864, enviou uma carta ao CICV anunciando que adotaria o emblema do crescente vermelho sob um fundo branco para a identificação de seus corpos de socorro, explicando que fazia isso porque o emblema da cruz vermelha em um fundo branco chocava com a suscetibilidade do soldado muçulmano. Foi em 1929, quando a Conferência Diplomática reunida para rever a Convenção de Genebra de 1864 reconheceu, além da cruz vermelha sobre fundo branco outros dois emblemas como um sinal distintivo e proteção de estabelecimentos e as formações de sanidade ou de socorro: o crescente vermelho e o sol e leão vermelhos<sup>22</sup>.

Em 1868, a Declaração de São Petersburgo foi adotada, enunciando:

Que o único objetivo legítimo que os

---

<sup>22</sup> O emblema do Leão e Sol Vermelhos sobre fundo branco foi utilizado pelo Irã até 1980. Quando assume o governo o Aiatolá Khomeini informa-se ao CICV que a partir daquele momento se utilizaria o Crescente Vermelho para os corpos de socorro do Irã.

Estados deveriam propor durante a guerra é o enfraquecimento das forças militares do inimigo; Que, para este efeito, basta deixar fora de combate o maior número possível de homens; Que este objetivo seria superado pelo uso de armas que agravariam inutilmente os sofrimentos dos homens colocados fora de combate ou tornariam inevitável sua morte.

Pode se dizer que a Declaração contém alguns elementos dos princípios gerais do DIH, tanto seja o de distinção, como o de necessidade militar e o de proibição de causar males supérfluos ou danos desnecessários<sup>23</sup>.

Em 1874, uma Conferência Diplomática, realizada em Bruxelas por iniciativa do Czar Alexandre II, da Rússia, aprovou um projeto de declaração internacional relativa às leis e costumes da guerra. Mas, esse texto não foi ratificado, porque alguns governos presentes não desejavam ser obrigados por um tratado internacional. Contudo, o projeto de Bruxelas foi uma importante etapa na codificação das leis da guerra.

Em 1899, Frédéric de Martens enunciou, para casos não previstos no DIH, o seguinte princípio: “os civis e combatentes ficam sob a proteção e o império dos princípios do direito de gentes derivados dos usos estabelecidos, dos princípios da humanidade e os ditames da consciência pública”<sup>24</sup>. Pode-se dizer então que foram Rousseau e de Martens que contribuíram para estabelecer as bases do princípio da humanidade.

<sup>23</sup> CICV. *Derecho internacional Humanitario, Respuestas a sus preguntas*, 2003. p. 7.

<sup>24</sup> *Ibid.* p.7.

No final do século XIX, a Conferência de Paz de 1899, realizada em Haia, proibiu o uso de balas que se incham ou amassam facilmente no corpo humano e, em 1907, a segunda Conferência em Haia revisou e ampliou a primeira, aprovando quatorze Convenções<sup>25</sup>. Enquanto isso, continuava o desenvolvimento do Direito de Genebra ou DIH *stricto sensu* com a nova Convenção de Genebra de 1906 para aliviar o destino dos feridos e doentes das forças armadas em campanha que atualizava a de 1864.

Os fatos sempre precedem o Direito, solução jurídica para uma série de catástrofes que aparecem no futuro da humanidade, portanto, foram realizadas posteriormente aos fatos nocivos às pessoas.

O DIH contemporâneo continuou seu desenvolvimento e tentou dar resposta às experiências dramáticas dos conflitos armados na procura de evitar o sofrimento

---

<sup>25</sup>As Leis e Regulamentos da Haia de 1907 são constituídos por: Convenção I. Solução pacífica de conflitos internacionais; Convenção II. Limitação do uso da força para a cobrança de dívidas; Convenção III. Ruptura de hostilidades; Convenção IV. Leis e costumes da guerra terrestre que tem como anexo o Regulamento sobre as leis e costumes da guerra terrestre; Convenção V. Direitos e deveres dos poderes neutros e das pessoas em caso de guerra terrestre; Convenção VI. Regime de navios mercantes no início das hostilidades; Convenção VII. Transformação de navios mercantes em navios de guerra; Convenção VIII. Instalação de minas de contato submarino automático; Convenção IX. Bombardeio de forças navais em tempo de guerra; Convenção X. Extensão à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra; Convenção XI. Restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima; Convenção XII. Estabelecimento de um Tribunal Internacional de Prêmios; Convenção XIII. Direitos e deveres dos poderes neutros em caso de guerra marítima; Convenção XIV. Declaração sobre a proibição de lançar projéteis e explosivos de balões.

humano, ao que se somou também a necessidade de limitar os avanços técnico-bélicos especialmente cruéis.

O primeiro conflito mundial mostrou que era preciso adotar e codificar normas para a proteção de prisioneiros de guerra, em favor de que o CICV já havia empreendido uma grande ação humanitária, sem que isso estivesse previsto nos instrumentos internacionais então em vigor. Pela experiência adquirida neste campo, a comunidade internacional instruiu o CICV a preparar um projeto de código, que em 1929 tornou-se a Convenção sobre Proteção dos Prisioneiros de Guerra.

Em 1919, a assinatura do Tratado de Versalhes põe fim a Primeira Guerra Mundial e é criada a Liga das Nações no âmbito internacional. Ao mesmo tempo, no mundo da CICV, nasce a Liga de Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, hoje conhecida como a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Embora o recurso à guerra fosse uma prerrogativa da soberania nacional, a justiça das causas da guerra não tinha relevância jurídica, de modo que toda guerra era justa. No entanto, a evolução da comunidade internacional após a Primeira Guerra Mundial mudou radicalmente essa abordagem. De fato, a abolição da guerra como instrumento de política nacional é estabelecida no Tratado de Paris de 27 de agosto de 1928, conhecido como Pacto Briand-Kellogg.

Por outro lado, a guerra com agentes bacteriológicos e químicos e os abusos causados por essas armas, na primeira disputa bélica de caráter mundial induziu a comunidade internacional, com o apoio do CICV, a trabalhar no texto de um tratado sobre esta questão: o Protocolo de Genebra de

1925 sobre a proibição do uso na guerra, de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos.

Em 1934, a XV Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, reunida em Tóquio, aprovou o “Projeto de convênio internacional sobre civis de nacionalidade inimiga que se encontram no território de um beligerante ou no território ocupado por este”, elaborado pelo CICV. Mas esse projeto também não foi aperfeiçoado, porque os governos se opuseram à convocação de uma conferência diplomática que poderia ter conduzido à sua aprovação. Assim, as disposições do projeto de Tóquio não puderam ser aplicadas durante a Segunda Guerra Mundial, com as consequências conhecidas por todos.

A Segunda Guerra Mundial ressaltou a necessidade de proteger a população civil como tal, já que pela primeira vez as baixas de não-combatentes superaram as dos militares, como as horríveis e cruéis perseguições e matanças das quais milhões foram vítimas de pessoas durante o holocausto e o ataque às cidades abertas<sup>26</sup>. Além disso, conflitos de natureza interna, como a sangrenta guerra civil espanhola, entre 1936 e 1939, mostraram que os tratados humanitários deveriam ser estendidos a conflitos armados não internacionais. Por isso, finalizada a Segunda Guerra Mundial, houve um consenso generalizado tendendo a adaptar e modernizar o DIH<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Além disso, desde 1700, mais de 100 milhões de pessoas morreram em conflitos armados, 90% durante o século XX e 13% de 1945 até o presente. Durante a década de 1970, os civis se tornaram 73% das vítimas e, na década seguinte, 85%, agora estão perto de 90% das vítimas de conflitos armados.

<sup>27</sup> Por exemplo, o professor José Luis Villasante-Prieto Rodriguez mencionou em seu artigo “*El Derecho Internacional Humanitário como*

A Confederação Helvética convocou, como em outras ocasiões, a realização de uma conferência diplomática e, o CICV assumiu a missão de preparar os projetos de acordo, que foram aprovados em uma única sessão<sup>28</sup>. No âmbito desta Conferência, foi adotada uma quarta convenção sobre a proteção de civis em tempo de guerra. Em 2019, as quatro Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, contam com 197 Estados-partes.

Em 1968, foi adotado o texto da “Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade”, em 1976, um tratado referente à proibição de técnicas militares que afetavam o meio am-

*Instrumento de Paz*”. Disponível em: <<http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/8992>>, o seguinte: “como consequência desta evolução, alguns autores mantiveram a opinião de que a guerra sendo proibida, minaria a confiança da opinião pública sobre a eficácia das Nações Unidas, a aprovação de normas de aplicação na guerra e isso significava o escasso desenvolvimento das regras internacionais sobre o uso da força (Direito de Haia). Por outro lado, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha foi mais pragmático ao promover o progresso do Direito Internacional Humanitário (Direito de Genebra) sobre a proteção das pessoas contra o abuso das forças em conflito armado, pois as guerras ocorrem apesar de tudo e há situações em que se admite recorrer à força de acordo com a Carta das Nações Unidas (legítima defesa, ação preventiva ou repressiva ordenada pelo Conselho de Segurança da ONU ou da aplicação do direito dos povos à sua livre determinação). Nas guerras, há sempre pessoas que sofrem e o direito humanitário internacional se aplica a elas, independentemente das causas do conflito armado”. (RODRIGUEZ, José Luis Villasante-Prieto. *El Derecho Internacional Humanitário como Instrumento de Paz*, 2012. Disponível em: <<https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/8992/CC82art1ocr.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jun. 2019).

<sup>28</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados*. São José de Costa Rica: IIDH, 1996. p.132 e ss.



biente.

A esses instrumentos internacionais, foram acrescentados os trabalhos finalizados da Conferência Diplomática de 1974-1977, sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável em Conflitos Armados, reunida em Genebra. A Conferência culminou com a adoção de dois Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949; o primeiro aplicável aos conflitos armados de caráter internacional e o segundo aos conflitos armados sem caráter internacional. Mais uma vez, o CICV acompanhou desde sua gênese o processo, preparando o texto completo dos projetos que serviram de base para os debates da mencionada Conferência Diplomática.

De 1977 até o presente, a comunidade internacional adotou vários outros textos de instrumentos internacionais do DIH ou com o conteúdo desta normativa, que desenvolvem ou se baseiam em muitas das normas contidas nas Convenções ou Protocolos de Genebra, como a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que podem ser consideradas como excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados de 1980 e seus cinco protocolos; a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre a sua destruição em 1993; a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência das Minas Antipessoal e sobre sua Destruição de 1997; o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional em 1998, que contém uma lista de crimes de guerra em seu artigo 8; o Protocolo Facul-

tativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados de 2001; o Protocolo Adicional III às Convenções de Genebra de 1949 relativo à Aprovação de um Sinal Distintivo Adicional de 2005; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados de 2006, que também é aplicável durante conflitos armados; a Convenção de Oslo sobre a Proibição de Munições de Fragmentação de 2008 e a Convenção sobre a Transferência e Comércio de Armas de 2013 e a Convenção sobre a Proibição do Uso de Armas Nucleares de 2017.

## **2. As Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus Protocolos Adicionais I e II de 1977 e III de 2005**

### **2.1. Generalidades**

Parafraseando Jean Pictet, lembramos que as Convenções de Genebra não são livros mágicos empoeirados ou contratos sobre interesses mais ou menos sórdidos; nem são uma fria compilação de problemas abstratos e casos acadêmicos. São textos cheios de seiva e calor humano.

Assim como costumava fazer o Professor Pictet durante seus discursos com o propósito genuíno de incentivar a paixão e o estudo dos instrumentos jurídicos do DIH, então perguntamos ao leitor: “Quem tem certeza de que algum dia não estará envolvido em um conflito armado?”<sup>29</sup>.

A Segunda Guerra Mundial foi um conflito caracte-

---

<sup>29</sup> PICTET, Jean. La formación del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 161 a 164. Buenos Aires: CICR, 2002. p. 79.

rizado por uma violência sem precedentes. E não só pela ação de um combatente contra outro, em grande medida, como já foi mencionado, a violência se dirigiu contra a população civil, que não tinha pago um preço tão alto pelo belicismo desde a Guerra dos Trinta Anos.

O descobrimento dos campos de concentração e extermínio dos nazistas adicionou outra cota de horror à tragédia que o mundo viveu de 1939 a 1945. Para expressar o sentimento de então, basta citar as palavras do general Eisenhower quando visitou um campo da morte nazista em 1945: “O mundo deve saber o que aconteceu e nunca esquecê-lo”<sup>30</sup>.

De modo que não há dúvida de que a decisão de elaborar as Convenções de Genebra de 1949 esteve selada pela tragédia da Segunda Guerra Mundial e a finalidade das Convenções era preencher os vazios do DIH que ficaram expostos pelo conflito.

Em fevereiro de 1945, mesmo antes do fim das hostilidades, o CICV anunciou aos governos e às Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha sua intenção de revisar as Convenções de Genebra existentes, bem como adotar novas convenções, se perguntando se ainda havia espaço para as normas humanitárias em uma era de guerra total<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> SPOERRI, Philip, em seu discurso na Cerimônia para comemorar o 60º aniversário das Convenções de Genebra. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-president-120809.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>31</sup> Além disso, o CICV organizou uma Conferência Preliminar das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho em Genebra para estudar as Convenções que protegem as vítimas da guerra, em setembro de 1945, seguida por uma Conferência de Especialistas Governamentais em Genebra. 1947. Este último reuniria opiniões para rever as duas Convenções de Genebra existentes, os

Como mencionado anteriormente, as disposições das quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 (doravante I, II, III e IV Convenção) e seus Protocolos Adicionais I, II e III são a espinha dorsal, ou como costumam indicar alguns autores, a pedra angular do DIH. Estes tratados internacionais protegem especialmente aquelas pessoas que não participam de hostilidades e que não podem mais continuar contribuindo com o esforço bélico, isto é, aqueles que tendo sido combatentes ou envolvidos em hostilidades são feridos, doentes, náufragos, detidos ou prisioneiros de guerra.

Cada uma das Convenções contém um regime de proteção de uma categoria de vítimas, em particular, os feridos e doentes dos exércitos de campanha da I Convenção; os feridos, doentes e náufragos na II Convenção; os prisioneiros de guerra na III Convenção e os civis na IV Convenção. Cada um desses principais sistemas de proteção também inclui categorias específicas de pessoas que têm direito a proteção máxima ou reforçada. É o caso do pessoal sanitário e religioso na I e II Convenção e de menores e mulheres na III Convenção e de mulheres e crianças, refugiados

---

feridos e os doentes, e prisioneiros de guerra, e principalmente para preparar uma nova convenção sobre a condição e proteção de civis em tempo de guerra. Fortalecido por este apoio, o CICV informou às autoridades suíças de seu desejo de convocar outra conferência diplomática. Enquanto isso, os participantes da XVII Conferência Internacional da Cruz Vermelha em Estocolmo, em 1948, declararam-se favoráveis à revisão e adaptação das Convenções de Genebra. A Conferência Diplomática começou em 21 de abril, na presença de representantes de 64 Estados, ou seja, quase todos os Estados que existiam na época estavam presentes e levaram quase quatro meses para realizar seu trabalho, o que surpreendeu a opinião pública e prolongou a conferência muito mais do que o previsto.

e apátridas na IV Convenção. As Convenções de Genebra também preveem um sistema de proteção mínimo, entrando nesta categoria os espões e mercenários que não tem direito ao estatuto de prisioneiro de guerra, mas sim tem direito às garantias fundamentais das Convenções.

Os Protocolos Adicionais de 1977 foram elaborados, essencialmente, em resposta a mudanças nas guerras, em particular a expansão da guerra de guerrilha, e o maior sofrimento de civis em conflitos armados devido, em parte, aos desenvolvimentos na tecnologia de armas. Os Protocolos introduziram normas essenciais relacionadas com a condução das hostilidades e os meios e métodos de fazer a guerra, cujo objetivo era reforçar a proteção de civis. Em particular, formularam o importante princípio de distinção entre civis e combatentes e entre bens de natureza civil e objetivos militares. Além disso, ampliaram a lista de garantias fundamentais aplicáveis a todas as pessoas que caem no poder do adversário.

O Protocolo adicional I às Convenções de Genebra complementa as disposições das Convenções que regulam os conflitos armados internacionais e amplia a definição desses conflitos para incluir situações nas quais os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do seu direito à livre determinação.

Os Protocolos Adicionais de 1977 também foram uma resposta à proliferação de conflitos armados internos. Na realidade, o Protocolo Adicional II foi o primeiro tratado dedicado exclusivamente à proteção das vítimas

deste tipo de conflito e foi elaborado a partir da proteção conferida no artigo 3º comum. O Protocolo Adicional II aplica-se especialmente aos conflitos armados não internacionais entre as forças armadas estatais e grupos armados organizados que exercem tal controle territorial que lhes permite realizar operações militares sustentadas e concertadas e aplicar o Protocolo.

O Protocolo Adicional III complementa as Convenções de Genebra permitindo o uso de um emblema distintivo adicional, conhecido como “cristal vermelho”.

As bases das Convenções e seus Protocolos Adicionais são o respeito e a dignidade do ser humano. Neles se dispõe que as pessoas que não participam diretamente de hostilidades e as que estão fora de combate por causa de doença, ferida, cativo ou por qualquer outro motivo, devem ser respeitadas e protegidas contra os efeitos dos conflitos armados, e as que sofrem devem ser socorridas e atendidas sem distinção.

As Convenções e seus Protocolos Adicionais contêm normas estritas em relação as chamadas infrações graves do DIH que o Protocolo Adicional I considera crime de guerra, exigindo que qualquer suspeito de ter cometido ou dado a ordem de cometer qualquer uma dessas infrações graves deve ser levado perante os tribunais para ser julgado com todas as garantias judiciais pertinentes pelos crimes que lhe são imputados<sup>32</sup>.

No caso de um Estado não querer ou não poder prosseguir com o julgamento do suspeito, as Convenções de

---

<sup>32</sup> Cf. nota de rodapé n. 9.

Genebra e o Protocolo Adicional I estabelecem a Jurisdição Universal - *aut dedere aut judicare* ou *aut dedere aut extraditare* -, pelo que qualquer Estado parte de tais instrumentos internacionais, que tenha provas suficientes, poderá prosseguir com o processo penal pertinente. Deve-se buscar, processar ou extraditar os autores de infrações graves, seja qual for sua nacionalidade<sup>33</sup>.

Certas normas humanitárias fundamentais devem ser observadas, independentemente do tipo de conflito, do estatuto das pessoas afetadas pelo conflito e das atividades que realizam. Assim, são proibidos, em qualquer momento e lugar: homicídio, tortura, castigos corporais, mutilações, atentados contra a dignidade pessoal, tomada de reféns, punição coletiva, execuções realizadas sem julgamento prévio e todos tratamentos cruéis e degradantes<sup>34</sup>.

Estão proibidas nas Convenções de Genebra e no Protocolo Adicional I, as represálias contra os feridos, os doentes e os náufragos, o pessoal sanitário e os serviços sanitários, o pessoal e os serviços de proteção civil, os prisioneiros de guerra, os civis, os bens civis e culturais, o meio ambiente natural e as obras e instalações que contenham forças perigosas<sup>35</sup>.

Ninguém poderá ser obrigado a renunciar nem renunciará voluntariamente à proteção que lhe é outorgada

---

<sup>33</sup> Cf. ponto 9.

<sup>34</sup> Cf. artigo 3 I-IV das Convenções; artigo 123 das I-II Convenções; artigo 13 da III Convenção; artigos 32 e 34 da IV Convenção; artigo 75 do Protocolo Adicional I; artigos 4 e 6 do Protocolo Adicional II.

<sup>35</sup> Cf. artigo 46 da I Convenção; artigo 47 da II Convenção; artigo 13 da III Convenção; artigo 33 da IV Convenção; artigos 20 e 51 a 56 do Protocolo Adicional I.

nas Convenções<sup>36</sup>.

As normas estabelecidas nas quatro Convenções de Genebra aplicam-se aos conflitos armados internacionais. Só uma disposição das Convenções de Genebra, o artigo 3º comum às quatro Convenções, aplica-se aos conflitos armados não internacionais.

A seguir se apresenta uma síntese não exaustiva das normas correspondentes a cada um dos tratados internacionais mencionados.

## **2.2. Primeira Convenção de Genebra**

A I Convenção protege durante os conflitos armados de natureza internacional os feridos e os doentes das forças armadas em campanha. Trata-se da versão atualizada da Convenção de Genebra sobre os combatentes feridos e doentes, posterior aos textos adotados em 1864, 1906 e 1929.

Consta de 64 artigos, que basicamente estabelecem que se deve prestar proteção aos feridos e doentes, mas também ao pessoal médico e religioso, as unidades médicas e ao transporte médico e também reconhece os emblemas distintivos<sup>37</sup>.

Tem dois anexos que contêm um projeto de acordo sobre as áreas e as localidades sanitárias, e um modelo de carteira de identidade para o pessoal médico e religioso.

O DIH também protege os meios de transporte civis

---

<sup>36</sup> Cf. artigo 7 da I a III Convenções; artigo 8 da IV Convenção.

<sup>37</sup> Entende-se por doentes e feridos aquelas pessoas que, sendo militares ou civis, precisam de atendimento médico durante um conflito armado sem ter participado das hostilidades. São náufragos os civis ou militares que, depois de uma catástrofe, se encontram em uma situação de perigo no mar ou em outras águas e não participam das hostilidades.



ou militares usados para fins sanitários. Sob nenhuma circunstância, veículos médicos protegidos podem transportar militares ativos, membros armados de grupos armados não-estatais, nem armas, nem munições.

A primeira Convenção de Genebra estabelece a criação do símbolo da cruz vermelha para identificar os bens e o pessoal médico que tem direito à proteção no campo de batalha. Atualmente, o crescente vermelho e o cristal vermelho outorgam o mesmo direito à proteção, e seu uso está estritamente regulado pelo direito internacional. Ataques deliberados contra pessoas, edifícios ou veículos que ostentem qualquer um desses símbolos constitui crime de guerra.

### **2.3. Segunda Convenção de Genebra**

A II Convenção de Genebra protege, durante a guerra, feridos, doentes e náufragos das forças armadas no mar e substituiu a Convenção da Haia de 1907 para a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra de 1864.

Retoma as disposições da Primeira Convenção de Genebra enquanto a sua estrutura e seu conteúdo consta de 63 artigos aplicáveis especificamente à guerra naval. Por exemplo, protege os navios hospitalares. Tem um anexo que contém um modelo de cartão de identidade para o pessoal médico e religioso.

### **2.4. Terceira Convenção de Genebra**

A III Convenção contém 143 artigos, enquanto que seu antecedente direto, a Convenção de 1929 continha

apenas 97, tem cinco anexos que contêm vários modelos de acordos e carteiras de identidade, entre outras.

A III Convenção, após as lições deixadas pela Segunda Guerra Mundial, bem como posteriormente o Protocolo Adicional I de 1977, amplia as categorias de pessoas com direito a receber o estatuto de prisioneiro de guerra, de acordo com a I e II Convenções. As condições e locais para a captura foram definidos com maior precisão; foram especificadas, sobretudo, as questões relacionadas com o trabalho dos prisioneiros de guerra, seus recursos financeiros, a assistência que têm o direito de receber e os procedimentos judiciais contra eles. Esta Convenção estabelece o princípio de que os prisioneiros de guerra devem ser libertados e repatriados sem demora após a cessação das hostilidades ativas.

A III Convenção de Genebra contém as disposições que caracterizam tanto o estatuto do combatente como do prisioneiro de guerra.

Os membros das forças armadas de uma Parte no conflito que não seja pessoal sanitário ou religioso são combatentes, e qualquer combatente capturado pela Parte adversa será um prisioneiro de guerra<sup>38</sup>.

Essas forças armadas deverão estar organizadas; estarão sob o comando responsável de seus subordinados perante essa Parte e sujeitos a um regime de disciplina interna que garanta o respeito às normas de direito internacional aplicáveis em conflitos armados<sup>39</sup>. Este respeito implica, em particular, que os combatentes devem distin-

---

<sup>38</sup> Cf. artigo 4 da III Convenção e os artigos 43 e 44 do Protocolo Adicional I.

<sup>39</sup> Cf. artigo 43 do Protocolo Adicional I.

guir-se da população civil por meio de um uniforme ou outro sinal distintivo, pelo menos enquanto participam de um ataque ou de um deslocamento militar preparatório para um ataque. Em situações excepcionais devido à índole das hostilidades, elas podem ser distinguidas como combatentes carregando as armas à vista<sup>40</sup>. Além disso, os membros da população de um território desocupado que, quando o inimigo se aproxima, peguem espontaneamente as armas para combater contra as tropas invasoras (levantamento em massa) também têm direito ao estatuto de prisioneiro de guerra se portarem armas abertamente e respeitarem as leis e os costumes da guerra<sup>41</sup>.

Os prisioneiros de guerra estão no poder da potência inimiga, e não dos indivíduos ou corpos de tropa que os capturaram<sup>42</sup>. Considera-se que a pessoa que participa das hostilidades e seja capturada será um prisioneiro de guerra e deva ser tratada como tal, mesmo que haja dúvidas sobre seu estatuto<sup>43</sup>, na es-

<sup>40</sup> Cf. artigo 44 do Protocolo Adicional I.

<sup>41</sup> Cf. artigo 4 da III Convenção.

<sup>42</sup> Cf. artigo 12 da III Convenção.

<sup>43</sup> No curso das operações militares no Afeganistão em 2001, um grande número de afegãos, vários nacionais de países terceiros e um nacional dos Estados Unidos que aderiram ao grupo *Al Qaeda* caíram em poder dos Estados Unidos. Alguns foram presos e transferidos para a base militar de Guantánamo. O secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, indicou que eles eram do Taleban e membros da *Al Qaeda* e que todas essas pessoas não eram prisioneiras de guerra, mas “*combatentes ilegais*”. Sobre esta questão, cf. SASSOLI, Marco. La guerra contra el terrorismo, el derecho internacional humanitario y el estatuto del Prisionero de Guerra. In: VALLADARES, Gabriel Pablo (Org). Derecho Internacional Humanitario y temas de áreas vinculadas. *Lecciones y Ensayos* n.78. Buenos Aires: Lexis Nexis-Abeldo

pera de que um tribunal ou corte administrativa competente tenha determinado seu estatuto<sup>44</sup>.

Os prisioneiros de guerra não podem ser processados por participarem de hostilidades. Sua detenção não é uma maneira de puni-los, mas de evitar que continuem participando no conflito. A potência detentora pode processá-los por possíveis crimes de guerra, mas não por atos de violência que sejam lícitos ao DIH.

Os prisioneiros de guerra devem ser tratados humanamente em todas as circunstâncias. Eles são protegidos contra todos os atos de violência, bem como contra intimidação, insultos e curiosidade pública. Eles devem indicar, se solicitado, seus nomes e sobrenomes, sua idade, sua graduação e seu número de matrícula militar, mas não serão obrigados a fornecer outras informações<sup>45</sup>. Eles têm o direito de manter seus pertences e objetos pessoais.

As mulheres devem ser tratadas com todas as considerações devido a seu sexo<sup>46</sup>.

O Estatuto do Prisioneiro de Guerra só é aplicável em caso de conflito armado internacional.

## **2.5. Quarta Convenção de Genebra**

A IV Convenção protege civis, inclusive nos territórios ocupados. É composto por 159 artigos. Possui três

---

Perrot, 2003. p. 549-583.

<sup>44</sup> Cf. artigo 5 da III Convenção e artigo 45 do Protocolo Adicional I. Recomenda-se ver o artigo.

<sup>45</sup> Cf. artigo 17 da III Convenção.

<sup>46</sup> Cf. artigo 14 da III Convenção.

anexos contendo um modelo de acordo sobre áreas sanitárias e áreas de segurança, um projeto de regulamento sobre socorros humanitários e modelos de cartões. Contém uma breve seção sobre a proteção geral da população contra algumas consequências da guerra, sem se referir à condução das hostilidades, que foram levadas em conta posteriormente, nos Protocolos Adicionais de 1977.

Algumas normas mínimas de proteção aplicam-se a todas as pessoas afetadas por um conflito armado, seja qual for sua nacionalidade e o território em que residem.

A maioria das normas desta Convenção se refere ao estatuto e o tratamento a ser dado às pessoas protegidas, e distingue entre a situação dos estrangeiros no território de uma das partes em conflito e a dos civis nos territórios ocupados. Define as obrigações da Potência ocupante em relação à população civil e contém disposições precisas sobre a ajuda humanitária que a população civil dos territórios ocupados tem o direito de receber. Além disso, contém um regime específico sobre o tratamento de civis internados. As normas relativas ao tratamento e às condições de detenção de civis internados estabelecidos pelo DIH são muito semelhantes às aplicáveis aos prisioneiros de guerra.

Nos últimos setenta anos, as principais vítimas da guerra tem sido os civis. Por essa razão, a proteção da população civil durante os conflitos armados é um pilar do DIH. Não só as pessoas estão protegidas, mas também bens públicos e privados. O DIH define e protege os grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças e pessoas deslocadas.

Nos territórios ocupados, se a Potência ocupante não

puder garantir o fornecimento dos alimentos e materiais sanitários necessários à população sob seu controle, aceitará ações de socorro em favor dessa população<sup>47</sup>. As partes beligerantes devem permitir o acesso a essas organizações. Em particular, a IV Convenção e o Protocolo Adicional I exigem que os beligerantes facilitem o trabalho do CICV<sup>48</sup>.

Embora o DIH proteja todos os civis sem qualquer distinção de natureza desfavorável, é feita menção especial a determinados grupos, como mulheres e crianças – devendo ser objeto de um respeito especial e serão protegidos contra qualquer forma de atentado ao pudor<sup>49</sup>, os idosos e os doentes que são extremamente vulneráveis durante uma guerra. O mesmo pode-se dizer daqueles que saem de suas casas e se tornam deslocados internos ou que obtêm o estatuto de refugiado em um terceiro Estado, cruzando as fronteiras de seu país em conflito. O DIH proíbe o deslocamento por meio de intimidação, violência ou fome. Deve-se facilitar a reunião de famílias dispersas e a troca de notícias familiares entre parentes separados<sup>50</sup>.

Em particular, toda pessoa afetada pelo conflito armado gozará de seus direitos e garantias fundamentais, sem qualquer discriminação: sua pessoa, sua honra, suas convicções e suas práticas religiosas serão respeitadas; nenhum agente civil ou militar tentará contra sua vida, sua saúde e sua integridade física ou mental ou contra sua dig-

<sup>47</sup> Cf. artigos 55 e 50 da IV Convenção e artigo 69 do Protocolo Adicional I.

<sup>48</sup> Cf. artigo 23 da IV Convenção e artigos 70 e 71 do Protocolo Adicional I (CAI) e artigo 18 do Protocolo Adicional II (CANI).

<sup>49</sup> Cf. artigo 24 da IV Convenção e artigos 76 a 78 do Protocolo Adicional II.

<sup>50</sup> Cf. artigos 25 e 26 da IV Convenção e artigo 74 do Protocolo Adicional I.

nidade. Em caso de processo, terá direito a um processo equitativo<sup>51</sup>. Esses direitos e garantias também se aplicam no caso de conflito armado não internacional<sup>52</sup>.

Além disso, a IV Convenção trata especialmente sobre civis em poder do inimigo e duas categorias são distinguidas: civis em território inimigo e população civil em territórios ocupados.

Os civis em território inimigo, desde que não se oponham considerações de segurança, poderão sair do país<sup>53</sup>. Se eles não saírem ou forem retidos, o tratamento deles será análogo ao dos estrangeiros<sup>54</sup>.

Quando se trata da população civil em território ocupado, a Potência ocupante tem o dever de manter a ordem pública<sup>55</sup>. Deportações e transferências de população, são proibidas<sup>56</sup>. Qualquer requisição obrigatória de mão de obra deve estar sujeita a regras estritas. Pessoas com menos de 18 anos de idade são excluídas das requisições, e os trabalhadores requisitados não poderão ser forçados a executar tarefas que os façam participar em operações militares<sup>57</sup>. O saque é proibido, assim como as destruições inúteis de propriedade<sup>58</sup>. Cabe a Potência de ocupação o

---

<sup>51</sup> Cf. artigos 75 do Protocolo Adicional I.

<sup>52</sup> Cf. artigos 4 e 6 do Protocolo Adicional II.

<sup>53</sup> Cf. artigo 35 da IV Convenção.

<sup>54</sup> Cf. artigo 38 da IV Convenção.

<sup>55</sup> Cf. artigo 64 da IV Convenção.

<sup>56</sup> Cf. artigo 49 da IV Convenção.

<sup>57</sup> Cf. artigo 51 da IV Convenção.

<sup>58</sup> Cf. artigos 33 e 53 da IV Convenção.

dever de se ocupar pelo bem-estar das crianças<sup>59</sup>, pela manutenção dos serviços de saúde<sup>60</sup> e o provisionamento da população<sup>61</sup>. Deverá autorizar a entrada de remessas de socorro e facilitar o seu transporte<sup>62</sup>.

Em geral, as autoridades, a administração e as instituições públicas e privadas continuarão a funcionar<sup>63</sup>.

A Potência ocupante tem o direito de se defender contra atos hostis à sua administração e aos membros de suas tropas. Pode promulgar, para esse fim, leis especiais<sup>64</sup> e perseguir os acusados perante seus próprios tribunais<sup>65</sup>, mas nenhuma sentença pode ser pronunciada sem um processo regular anterior<sup>66</sup>. Poderá prosseguir, se sua segurança exigir imperativamente, para o internamento de certas pessoas<sup>67</sup>. No entanto, todas estas medidas devem estar sujeitas a normas específicas e ao controle da Potência protetora<sup>68</sup>. Os civis em território inimigo e habitantes de territórios ocupados têm certos direitos em comum. Em todas as circunstâncias, terão direito ao respeito de sua integridade física e mental, sua honra, seus privilégios familiares, suas convicções e práticas religiosas e seus hábitos e

---

<sup>59</sup> Cf. artigo 50 da IV Convenção.

<sup>60</sup> Cf. artigo 56 da IV Convenção.

<sup>61</sup> Cf. artigo 55 da IV Convenção.

<sup>62</sup> Cf. artigos 69 a 72 da IV Convenção.

<sup>63</sup> Cf. artigos 54, 63 e 64 da IV Convenção.

<sup>64</sup> Cf. artigo 64 da IV Convenção.

<sup>65</sup> Cf. artigo 66 da IV Convenção.

<sup>66</sup> Cf. artigo 71 da IV Convenção.

<sup>67</sup> Cf. artigo 78 da IV Convenção.

<sup>68</sup> Cf. artigos 65 a 77, 78, 136, 137 e 143 da IV Convenção.



costumes. Sempre serão tratados com humanidade<sup>69</sup>; não serão submetidos a qualquer coerção<sup>70</sup>. As mulheres serão particularmente protegidas em sua honra, especialmente contra violações e outros ataques contra o pudor<sup>71</sup>. Esses civis poderão dirigir-se livremente à Potência protetora para solicitar sua intervenção, bem como ao CICV e à Sociedade Nacional da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho do país onde estão localizados<sup>72</sup>. Os representantes da Potência protetora e do CICV poderão visitá-los livremente<sup>73</sup>. O Estado em cujo poder se encontrem esses civis será responsável pelo tratamento dado a eles por seus funcionários ou militares<sup>74</sup>.

Finalmente, se forem sujeitos a internamento, medida que não pode ter natureza de punição, gozarão de um tratamento que, em geral, será análogo ao aplicado aos prisioneiros de guerra, dadas as diferenças decorrentes de sua condição de civis<sup>75</sup>.

A proteção de civis estabelecida nas Convenções de Genebra e nos Protocolos Adicionais é ampla. Nos últimos cinquenta anos, o problema tem sido a aplicação desses instrumentos no DIH. Nem os Estados nem os grupos armados não estatais cumpriram adequadamente suas obrigações a esse respeito. Como resultado, os civis sofreram muito em todos os conflitos armados.

---

<sup>69</sup> Cf. artigo 27 da IV Convenção.

<sup>70</sup> Cf. artigo 31 da IV Convenção.

<sup>71</sup> Cf. artigo 27 da IV Convenção.

<sup>72</sup> Cf. artigo 30 da IV Convenção.

<sup>73</sup> Cf. artigos 30 e 143 da IV Convenção.

<sup>74</sup> Cf. artigo 29 da IV Convenção.

<sup>75</sup> Cf. artigos 39 e 135 da IV Convenção.

### 3. Protocolo Adicional I de 1977

O principal avanço do Protocolo Adicional I está representado pelo progresso significativo que se alcançou na codificação de normas sobre a condução de hostilidades. Ao contrário das normas que regulamentam o tratamento de civis em poder do inimigo, desenvolvidas consideravelmente na IV Convenção de Genebra, as normas relativas a métodos e meios lícitos de guerra e a proteção da população civil contra os efeitos das hostilidades praticamente não haviam sido examinadas desde as Convenções de Haia de 1907.

A pedra angular do Protocolo Adicional I são as disposições em que o princípio da distinção é codificado e sentido. Além disso, o Protocolo Adicional I reafirma e codifica claramente, pela primeira vez, a obrigação consuetudinária de proporcionalidade na condução das hostilidades.

O valor de ambos os Protocolos também está em seu contexto multicultural; de fato, os Estados do mundo todo participaram das negociações dos textos.

As inovações do Protocolo em relação aos estatutos de combatente e prisioneiro de guerra, que suscitaram certa polêmica quando foi aprovado, são hoje muito menos controversas. Embora alguns Estados estivessem preocupados com as mudanças introduzidas, estes refletiam uma nova realidade nas relações internacionais: o fenômeno da guerrilha.

Assim, o Protocolo Adicional I estabelece as normas relativas ao comportamento dos combatentes durante as hostilidades. O princípio fundamental é que o direito das Partes

ao conflito de escolher métodos ou meios de fazer a guerra não é ilimitado. É por isso que é proibido usar armas, projéteis, materiais ou táticas de tal natureza que causem males supérfluos ou sofrimento desnecessário<sup>76</sup>. É proibido matar, ferir ou capturar um adversário por meios perversos<sup>77</sup>.

É proibido fazer uso indevido dos emblemas reconhecidos (símbolo da cruz, crescente vermelho e cristal vermelho, bandeira branca, sinal de proteção dos bens culturais, etc.<sup>78</sup>). É proibido fazer uso dos sinais de nacionalidade da Parte adversária e dos Estados que não são partes no conflito<sup>79</sup>.

Assim, o Protocolo afirma que o direito dos conflitos armados exige um mínimo de lealdade dos combatentes. É proibido recusar o quartel<sup>80</sup>. O inimigo que não participa ou que não pode mais participar de hostilidades, que se rende ou manifesta claramente a intenção de se entregar não pode ser objeto de ataque<sup>81</sup>. O detentor que não tem meios para evacuar seus prisioneiros deve libertá-los<sup>82</sup>. Outra norma importante também afirma explicitamente que são proibidos “atos ou ameaças de violência cuja finalidade principal é aterrorizar a população civil”.

Por outro lado, devemos ter em mente que suas normas não são uma sobrecarga de obrigações para os res-

---

<sup>76</sup> Cf. artigo 35 do Protocolo Adicional I.

<sup>77</sup> Cf. artigo 37 do Protocolo Adicional I.

<sup>78</sup> Cf. artigo 38 do Protocolo Adicional I e 1 e 2 do Protocolo Adicional III.

<sup>79</sup> Cf. artigo 39 do Protocolo Adicional I.

<sup>80</sup> Cf. artigo 40 do Protocolo Adicional I.

<sup>81</sup> Cf. artigos 41 e 42 do Protocolo Adicional I.

<sup>82</sup> Cf. artigo 41 do Protocolo Adicional I.

ponsáveis de uma operação militar, porque não afetam o direito que tem todo Estado a se defender por qualquer meio legítimo.

O Protocolo Adicional I amplia a definição de conflito armado internacional, consagrada nas Convenções de Genebra, abrangendo as guerras de liberação nacional<sup>83</sup>. Por outro lado, este Protocolo define os objetivos legítimos em caso de ataque militar. Assim, proíbe ataques indiscriminados e ataques ou represálias contra a população civil e pessoas civis<sup>84</sup>, bens de caráter civil<sup>85</sup>, bens essenciais para a sobrevivência da população civil<sup>86</sup>, bens culturais e locais de culto<sup>87</sup>, obras e as instalações que contêm forças perigosas<sup>88</sup> e o meio ambiente natural<sup>89</sup>.

A maioria dos ataques ou outros atos cometidos em violação das proibições que foram mencionadas são considerados, sob certas condições, graves infrações do DIH e são classificados como crimes de guerra.

O Protocolo Adicional I contém definições importantes, entre as quais se prevê que os objetivos militares se limitam àqueles objetos que devido a sua natureza, localização, finalidade ou uso contribuem efetivamente para a ação militar ou que a destruição total ou parcial, captura ou neutralização oferecem nas circunstâncias do caso uma

---

<sup>83</sup> Cf. artigo 1 do Protocolo Adicional I.

<sup>84</sup> Cf. artigos 48 e 51 do Protocolo Adicional I.

<sup>85</sup> Cf. artigos 48 e 52 do Protocolo Adicional I.

<sup>86</sup> Cf. artigo 54 do Protocolo Adicional I.

<sup>87</sup> Cf. artigo 53 do Protocolo Adicional I.

<sup>88</sup> Cf. artigo 56 do Protocolo Adicional I.

<sup>89</sup> Cf. artigos 48 a 56 do Protocolo Adicional I.

vantagem militar definitiva<sup>90</sup>. Também o artigo 50 do Protocolo Adicional I define o termo “população civil” como compreendendo “todas as pessoas que são civis”, e, define o “civil” de maneira negativa, como qualquer pessoa que não seja um membro das forças armadas ou um grupo armado organizado de alguma das partes no conflito.

Essas definições também são importantes para os fins de distinguir civis de combatentes em conflitos armados internos que são regulados pelo Protocolo II e pelo artigo 3º comum às Convenções de Genebra<sup>91</sup>.

O artigo 36 do Protocolo Adicional I estabelece que cada Estado Parte deve determinar se o uso de novas armas, meios ou métodos de guerra que estuda, desenvolve, adquire ou adota seria proibido pelo direito internacional em alguns ou todas as circunstâncias.

O Protocolo Adicional I amplia a proteção conferida pelas Convenções de Genebra a todo o pessoal, unidades e meios de transporte sanitários, tanto civis como militares<sup>92</sup>; estabelece a obrigação de procurar pessoas desaparecidas<sup>93</sup>; reforça as disposições relativas à distribuição de suprimentos de emergência para a população civil<sup>94</sup>; concede proteção às atividades dos organismos de proteção

---

<sup>90</sup> Cf. artigo 52, parágrafo 2 do Protocolo Adicional I.

<sup>91</sup> GOLDMAN, Robert K. Derecho internacional humanitario y actores no estatales. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Serie de Estudios en Derechos Humanos*, Tomo I, p. 99. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/a11992.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

<sup>92</sup> Cf. artigos 8-31 do Protocolo Adicional I.

<sup>93</sup> Cf. artigo 33 do Protocolo Adicional I.

<sup>94</sup> Cf. artigos 68 a 71 do Protocolo Adicional I.

civil<sup>95</sup>; prevê medidas que os Estados devem tomar para facilitar a aplicação do DIH<sup>96</sup>.

O artigo 90 do Protocolo Adicional I estabelece uma Comissão Internacional de Inquérito Humanitário que poderá investigar qualquer fato denunciado como infração grave ou qualquer outra violação grave das Convenções e do Protocolo I e poderá exercer bons ofícios com vistas ao seu cumprimento. A Comissão está sediada em Berna e a Federação Helvética, como depositária das Convenções de Genebra e dos Protocolos Adicionais, garante os serviços da Secretaria<sup>97</sup>.

Embora tenha sido criado em 1991, nunca foi usado como um método de solução de controvérsias, apesar que muitos dos Estados participantes em conflitos armados recentes tenham reconhecido sua competência<sup>98</sup>.

#### **4. Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra e ao Protocolo Adicional II**

A maioria dos conflitos armados posteriores a Se-

<sup>95</sup> Cf. artigos 61 a 67 do Protocolo Adicional I.

<sup>96</sup> Cf. artigos 80 a 91 do Protocolo Adicional I.

<sup>97</sup> VALLADARES, Gabriel Pablo; CONSIGLI, José Alejandro. La Comisión Internacional de Encuesta y la aceptación de su competencia por parte de la República Argentina. *Lecciones y Ensayos* 72/73/74, p. 273 - 293, Abeledo Perrot 1998/99.

<sup>98</sup> ESPAÑOL, Diana; FRENKEL, Brian; KOTLIK, Marcos. La Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta: un método de solución de controversias prácticamente olvidado. Desafíos y posibilidades. In: GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina; PEZZOT, Romina Edith (Eds). *La solución de controversias en derecho internacional y temas vinculados, Liber Amicorum em homenagem a Alejandro Turyn*. EUDEBA (no prelo).

gunda Guerra Mundial tem sido de natureza não internacional. Como já mencionado, a única disposição das Convenções de Genebra aplicável a esse tipo de conflito é o artigo 3º comum às quatro Convenções<sup>99</sup>. No entanto, esta disposição, na qual se enunciam os princípios fundamentais da proteção da população civil e dos civis em tempos de conflito armado é insuficiente para resolver os graves problemas apresentados pelos conflitos internos no âmbito humanitário.

#### O artigo 3º comum às quatro Convenções de Gene-

<sup>99</sup> Por causa da importância do artigo 3, comum às Convenções de Genebra, seu texto é reproduzido aqui: "Conflitos não-internacionais. Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada a aplicar, no mínimo, as seguintes disposições: 1) As pessoas que não participem diretamente das hostilidades, incluindo membros das forças armadas que depuseram suas armas e as pessoas colocadas fora de combate por doença, lesão, detenção ou por qualquer outro motivo, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem distinção alguma de índole desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna ou qualquer outro critério análogo. Neste sentido, proibir, em qualquer tempo e local, as pessoas acima mencionadas: a) os ataques contra a vida e integridade física, especialmente homicídio em todas as suas formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios; b) fazer reféns; c) atentados contra a dignidade pessoal, especialmente tratamento humilhante e degradante; d) as sentenças proferidas e as execuções sem prévio julgamento perante um tribunal legitimamente constituído, com garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados. 2) Os feridos e os doentes serão recolhidos e assistidos. Um organismo humanitário imparcial, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, pode oferecer seus serviços às Partes em conflito. Além disso, as Partes em conflito farão o possível por colocar em vigência, através de acordos especiais, o total ou parte das outras disposições da presente Convenção. A aplicação das disposições acima não terá efeito sobre o estatuto jurídico das Partes no conflito".

bra marcou um grande avanço. Os conflitos armados sem caráter internacional podem ser de vários tipos. Podem ser guerras civis, conflitos armados internos que se estendem a outros Estados ou conflitos internos nos quais terceiros Estados ou uma força internacional intervêm junto com o governo. O artigo 3º comum estabelece as normas fundamentais que não podem ser revogadas. Trata-se de um mini convênio dentro das Convenções, já que contém as normas essenciais das Convenções de Genebra em um formato condensado e as torna aplicáveis a conflitos não internacionais.

O Protocolo Adicional II é o primeiro tratado que trata exclusivamente da proteção do indivíduo e da regulamentação de certos métodos de guerra em conflitos armados não internacionais. Este instrumento é um complemento importante ao artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra.

O Protocolo Adicional II supõe um progresso na proteção das vítimas de guerras civis. Essa proteção se manifesta especialmente na enumeração detalhada das garantias fundamentais de todas as pessoas que não participam ou deixaram de participar diretamente das hostilidades, dos direitos das pessoas cuja liberdade foi limitada e das garantias judiciais. Deve-se notar que as garantias judiciais previstas no Protocolo, em particular, vão além da proteção outorgada no direito dos direitos humanos, especialmente porque as garantias judiciais específicas previstas no DIH não podem ser violadas.

Em conflitos armados não internacionais, o artigo 3º, comum às Convenções de Genebra de 1949 e ao Protocolo Adicional II, prevê que as pessoas privadas de liberdade



por razões relacionadas ao conflito também devem ser tratadas humanamente em todas as circunstâncias. Em particular, estão protegidos contra o homicídio, a tortura, bem como contra o tratamento cruel, humilhante e degradante.

As pessoas detidas por terem participado das hostilidades não estão imunes a procedimentos criminais para essa participação, de acordo ao direito interno aplicável.

O Protocolo Adicional II deu forma jurídica a um conceito que hoje é amplamente aceito: conflitos armados que ocorrem dentro das fronteiras de um país são um assunto de interesse internacional. Para esse fim, o Protocolo Adicional II também estabeleceu uma série de normas importantes que protegem os civis do perigo de operações militares em conflitos armados que não tem caráter internacional.

Assim, o objetivo do Protocolo Adicional II é assegurar a aplicação das normas fundamentais do direito dos conflitos armados aos conflitos internos, sem, contudo, restringir o direito ou os meios que dispõem os Estados para manter ou restabelecer a lei e a ordem. Nem pode ser usado para justificar uma intervenção estrangeira.

O fato de ser conforme às disposições do Protocolo Adicional II não implica, portanto, o reconhecimento de nenhum tipo de estatuto particular aos grupos armados não-estatais envolvidos no conflito armado.

Diferente do artigo 3º comum às Convenções de Genebra, que não contém critérios para definir os conflitos internos aos quais se aplica, o Protocolo Adicional II descreve detalhadamente seu âmbito de aplicação, excluindo conflitos de baixa intensidade, tais como situações de distúr-

bios, tensões internas e tumultos. Nos termos do Protocolo Adicional II, são incluídos os conflitos não internacionais que ocorrem no território de um Estado em que as forças armadas desse Estado são confrontadas com grupos armados não-estatais organizados que atuam sob um comando responsável e controlam parte do território nacional.

O Protocolo Adicional II também proíbe ataques dirigidos contra a população civil e civis; os bens essenciais para a sobrevivência da população<sup>100</sup>; as obras e instalações que contêm forças perigosas<sup>101</sup>; bens culturais e locais de culto<sup>102</sup>; regula o deslocamento forçado da população civil<sup>103</sup>; protege os feridos; os enfermos e os náufragos<sup>104</sup>; protege pessoal religioso, bem como pessoal, unidades e transportes sanitários, tanto civis como militares<sup>105</sup>; limita o uso da cruz vermelha e do crescente vermelho apenas as pessoas e bens autorizados a mantê-las<sup>106</sup>.

## **5. Reflexão sobre a importância e vigência do DIH a 70 anos da adoção das Convenções de Genebra de 1949**

Nos últimos anos, a comunidade internacional tem presenciado um crescimento exponencial das reivindicações políticas, étnicas, nacionais e religiosas e também a luta

<sup>100</sup> Cf. artigo 14 do Protocolo Adicional II.

<sup>101</sup> Cf. artigo 15 do Protocolo Adicional II.

<sup>102</sup> Cf. artigo 16 do Protocolo Adicional II.

<sup>103</sup> Cf. artigo 17 do Protocolo Adicional II.

<sup>104</sup> Cf. artigo 7 do Protocolo Adicional II.

<sup>105</sup> Cf. artigo 9 a 11 do Protocolo Adicional II.

<sup>106</sup> Cf. artigo 12 do Protocolo Adicional II.

pelo acesso a recursos essenciais como vetores das dinâmicas que dão origem ou continuidade aos conflitos armados.

Como se sabe, na atualidade, as batalhas são travadas em áreas povoadas, arriscando vidas de muitos cidadãos civis e destruindo infraestruturas críticas. Nas guerras urbanas prolongadas, vemos um grande número de pessoas afetadas, por longos períodos ou com necessidades profundas: de comida, água e abrigo, a serviços de saúde e oportunidades econômicas e a necessidade de apoio psicossocial.

O panorama global do conflito também mudou. Uma vasta gama de exércitos, forças especiais, grupos armados, empresas militares e de segurança privadas e gangues criminosas agora lutam, diretamente ou por procuração, aberta ou secretamente.

Nos campos de batalha de hoje, alguns desenvolvimentos particularmente desafiadores surgiram, tais como atores armados e civis se misturando e indivíduos mudando de combatentes à noite para civis durante o dia. Isso significa que é cada vez mais difícil olhar para o DIH isoladamente e nos forçar a considerar também outras fontes de direito ao operar em ambiente complexo, como por exemplo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, estruturas jurídicas nacionais e regionais, soft law e orientação política.

Hoje, também estamos vendo tecnologias em rápido desenvolvimento criando novas linhas de frente no espaço cibernético, e novas maneiras de combater, tais como sistemas de armas autônomas e tecnologias remotas.

É habitual ver que a imprensa informa sobre pessoas massacradas, torturadas, violentadas ou estupradas ou nos exhibe ataques e bombardeios indiscriminados de aldeias e cidades em tempo real, fatos que são cometidos por exércitos regulares ou grupos armados não estatais indistintamente. Estas notícias geram reações na opinião pública de natureza diversa.

Em geral, os cenários descritos anteriormente incentivam o público a se perguntar se as normas aplicáveis nos conflitos armados, muitas delas septuagenárias, continuam sendo um marco adequado a ser aplicado em favor das pessoas protegidas dos conflitos contemporâneos.

Para responder a essa pergunta, devemos começar reconhecendo que não é fácil nos convenceremos do valor do DIH para a sobrevivência da humanidade, se não tentarmos primeiro superar o desgaste emocional e a apatia causados pela visão da mídia de tantos atos de crueldade e suas consequências humanitárias.

Os meios de comunicação são mais propensos, no geral, a exibir os comportamentos de violação do DIH em detrimento de comportamentos que respeitem esse direito, provavelmente porque seu cumprimento não é tão marcante ou não promove o consumo de notícias.

Enquanto os conflitos evoluem na natureza, o DIH também não é estático. Como mencionado no começo de este trabalho, os fatos sempre precederam ao direito e, portanto, a solução jurídica chegou depois de que os fatos graves aconteceram, e essa resposta, pelo menos desde o legal, surgiu com o imperativo de que tais condutas não se repitam mais.

Assim, desde a adoção das Convenções de Genebra de 1949, o DIH continuou a ser desenvolvido e, como sempre, tenta responder às dramáticas experiências dos conflitos armados na tentativa de evitar o sofrimento humano.

Portanto, para fazer uma breve análise de sua validade, devemos colocar em perspectiva o fato de que o DIH aplicável em conflitos armados é um sistema jurídico composto por vários tratados, e não exclusivamente pelas Convenções de Genebra de 1949.

As Convenções de Genebra, apesar de constituírem a pedra angular, não são o único instrumento internacional aplicável aos conflitos armados, pelo contrário, são a fonte e origem de muitos outros tratados internacionais, com os quais também estão inter-relacionados e com os quais são aplicados simultaneamente nos contextos de guerra.

Em outras palavras, nesse sentido de ideias, poderíamos argumentar que as normas das Convenções de Genebra foram adaptadas às realidades mutáveis dos conflitos armados, tanto de suas páginas, como através da aplicação de outras normas àquelas que deram origem.

Como se sabe, o DIH não faz julgamentos sobre o motivo da luta ou os motivos que originaram o conflito. Afirma que toda pessoa que não participa ou deixa de participar ativamente nas hostilidades tem direito a proteção e deve ser tratada com humanidade. Todos, até mesmo o inimigo, devem ser vistos como humanos e protegidos.

O que isso significa praticamente? Por exemplo, que ninguém será submetido a tortura e outras formas de maus-tratos; que estupro e outras formas de violência se-

xual são proibidas; que os feridos e doentes devem receber cuidados médicos; que os hospitais e pessoal médico não devem ser atacados; que pessoas detidas devem ser tratadas com humanidade; que os membros da família têm o direito de saber o destino de seus parentes; e que os mortos devem ser tratados com dignidade, entre outras coisas.

Quando o DIH é respeitado, o dano aos civis é drasticamente reduzido. Se simplesmente ficarmos com as imagens das mídias, seria muito difícil acreditar nessa frase. Mas para aqueles que trabalham no âmbito humanitário em conflitos armados, existe uma possibilidade concreta de ver o DIH em ação, não exclusivamente as violações, mas sim também seu cumprimento.

Assim, por exemplo, quando uma pessoa ferida é permitida passar pelo posto de controle; quando uma criança na linha de frente recebe comida e outra ajuda humanitária; quando as condições de vida dos detidos são melhoradas ou quando podem receber contato de suas famílias; quando se permite recolher os cadáveres; quando se identificam desaparecidos; quando um combatente capturado recebe o devido tratamento do estatuto do prisioneiro de guerra; quando terminadas as hostilidades ativas se repatriam os prisioneiros, etc. Nesse sentido a percepção daquelas pessoas que estão trabalhando no humanitário não se limita simplesmente ao que as mídias decidem mostrar e por isso podem acreditar no valor das normas do DIH.

Quando o DIH é violado sempre se corre o risco de ciclos de violência. O conflito destrói vidas de muitas ma-

neiras. De fato, nos conflitos em todo o mundo, vemos enormes violações do DIH: exemplos trágicos do Iêmen, Somália, Nigéria, Ucrânia e outros lugares, que demonstram que há terríveis fracassos em proteger as pessoas todos os dias.

Essas violações podem levar a uma percepção de que os princípios nunca são respeitados ou de que não são relevantes. Mas seria errado - e de fato perigoso - acreditar que o DIH é sempre e somente violado e, portanto, é inútil.

O foco singular em violações do direito corre o risco de deslegitimar o direito ao longo do tempo e perder aquelas centenas e milhares de situações em que a norma jurídica é efetivamente respeitada: os hospitais e o sistema de água não atacados, os civis poupados, os detidos tratados humanamente, etc.

Alguns doutrinadores, com uma visão pessimista, argumentam que as Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais não se ajustam à realidade dos conflitos armados atuais.

Dar crédito a essa posição é ignorar, como mencionado anteriormente, que quando as normas das Convenções foram devidamente aplicadas e respeitadas, milhares de vidas foram salvas, tanto de civis quanto de combatentes capturados que receberam o tratamento ou o estatuto de prisioneiro de guerra, ou os membros da missão médica em uma área de conflito armado, entre muitos outros exemplos.

Por outro lado, sustentar essa postura nos leva diretamente a legitimar a ideia de que seria melhor não ter normas que regulem conflitos armados. Se isso fosse assim, o

império da crueldade, da irracionalidade e seria favorecida uma escalada incontrolável de atrocidades e represálias na condução das hostilidades, transformando a guerra na antecâmara segura da aniquilação da humanidade.

## **Conclusão**

Como se sabe, o mundo inteiro, suas comunidades e as diferentes situações em que a humanidade se desenvolve são regidos por normas jurídicas. Por ser o Direito de “dever ser”, espera-se como cenário ideal que as sociedades estejam dispostas a respeitar suas normas para garantir a ordem e a convivência. Fazendo o contrário, isto é, violando as normas de qualquer sistema jurídico, falência e enfraquecimento do sistema e quando isso acontece a sociedade deve perseguir os responsáveis por tais violações e trazê-los perante os tribunais de justiça.

O DIH, como todo ramo do Direito, não escapa dessa dinâmica e da mesma forma que a existência de suas normas serve para dissuadir e evitar atos ilícitos que geram mais mortes, sofrimentos e destruição durante os conflitos armados, não pode por causa de sua simples existência no papel ser o único meio de evitá-los e muito menos controlar suas consequências. Caso se pretenda que este direito seja útil, o mesmo deve ser colocado em ação.

Como pode ser colocado em ação o DIH? Como aplicar melhor as Convenções de Genebra?

Para colocar o DIH em ação, para que as Convenções de Genebra de 1949 permaneçam saudáveis, os Estados



devem adotar medidas de vários tipos que facilitem a ação dos meios para sua aplicação, quer dizer os meios preventivos, os meios de controle e os meios que servem para a repressão criminal de suas violações.

O objetivo dos meios preventivos é fazer cumprir aos Estados a obrigação contraída de ratificar os tratados internacionais de DIH, isto é, respeitar e fazer respeitar este ramo do direito internacional público.

Algumas dessas medidas preventivas são a difusão e integração do DIH nos currículos, educação, doutrina militar e os mecanismos de controle ou sanção; a nomeação de assessores jurídicos especializados nas forças armadas; a adoção em tempo de paz de medidas legislativas e regulamentares que permitam garantir o respeito pelas suas normas e a tradução de textos convencionais para as línguas vernáculas para uma melhor compreensão<sup>107</sup>.

Por outro lado, os meios de controle são aqueles que estão previstos para toda a duração dos conflitos, a fim de assegurar a observância do DIH. Por exemplo, a designação de Potências protetoras<sup>108</sup> ou a presença de uma orga-

---

<sup>107</sup> Por exemplo, o Paraguai elaborou uma carta com as obrigações para o soldado em termos de Direito Internacional Humanitário e direitos humanos que foi escrita em espanhol e guarani.

<sup>108</sup> A Potência protetora é um Estado que não é Parte em um conflito, encarregado de salvaguardar os interesses das Partes nesse conflito (artigos 8, 8, 8, 9 da I à IV Convenção de Genebra e o Artigo 5 do Protocolo Adicional I). Para este fim, as Convenções e o Protocolo são aplicados com a colaboração e sob o controle da Potência protetora. A Potência protetora é designada por acordo entre as Partes no conflito, por um lado, e o país proposto, por outro. No acordo, pode-se estipular que a mesma Potência protetora atuará em ambos os campos. Se não se chega a um acordo, o CICV pode solicitar a cada uma das Partes no conflito que envie uma lista de pelo menos cinco Estados aceitos

nização independente e imparcial, como CICV, que pode cumprir o cometido delas como substituto.

Os Estados também concordaram em vários meios para que as violações deste direito possam ser processadas criminalmente. É fundamental que os Estados processem e levem à justiça todos os suspeitos de terem cometido ou ordenado a cometer violações do DIH. Para esse

---

1 - como Potência protetora da outra Parte; 2 - agir em seu nome como uma Potência protetora diante de uma Parte adversária. O CICV reunirá as listas e solicitará o consentimento de cada Estado que aparece em ambos (artigo 5 do Protocolo Adicional<sup>1</sup>). A designação e aceitação das Potências protetoras para implementar as Convenções e o Protocolo não afetarão o estatuto jurídico das Partes no conflito ou de qualquer território, incluindo um território ocupado. De acordo com as Convenções e o Protocolo, a colaboração na aplicação das Convenções significa o exercício de bons ofícios, expressamente ou implicitamente previstos, e o papel de intermediário. Entende-se por controle as próprias medidas de controle ou estipulações para facilitá-lo. O exercício das funções do substituto está subordinado ao consentimento das Partes no conflito. A partir de 1949, as Potências protetoras foram designados nos seguintes casos: a crise do Canal de Suez em 1956, o Egito por um lado e a França e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte por outro; a crise de Bizerte, em julho de 1961, entre a França e a Tunísia; a crise de Goa em 1961 entre a Índia e Portugal; Conflito indo-paquistanês em dezembro de 1971 entre a Índia e Paquistão. Poderia ser adicionado a esta lista o Conflito do Atlântico Sul em 1982 entre a Argentina e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, mas é verdade que ambos os países designaram Potências protetoras. A Suíça representou os interesses britânicos na Argentina, enquanto o Brasil representou os interesses argentinos no Reino Unido. Nenhum foi formalmente nomeado como Potência protetora, dentro do significado das Convenções de Genebra. No entanto, os dois Estados trabalharam para implementar as Convenções mediante o desempenho de algumas das tarefas atribuídas às Potências Protetoras. Assim, em particular, mediante o envio da notificação do início dos navios hospitalares. Cf. também JUNOD, Sylvie-Stoyanka. *Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados - Islas Falkland / Malvinas* (1982): *Derecho Internacional Humanitario y Acción Humanitari*. Ginebra: CICR, 1984. p. 20-21.

fim, eles devem, em particular, promulgar leis para punir infrações graves das Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais, mencionados nos artigos 11 e 85, do Protocolo Adicional I, como crimes de guerra.

Agora, o que podemos dizer sobre a validade das Convenções e a relevância de sua aplicabilidade aos atuais contextos de conflito armado?

Nas últimas décadas, consultas contínuas foram realizadas pelo CICV nessa matéria. As consultas feitas pelo CICV a especialistas governamentais e não-governamentais sobre a validade e importância desse direito, a validade das Convenções e Protocolos de Genebra, demonstram que, em seu estado atual, elas são um marco jurídico apropriado para reger o comportamento das partes em conflitos armados. Isto porque, na grande maioria dos casos, o destino das vítimas é melhorado através de uma melhor aplicação do atual marco jurídico, e não com a aprovação de novas normas.

Em virtude disso, pode-se argumentar que se todas as partes interessadas respeitarem o DIH, um grande número de problemas humanitários atuais não surgiria e qualquer possibilidade de essas normas se tornarem tinta inerte no papel seria removida, criando assim possibilidade de salvar vidas e evitar um sofrimento incalculável para milhões de pessoas.

Assim, qualquer tentativa de fortalecer seu regime jurídico deve basear-se em normas existentes. Mesmo que algumas de suas regras mereçam ser matizadas, não há necessidade de se debater sobre princípios e normas cuja

fundamento tenha sido endossado muito antes e que representam uma conquista inigualável da humanidade.

É necessário que os Estados, criadores das normas internacionais, mantenham sua vontade política e comprometam-se a cumprir seus preceitos, como assumiram quando expressaram seu consentimento perante a comunidade internacional em se obrigar pelos tratados internacionais de DIH.

Por fim, são abordadas as palavras do Presidente do CICV, Peter Maurer, durante sua Conferência na Pontifícia Universidade Católica de Lima, Peru, em 12 de abril de 2019, que resumem adequadamente o mensagem e propósito deste trabalho:

Nosso desafio coletivo hoje é encontrar maneiras para garantir um maior respeito dentro da dinâmica mutável do conflito. Setenta anos depois, as Convenções de Genebra são muito mais do que um legado, ou simplesmente algo para se orgulhar e comemorar. Muito se conseguiu desde 1949 na disseminação do conhecimento do direito, garantindo sua implementação e incorporando na doutrina militar, educação, treinamento, mecanismos de sanções e impedindo sua violação. Mas muito mais precisa ser feito. Seríamos piores sem as Convenções, elas são, aos setenta, ainda adequadas para o propósito em muitos aspectos, mas precisam de melhor apoio, defensores mais poderosos e um espírito de inovação para estabelecer novos caminhos para melhorar a proteção das populações através do direito em um novo mundo. As Convenções foram feitas para todos nós em nome da humanidade. Embora os Estados e beligerantes tenham, em primeiro lugar

e acima de tudo, a responsabilidade de implementar, as Convenções também são nossa responsabilidade coletiva de vigiar.

### **Referências Bibliográficas**

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados*. São José de Costa Rica: IIDH, 1996.

CICV. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra: CICR, 1984.

ESPAÑOL, Diana; FRENKEL, Brian; KOTLIK, Marcos. La Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta: un método de solución de controversias prácticamente olvidado. Desafíos y posibilidades. In: GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina; PEZZOT, Romina Edith (Eds). *La solución de controversias en derecho internacional y temas vinculados, Liber Amicorum em homenagem a Alejandro Turyn*. EUDEBA (no prelo).

FERNANDES, Jean Marcel. *A promoção da Paz pelo direito internacional humanitário*. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

GARCIA ZEBALLOS, Juan Herminio. El Derecho Internacional Humanitario ... un poco de apasionante historia. In: BUIS, Emiliano J.; GIOSA, Laura M. (Orgs). *Derecho Internacional y Conflictos Armados. Aportes para una comprensión histórica, normativa y práctica, compiladores*. Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Libro X, 2013.

GOLDMAN, Robert K. *Derecho internacional humanitario*

y actores no estatales. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Serie de Estudios en Derechos Humanos*, Tomo I, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

GUTIERREZ POSSE, Hortensia D.T. *Moderno derecho internacional y seguridad colectiva*. Buenos Aires: Zavalía editor, 1995.

JUNOD, Sylvie-Stoyanka. *Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados – Islas Falkland / Malvinas (1982): Derecho Internacional Humanitario y Acción Humanitaria*. Ginebra: CICR, 1984.

MC COUBREY, Hilaire. Antes del Derecho de Ginebra: un cirujano inglés en la guerra de Crimea. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 127, Enero-Febrero 1995.

MELLO, Celso D. A. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editorial Fritas Bastos.

MELZER, Nils; KUSTER, Etienne. *International Humanitarian Law a Comprehensive Introduction*. Geneva: ICRC, 2016.

PEYTRIGNET, Gerard. Los Sistemas Internacionales de Protección de la Persona Humana: el Derecho internacional humanitario. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime (Orgs). *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*. México: Editorial Porrúa México e Universidad Iberoamericana, 2003.

PICTET, Jean. La formación del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 161 a 164, 2002.

\_\_\_\_\_. *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra: TM editores, 1997.

RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. *El Derecho Internacional Humanitario como Instrumento de Paz*". Documento online, 2005.

SASSOLI, Marco. La guerra contra el terrorismo, el derecho internacional humanitario y el estatuto del Prisionero de Guerra. In: VALLADARES, Gabriel Pablo (Org). *Derecho Internacional Humanitario y temas de áreas vinculadas. Lecciones y Ensayos*, n. 78. Buenos Aires: Lexis Nexis-Abeldo Perrot, 2003.

SWINARSKI, Christophe. *Principales nociones e institutos del derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.

VALLADARES, Gabriel Pablo; CONSIGLI, José Alejandro. La Comisión Internacional de Encuesta y la aceptación de su competencia por parte de la República Argentina. *Lecciones y Ensayos* 72/73/74, p. 273 a 293, Abeledo Perrot 1998/99.

# A arquitetura do Direito Internacional Humanitário: limitação ao uso da força e o tratamento conferido aos envolvidos nas hostilidades

Jonathan Percivalle de Andrade\*

## Introdução

Os conflitos e a utilização da força como meio de solucioná-los fazem parte da história e se revelam desde o tempo antigo<sup>1</sup> até os dias atuais<sup>2</sup>, especialmente em cenários onde a utilização de meios pacíficos de solução de conflitos não alcançam os fins desejados. Tanto é que, para Von Clausewitz, a guerra é “um ato de violência destinado a obrigar o inimigo a fazer a nossa vontade”<sup>3</sup> que, no entanto, deve também ser observada como um ato social<sup>4</sup> que se desenvolve a nível internacional ou nacional.

No entanto, o recurso à força atrelado ao avanço das

---

\*Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Pós-graduando em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Professor da Faculdade Peruíbe (FPbe). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Proteção da Pessoa Humana do Curso de Direito da Faculdade Peruíbe (NEPPPH).

<sup>1</sup> Cf. CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional no Tempo Antigo*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>2</sup> Como as guerras que acontecem na África e no Oriente Médio, *v. g.*, a guerra na Síria.

<sup>3</sup> VON CLAUSEWITZ, Carl. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes. 1979. p. 94.

<sup>4</sup> HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva. 1996. p. 9.



tecnologias empregadas nos conflitos armados significou a imposição, aos envolvidos nas hostilidades, flagrante e desnecessário sofrimento; urge, a partir da experiência de Henry Dunant na Batalha de Solferino, a criação de um regime internacional de reconhecimento de direitos das pessoas envolvidas nas hostilidades.

Deste modo, como uma das vertentes da proteção internacional da pessoa, na forma proposta por Cançado Trindade<sup>5</sup>, é erigido o Direito Internacional Humanitário (DIH), o qual, ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), tem por objetivo estabelecer regras referentes ao recurso à força (*jus ad bellum*) e ao tratamento de todas as pessoas que, direta ou indiretamente, participam das hostilidades (*jus in bello*).

Sendo assim, o presente capítulo visa oferecer um panorama sobre o DIH, à luz, especialmente, das normas referentes à utilização da força como meio de solução de conflitos (e sua proibição), bem como em relação aos deveres dos Estados com as pessoas que, de algum modo, estão envolvidas nas hostilidades.

## 1. Aspectos Históricos do DIH

Segundo Thomas Hobbes<sup>6</sup>, o ser humano vive em um estado de natureza, no qual todos se colocam contra todos, sendo, portanto, um o lobo do outro, de modo que apenas

---

<sup>5</sup> TRINDADE, A.A. Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I, II e III. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 2003.

<sup>6</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução: Jackson Pierre de Andrade e Ricardo Marcelino Palo Rodrigues. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

o Estado, dotado de autoridade para regular as relações humanas, é hábil para romper com esse estado original.

Atrélada à premissa hobbesiana, observa-se que a existência de guerras, ou seja, de estado de beligerância e conseqüente recurso à força, é dado comum ao longo da história e em todas as partes do mundo. Como exemplo não só da existência de conflitos, mas também, de sua interseção com o Direito Internacional, pode ser mencionado o Tratado de Kadesh, que pôs fim à guerra nas terras sírias, celebrado por Hatusil III, rei dos hiritas, e Ramsés II, faraó egípcio da XIX<sup>a</sup> dinastia, datado entre 1.280 e 1.272 a.C., que, entre tantos outros temas, dispunha sobre a paz perpétua entre os dois reinos<sup>7</sup>.

De igual modo, na Roma antiga era possível, além de se concluir pela sua frequente presença em guerras, afinal, “[Roma] poucas décadas teve sem estar envolvida em conflitos armados”<sup>8</sup>, muitos elementos hoje consignados em normas de DIH e do Direito Internacional geral ali já se revelavam: a declaração de guerra após o prazo de trinta e três dias para o seu adversário restituir o que lhe pertencia<sup>9</sup> e, segundo Cícero, o dever de poupar “os inimigos que não se tenham mostrado demasiadamente bárbaros nem sedentos de sangue”<sup>10</sup>. Outrossim, desde Roma, verifica-se a construção do *jus ad bellum*, especialmente na política adotada de se “fazer guerras de defesa, mais do

---

<sup>7</sup> REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 11.

<sup>8</sup> CASELLA, Paulo Borba. Op. cit. p. 325.

<sup>9</sup> Ibid. p. 326.

<sup>10</sup> Ibid. p. 306.

que guerras de ataque”<sup>11</sup>.

O DIH, portanto, ainda que inaugurado convencionalmente apenas no século XIX manifesta-se também por intermédio de outras fontes, como os costumes e princípios. Exemplo de aplicação do primeiro diz respeito ao reconhecimento de normas consuetudinárias que proíbem a utilização de armas, projéteis e métodos de guerra que causem ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário<sup>12</sup>; enquanto que exemplos de princípios atinentes ao DIH são os da necessidade e o da humanidade, segundo os quais deve o conflito ser necessário e o tratamento conferido aos envolvidos nas hostilidades deve ser de acordo com a humanidade que lhes é particular<sup>13</sup>.

O direito ao uso da força, contudo, desenvolve-se no âmbito da doutrina, especialmente pelos grandes expoentes do Direito Internacional que deram suas contribuições em relação à matéria, especialmente no tocante à guerra e sua caracterização como um direito dos Estados.

Bem verdade é que, desde a Grécia, até pouco tempo depois da Paz de Westfália<sup>14</sup>, o direito à guerra passava pelo conceito de Justiça, formando a tradicional expressão “guerra justa”.

---

<sup>11</sup> Ibid. p. 325.

<sup>12</sup> MELZER, Nils; KUSTER, Etienne. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2016. p. 22.

<sup>13</sup> ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 874-875.

<sup>14</sup> BÖHLKE, Marcelo. *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 13.

Nesse sentido, a proposta de Santo Agostinho considerava que, eventualmente, poderia o uso da força ser considerado justo, cuja tese, em alguma medida, fora seguida por São Tomás de Aquino, o qual admite o recurso à guerra como aceitável se preenchidos certos requisitos, estabelecendo que nunca poderia ser por maldade, ódio ou vingança<sup>15</sup>.

Hugo Grotius, a quem comumente se atribui a “paternidade” do Direito Internacional, em seu livro “O Direito da Guerra e Paz”, considera que o recurso à guerra é permitido como forma de punição, desde que sua intensidade fosse proporcional àquilo que se pretendia punir<sup>16</sup>, em que pese realize dicotomia em relação às causas injustas e justas da guerra<sup>17</sup>; de toda forma, o autor holandês condena a “guerra pela guerra”, pois romperia com as “fronteiras da humanidade”<sup>18</sup>.

As teses de Hugo Grotius reverberam até os dias atuais e serviram de base para outros grandes juristas de sua época erigirem suas próprias teses sobre o direito ao uso da força; assim ocorreu com Samuel Freiherr von Pufendorf e Jean-Jacques Burlamaqui.

Pufendorf, em que pese proponha a existência de um direitonaturalà paz, admite que, em algumas hipóteses o uso da guerra revela-se necessário, quando para defesa do Estado ou da “manutenção ou retomada de direitos face àqueles que não os respeitam”<sup>19</sup>; Burlamaqui, por seu turno, também re-

---

<sup>15</sup> Ibid. p. 14-15.

<sup>16</sup> Ibid. p. 17.

<sup>17</sup> Ibid. p. 18.

<sup>18</sup> Ibid. p. 19.

<sup>19</sup> BÖHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 22.

aliza dicotomia no sentido de identificar hipóteses em que a guerra pode ser justa ou injusta<sup>20</sup>.

Outros autores, sucessores destes mencionados, ainda se debruçam sobre a matéria, indicando especificidades que, por vezes, não são identificadas em seus antecessores. É o que faz, por exemplo, Emer de Vattel a partir da tese da igualdade formal entre os Estados, pela qual reconhece a legitimidade da guerra entre iguais<sup>21</sup>. Ainda assim, todos, de alguma forma, identificam hipóteses nas quais a guerra revela-se lícita (justa) ou ilícita (injusta)<sup>22</sup>.

Com o avançar da história o rompimento com a tese da “guerra justa”, ao final das Guerras Napoleônicas (1803-1815), na qual se viu a irrestrita utilização do uso da força, por motivos que, certamente, não se encaixavam nos conceitos de guerra justa anos antes sedimentados, fora erigido um sistema de segurança coletiva, liderado por representantes de Áustria, Prússia, França, Rússia e Reino Unido, denominado Congresso de Viena (Concerto Europeu), o qual concorreu para garantir a paz na Europa por alguns anos, sem a presença de grandes conflitos armados, à exceção da Guerra da Crimeia entre 1854-1856, que em grande medida frustrou os objetivos da deste novo modelo de coordenação criado pelos Estados europeus<sup>23</sup>.

Com o fim da sangrenta I Guerra Mundial (1914-

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 23.

<sup>21</sup> ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit. p. 100.

<sup>22</sup> Cf., por exemplo, Christian Wolff, Richard Zouche e Georges Frédéric de Martens.

<sup>23</sup> BÖHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 34.

1918), marcada pelo confronto entre a Tríplice Entente, formada por França, Reino Unido e Rússia, e a Tríplice Aliança, integrada por Alemanha, Itália e o Império Austro-Húngaro, é concluído, em 1919, o Tratado de Versalhes, o qual, dentre outros temas tratados dentro de si, prevê a criação da Liga das Nações (artigos 1º ao 26 e anexos).

Trata-se, a Liga das Nações, assim como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), também criada pelo Tratado de Versalhes, de um novo modelo de cooperação entre Estados, pautados na criação de Organizações Internacionais, as quais, conforme mais tarde reconhecido<sup>24</sup>, possuem personalidade jurídica própria, distinta a de seus membros.

De fato, o Pacto da Liga das Nações estrutura um sistema de segurança dos seus membros, sem, portanto, proibir o recurso à guerra no Direito Internacional, apenas limitando o seu uso nas Relações Internacionais<sup>25</sup>.

O Direito Internacional, portanto, passou a trilhar o caminho da proibição do uso da força, ao estabelecer limites para sua utilização no Pacto da Liga das Nações. Em 1928, com a conclusão do Pacto Briand-Kellogg, os Estados davam mais um passo à proibição da “guerra para a solução de controvérsias internacionais e renunciam a ela como instrumento de política nacional nas suas relações uma com as outras”<sup>26</sup>.

Mesmo com os esforços consignados no Pacto da

---

<sup>24</sup> Por intermédio do parecer da Corte Internacional de Justiça no Caso relativo à Reparação de danos sofridos à Serviço das Nações Unidas (Caso Bernadotte - 1949).

<sup>25</sup> BÖHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 40-41.

<sup>26</sup> Artigo 1º do Pacto Briand-Kellog.

Liga das Nações e no Pacto Briand-Kellogg, a sociedade internacional não se viu a salvo da II Guerra Mundial e das barbáries que ali foram cometidas, especialmente, mas não só, pelos governos de Alemanha e Itália.

Como resposta aos atos de violência e de vulneração da dignidade humana, em 1945, pela Carta de São Francisco - a qual passa a ser alçada, para parte da doutrina, ao patamar de “constituição” da sociedade internacional, pois permite o avanço sobre a ideia da “existência de valores compartilhados”<sup>27</sup> no plano internacional, como em um processo de constitucionalização do Direito Internacional<sup>28</sup> - é criada a ONU, assim entendida como sucessora da Liga das Nações e que, segundo seus termos, possui como um de seus objetivos “manter a paz e a segurança internacionais” (artigo 1º, 1) e, se necessário for, com o intuito de garanti-las, com autorização para o uso da força pelos Estados-membros, conforme será observado em item próprio no presente trabalho.

Portanto, o transcurso da história e da construção do DIH, inaugurado com base, por muitos séculos, no direito ao recurso à guerra, desagua na estruturação, especialmente no seio da ONU, para um direito que proíbe a sua utilização como meio de solução de conflitos, à exceção

<sup>27</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. V *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 1, n. 1, 2006. p. 216.

<sup>28</sup> Para Michel Virally, “a Carta de São Francisco é formalmente um tratado, porém, pelo seu conteúdo, na realidade é uma verdadeira constituição” (Cf. VIRALLY, Michel. *El devenir del derecho internacional: Ensayos escritos al correr de los años*. Ciudad do México: Fondo de Cultura Economica, 1997. p. 286).

das hipóteses previstas em seu tratado constitutivo.

## 2. O *Jus ad Bellum* (direito à guerra)

### 2.1. A regra geral: proibição do recurso à força

A regra, segundo o Direito Internacional, em relação ao uso da força, é de que sua utilização é proibida. É o que se extrai do artigo 2º, 4, da Carta da Organização das Nações Unidas:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.

A Carta da ONU, ao estabelecer a proibição à ameaça ou ao uso (em si) da força, por decorrência lógica, estimula os Estados a se utilizarem dos meios pacíficos de solução de conflitos<sup>29</sup>, considerando, portanto, o uso da força – armada – como meio incongruente com o Direito Internacional.

O uso da palavra força tem alcance amplo e se refere, conforme entendido pela doutrina<sup>30</sup>, ao uso da força armada, com a utilização de armas aptas a causar o constrangimento necessário a outro Estado para a obtenção de alguma vantagem ou, a pior das hipóteses, causar prejuízos a ponto de fazer o Estado vítima ceder às pretensões

---

<sup>29</sup> Cf. seus artigos 1.1 e 2.3.

<sup>30</sup> BÖHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 74.



do Estado agressor.

A mesma amplitude causada pela utilização do termo força, sem qualquer adjetivo, é alcançada pela parte final do artigo 2º, 4, da Carta da ONU, “contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”.

Isto porque, a Carta da ONU resguarda não só a integridade física do Estado (territorial), mas também, sua integridade política (independência política), além de, por meio da derradeira expressão, reputar a utilização da força em descompasso com os propósitos da organização como conduta proibida aos Estados.

No entanto, em que pese a regra estampada na Carta de São Francisco em relação ao recurso ao uso da força, duas exceções existem no seu bojo e devem ser analisadas.

## **2.2. O Direito à Legítima Defesa**

A primeira exceção à proibição do uso da força pelos Estados diz respeito à legítima defesa, prevista no artigo 51, da Carta da ONU:

Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao

Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Conforme leciona Liliana Lyra Jubilut<sup>31</sup>, o recurso ao uso da força, em legítima defesa, depende do preenchimento dos seguintes requisitos estampados no artigo 51, da Carta da ONU:

(i) um ataque armado deve existir antes que tal direito possa ser exercitado, (ii) o direito não mais será exercido a partir do momento em que a ONU passa a agir na situação e, (iii) toda ação exercida em legítima defesa deve ser relatada ao Conselho de Segurança.

Em primeiro lugar, observa-se que o reconhecimento do direito inerente à legítima defesa se encaixa dentro da construção jurídica que existe acerca da existência de certos direitos dos Estados<sup>32</sup>, afinal, encontra-se intimamente ligado ao direito de autotutela de seu território, de suas instituições políticas e das pessoas que se encontram em seu território

Ainda, o direito à legítima defesa evidencia a construção histórica de pensadores do Direito Internacional ao direito dos Estados de se utilizarem da guerra defensiva: vislumbra-se esta tese desde a Roma Antiga até os pensadores do século XVII e XVIII, como Grotius, Pufendorf e Vattel<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 103.

<sup>32</sup> Cf. ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit. p. 320-365.

<sup>33</sup> Cf. item 1.

Frise-se que, o exercício da legítima defesa não precisa ser necessariamente exercido apenas pelo Estado vítima, haja vista a previsão na Carta da ONU acerca do exercício do direito individual ou coletivo; a previsão da possibilidade de utilização da legítima defesa coaduna-se com a existência de sistemas de segurança coletiva, como é o caso, por exemplo, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A caracterização da legítima defesa como direito inerente aos Estados não exclui, contudo, a necessidade de comunicação ao Conselho de Segurança da ONU acerca de seu exercício, bem como a outorga a este órgão da responsabilidade de conduzir a questão após o recurso a este direito e, pois, nos termos da Carta da ONU, cabe a ele tomar “as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”<sup>34</sup>.

A partir do conteúdo do artigo 51, da Carta da ONU, é possível observar relevante conjugação dos interesses dos Estados, especialmente do direito inerente à legítima defesa, bem como a manutenção das competências originárias do Conselho de Segurança da ONU, em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais.

### **2.3. A determinação, pelo Conselho de Segurança da ONU, do uso da força**

O artigo 42, da Carta da ONU, prevê outra hipótese de recurso lícito ao uso da força:

---

<sup>34</sup> Artigo 51 da Carta da ONU.

Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

A possibilidade de determinação, pelo Conselho de Segurança da ONU, da utilização do uso da força pelos seus membros, antes de mais nada, como se observa no início do artigo, só poderá ocorrer caso a hipótese prevista no artigo 41 não seja bem-sucedida, ou seja, “sem envolver o emprego de forças armadas”.

A possibilidade subsidiária de recurso à força revela-se razoável e em congruência com o Direito Internacional, considerando-se os flagrantes esforços da sociedade internacional – por intermédio da própria Carta da ONU – para adoção pelos Estados de solução pacífica de conflitos.

Os artigos 39 e 40 da Carta da ONU preveem meios exclusivamente pacíficos de solução de controvérsia, enquanto o artigo 41, ainda que preveja meios também assim considerados pacíficos, estipula o que se chama em Direito Internacional, de meios coercitivos de solução de litígios. Contudo, o recurso à força só é admitido nos termos do artigo 42, da Carta da ONU.

Sendo assim, entendendo que as medidas previstas no artigo 41 não alcançam os fins a que se prestam, poderá o Conselho de Segurança da ONU, por meio de forças

aéreas, navais ou terrestres, levar a cabo a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Segundo o referido dispositivo, tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, de sorte que pode se revelar, por exemplo, por intermédio de ataque armado contra Estado responsável por romper com a paz e a segurança internacionais.

No entanto, em razão da ONU não possuir forças militares próprias, na forma do artigo 43, 1, de seu instrumento constitutivo, deverão os Estados-membros comprometerem-se a proporcionar ao Conselho de Segurança forças armadas, assistência e facilidade para consecução das medidas por ele determinadas.

O artigo 44, por seu turno, prevê que caso a solicitação seja feita a Estado que não é membro do Conselho de Segurança, poderá aquele participar, se desejar, da tomada de decisões por este último.

### **3. O *Jus in Bello* (direito na guerra)**

#### **3.1. A proteção conferida às pessoas atingidas pelas hostilidades**

Ao passo da existência de regras para utilização da força, verifica-se a existência de padrões que devem ser observados pelos Estados, a partir do momento em que se iniciam as hostilidades. Estes padrões são os estabelecidos pelo DIH, especialmente em suas quatro Convenções de Genebra e seus três protocolos facultativos.

É necessário pontuar, em primeiro lugar, acerca das

quatro Convenções de Genebra que foram elas concluídas em momentos diferentes (a primeira em 1864, a segunda em 1907 e a terceira em 1929), mas revisadas junto com a conclusão da última, em 1949.

Após as revisões, as Convenções passaram a ser assim denominadas: Convenção (I) para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (Convenção I); Convenção (II) para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos Das Forças Armadas no Mar (Convenção II); Convenção (III) Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (Convenção III); e Convenção (IV) Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (Convenção IV).

A Convenção I trata da proteção conferida aos integrantes de Forças Armadas e que, por estarem doentes ou feridos, não participam mais das hostilidades, bem como do pessoal médico que as integram, além dos voluntários da Cruz Vermelha, Crescente Vermelho e outras organizações de caráter humanitário que ali atuam. Outrossim, protege além dos indivíduos, as unidades e instalações médicas.

A Convenção II amplia a proteção conferida pela Convenção I, ao estender seu âmbito de aplicação aos náufragos, bem como a proteção dos feridos e doentes que se encontram no mar; é aplicável, também, às equipes médicas, bem como aos navios hospitais e aos transportes médicos marítimos.

A Convenção III trata dos direitos reconhecidos aos prisioneiros de guerra, assim entendidos como aquelas pessoas capturadas pelas forças adversárias, prevendo, por exemplo,

o respeito à dignidade humana e a proibição de execuções.

Finalmente, a Convenção IV trata dos direitos das pessoas civis durante as hostilidades, como, por exemplo, o direito de não serem vítimas de ataque ou de terem seu abastecimento mantido. Além disso, caso peguem em armas, deverão ser tratadas como se combatentes fossem e, evidentemente, com respeito à dignidade.

Além das Convenções, três protocolos facultativos integram o DIH: Protocolo Adicional Relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, de 1977 (Protocolo I); Protocolo Adicional Relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não- Internacionais, de 1977 (Protocolo II); e Protocolo Adicional Relativo à Adoção de Emblema Distintivo, de 2005 (Protocolo III).

O Protocolo I amplia a proteção estabelecida nas Convenções de Genebra, relativamente aos conflitos armados internacionais, prevendo, por exemplo, proteção específica para crianças, mulheres e jornalistas, ou seja, civis. O Protocolo II segue na mesma esteira do Protocolo I, no entanto, é aplicável aos conflitos armados internos, ocorridos no território de um Estado. Já o Protocolo II prevê a possibilidade de reconhecimento de beligerantes, caso preenchidos os requisitos nele previstos, os quais terão personalidade jurídica internacional<sup>35</sup>.

Por derradeiro, o Protocolo III cria um terceiro em-

---

<sup>35</sup> Cf. Jorge Miranda, os beligerantes “são entidades transitórias, ao contrário do que acontece com os Estados, mas entidades que pretendem assumir, na sua totalidade ou quase totalidade atribuições afins dos Estados” (MIRANDA, Jorge. *Curso de direito internacional público: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 158).

blema para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), além da própria cruz vermelha e do crescente vermelho: o cristal vermelho, em razão da conotação religiosa que os dois primeiros poderiam ter.

É importante ressaltar, diante do que fora exposto, que o DIH não limita sua aplicabilidade aos conflitos armados internacionais. A proteção nele estabelecida também deve ser observada em conflitos internos, vinculando as forças do Estado e os beligerantes, se assim reconhecidos<sup>36</sup>.

### **3.2. A proibição acerca da utilização de determinados métodos de guerra**

O *jus in bello* materializa-se, também, por intermédio de outras normas, além das que foram acima arroladas, que proíbem a utilização de determinadas armas que não distinguem seus alvos (podendo, portanto, atingir civis) ou causem desnecessário sofrimento aos combatentes.

A quantidade de convenções sobre esta temática atinge número expressivo e, a título exemplificativo, tratam da proibição (i) de utilização de balas que se expandem ou se achatam no corpo (Declaração de Haia, de 1899), (ii) da utilização de armas químicas (Convenção Sobre a Proibição de Armas Químicas, de 1993), (iii) da utilização de armas biológicas (Convenção Sobre a Proibição de Armas Biológicas, de 1972), (iv) de minas antipessoais (Convenção Sobre a Proibição de Minas Antipessoal, de 1997), (v) proibição de munições cluster (Convenção sobre Munições Cluster, de 2008).

---

<sup>36</sup> Ibid.



Com efeito, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), no parecer acerca da licitude da ameaça ou uso de armas nucleares, solicitado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas debruçou-se sobre a matéria.

No entanto, diante da complexidade de matéria, era de se esperar que a CIJ fixasse precedente contra a ameaça ou uso dessas armas; contudo, a “expectativa” havida foi frustrada pois aquela Corte, entendeu pela inexistência, no Direito Internacional costumeiro e convencional de proibição acerca da utilização ou ameaça por armas nucleares, bem como decidiu sobre a possibilidade de sua utilização em circunstância extrema legítima defesa. Igualmente, a CIJ entendeu que não poderia concluir sobre a licitude ou ilicitude, onde a própria sobrevivência de um Estado estivesse em risco.

Por outro lado, a CIJ entendeu pelo dever dos Estados em empreender esforços em favor do desarmamento nuclear.

## **Conclusão**

A arquitetura do DIH revela-se extremamente sólida, construída *a priori* pela contribuição dos juristas mencionados, cujas bases, inevitavelmente, até hoje são observadas nas normas internacionais que integram a matéria; seja no tocante ao tratamento dos indivíduos que estão envolvidos nas hostilidades ou no que diz respeito às hipóteses atualmente admitidas para uso da força ou nas armas passíveis de utilização durante os combates, é possível notar o reconhecimento do pensamento de Grotius, Pufendorf, Burlamaqui e outros mencionados no trabalho.

De igual modo, a proibição ao uso da força como meio de solução de controvérsias é cristalina, bem como as exceções estampadas na Carta da ONU, de sorte que qualquer tentativa de interpretação ampliativa do que prevê a norma desvela-se impossível de ser levada a cabo, em razão dos termos nela utilizados.

Em relação ao DIH em si, ou seja, o chamado *jus in bello*, as normas aplicáveis, atualmente, tornaram-se, em alguma medida obsoletas, haja vista as novas tecnologias empregadas nos conflitos armados substituírem em grande parte a utilização de combatentes, como se viu, por exemplo, ao longo das duas grandes guerras.

Noutro giro, verifica-se na sociedade internacional os esforços em prol do desarmamento, especialmente em relação a utilização de armas de destruição em massa que podem causar danos em proporção maiores, por exemplo, a das bombas atômicas utilizadas pelos EUA em Hiroshima e Nagasaki.

### **Referências Bibliográficas**

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; e CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BÖHLKE, Marcelo. *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional no Tempo Antigo*. São Paulo: Atlas, 2012.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução: Jackson Pierre de Andrade

e Ricardo Marcelino Palo Rodrigues. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. V *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 1, n.1 . Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

MELZER, Nils; KUSTER, Etienne. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction*. Coord: KUSTER, Etienne. Geneve: International Committee of the Red Cross, 2016.

MIRANDA, Jorge. *Curso de direito internacional público: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRINDADE, A.A. Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, V.I, II e III. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris. 2003.

VIRALLY, Michel. *El devenir del derecho internacional: Ensayos escritos al correr de los años*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1997.

VON CLAUSEWITZ, Carl. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes. 1979.

# O Direito Internacional Humanitário e o Conflito Sírio

Marcos Renato Schahin\*

## Introdução

Segundo Aristóteles, todas as formas existentes visam a uma finalidade, por isso parte da sua teoria é dedicada ao estudo da teleologia. Assim sendo, as formas existentes que buscam seu *telos* estão em busca da realização do bem. Como exemplos: a finalidade do rio é o encontro com o mar, a finalidade da semente é virar fruto, a finalidade do homem é o convívio político e a finalidade da política é o bem comum<sup>1</sup>.

Na mesma linha de pensamento, Aristóteles afirma que o homem é um animal político, ou seja, estabelece que a finalidade humana é o convívio com o próximo, tendo em vista que sua realização só é possível em sociedade. Para que o homem atinja sua finalidade, que é a vida em grupo, ele deve desenvolver virtudes que o auxiliem no convívio social, entre elas a política e a justiça<sup>2</sup>.

O termo política deriva do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere ao convívio na cidade. Já a Justiça, de forma muito simplista, significa dar

\* Professor da Fundação Armando Alvares Penteado. Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Hemus, 1966. p. 11.

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 12 e 13.

a cada um o que é seu. Portanto, o homem deve desenvolver sua vida na cidade (política) buscando dar a cada um o que é seu (justiça)<sup>3</sup>.

Como o conceito de justiça é muito amplo, podendo muitas vezes ser contraditório, as pessoas utilizam a política na busca de um arranjo sobre esses diversos pontos de vista. A política resolve os conflitos de interesses sem violência; a política é a guerra sem violência.

Quando a política falha, o homem abandona aquilo que o torna humano e tenta resolver suas diferenças através da guerra. É nesse momento que surge a questão: ao entrar em guerra, o homem abandona totalmente suas virtudes de política e justiça? Ou ele ainda deve respeitar algumas regras que tentam garantir um mínimo de humanidade ao combate?

Esse é o objeto de estudo do Direito Internacional Humanitário (DIH): o estabelecimento de regras capazes de mitigar os danos que os conflitos armados podem gerar, buscando garantir um mínimo de dignidade a qualquer pessoa, combatente ou não, que é afetada pela guerra<sup>4</sup>.

Segundo Kant a finalidade da humanidade é a paz perpétua, para tanto o homem deve abandonar o estado de natureza belicoso para constituir uma sociedade civil que garanta, através da máxima do imperativo categórico<sup>5</sup>, a liberdade e a dignidade da pessoa humana. Em um

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 662.

<sup>4</sup> GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 435.

<sup>5</sup> Age somente, segundo uma máxima tal, que possas querer ao mesmo

segundo momento os Estados Nacionais devem abandonar tal estado belicoso em que se dão as relações internacionais para a constituição de uma federação global que garanta a liberdade e a autodeterminação dos povos<sup>6</sup>.

### 1. Uma Lembrança de Solferino

Henry Dunant, um homem de negócios, presenciou atrocidades na batalha de Solferino entre França e Áustria em 1859. Soldados dos dois lados, feridos e já fora de combate, permaneceram sem assistência e acabaram morrendo. Por mais que os ferimentos tivessem origem e relação com os objetivos da guerra, a maioria das mortes não teve, devendo então surgir uma movimentação humanitária que buscasse evitar danos além daqueles relacionados diretamente com os objetivos da guerra<sup>7</sup>.

Henry Dunant, em sua obra “Uma Lembrança de Solferino”, relatando os acontecimentos da guerra que presenciou e sugerindo a criação de uma organização internacional encarregada de cuidar dos feridos em guerra, no intuito de evitar mortes desnecessárias<sup>8</sup>.

Um ano depois, foi criado o Comitê Internacional de Socorro aos Militares Feridos, no qual dezesseis países participaram da primeira reunião ocorrida em Genebra. Em 1864, o comitê foi institucionalizado, dando origem à Convenção de Genebra para a melhoria das condições dos feridos das forças armadas em campanha. É o início do

---

tempo que se torne uma lei universal.

<sup>6</sup> KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989. p. 37.

<sup>7</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 436.

<sup>8</sup> DUNANT, Henry. *Uma Lembrança de Solferino*. CICV: 2016. p. 126.

DIH, um tratado internacional em que países concordavam na limitação de seu próprio poder em favor da proteção do indivíduo<sup>9</sup>.

No ano de 1880, o Comitê Internacional de Socorro aos Militares Feridos trocou de nome e passou a se chamar Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), com a participação de doze países. Alguns princípios do Direito Humanitário foram, então, estabelecidos, como a imunidade dos hospitais militares, das ambulâncias e do pessoal da saúde<sup>10</sup>.

As normas de 1864 foram atualizadas, formando assim as duas bases do DIH: o Direito de Genebra e o Direito de Haia.

## **2. Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário**

As terminologias são parecidas, porém apresentam significados diferentes. São três as correntes que versam sobre a relação entre esses conceitos.

### **2.1. A Corrente Complementarista**

O DIH foi conhecido no passado como leis de guerra, porém depois dos tratados de Genebra passou a se chamar Direito Internacional dos Conflitos Armados. Mais recentemente passou a se chamar DIH por meio do CICV. Depois que a guerra passou pela ilegalidade da Organização das Nações Unidas (ONU), a terminologia leis de guerra caiu em desuso, ainda sendo utilizadas as duas outras terminologias<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 437.

<sup>10</sup> DEYRA, Michel. *Direito Internacional Humanitário*. GDDC: 2001. p. 35.

<sup>11</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 287.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) deve ser aplicado de forma plena em todo tempo e lugar durante os períodos de paz, mas durante os conflitos sua aplicação fica limitada, entrando em cena o DIH.

Como no período de guerra nem todos direitos humanos podem ser garantidos, o DIH visa proteger o essencial da dignidade da pessoa humana, dessa forma o DIDH complementa o DIH no período de hostilidades<sup>12</sup>.

## 2.2. A Corrente Integracionista

De acordo com essa linha de pensamento, tudo compõe um grande ramo do Direito, o ramo dos Direitos Humanos *Lato Sensu*, e existe um grupo de direitos humanos para tempos de paz e um grupo de direitos humanos para tempo de guerra<sup>13</sup>. Sua maior contribuição está relacionada com o ingresso dos tratados do DIH no ingresso do ordenamento jurídico nacional, recebendo assim o mesmo status constitucional de qualquer outro tratado que verse sobre direitos humanos<sup>14</sup>.

## 2.3. A Corrente Separatista

Os direitos humanos são totalmente separados do DIH, é uma corrente minoritária que já está em desuso<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> BOUVIER, Antonie. *Direito Internacional Humanitário e Direito dos Conflitos Armados*. Williamsburg, 2011. p. 3.

<sup>13</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. Op. cit. p. 295 e 296.

<sup>14</sup> BOUVIER, Antonie. Op. cit. p. 7.

<sup>15</sup> SWINARSKI, Christopher. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. CICV, 1996. p. 12.



### 3. O Direito Internacional Humanitário

É o ramo do Direito que visa limitar o uso da violência durante os conflitos armados limitando meios e métodos de combates. Tem como base os seguintes princípios.

O princípio da humanidade busca manter condições mínimas das pessoas envolvidas, direta ou indiretamente em conflitos, com o propósito de evitar ou mitigar o sofrimento gerado pelas hostilidades, protegendo na medida do possível a vida, a saúde e o respeito ao ser humano em sua totalidade<sup>16</sup>.

O princípio da necessidade militar diz que os ataques serão lícitos desde que vinculados aos objetivos militares do Estado<sup>17</sup>.

O princípio da proporcionalidade almeja equilibrar a atuação dos dois princípios acima descritos, buscando maximizar o bem das pessoas envolvidas no conflito e minimizar o mal causado pelas operações militares. A violência não é proibida, mas é limitada à diminuição do potencial bélico inimigo para que se possa retornar ao estado de paz<sup>18</sup>.

O princípio da distinção entre combatentes e não combatentes afirma que essa distinção deve ser feita de forma clara e objetiva, pois os civis não devem ser alvos dos ataques e também não estão autorizados a realizá-los.

O princípio da proibição de causar males supérfluos

<sup>16</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 439.

<sup>17</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. Op. cit. p. 288.

<sup>18</sup> CINELLI, Carlos Frederico. *Direito Internacional Humanitário: ética e legitimidade na aplicação da força em conflitos armados*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 81.

ou desnecessários abarca desde a proibição do uso de determinadas armas que possam gerar males posteriores ao momento do combate, bem como danos ao meio ambiente e o patrimônio sociocultural de um Estado. Nesse sentido, a proibição de atacar bens indispensáveis à vida de uma população, como o envenenamento de rios, queimadas de plantações, destruição de usinas nucleares ou hidrelétricas<sup>19</sup>.

Tal proteção pode ser encontrada na Convenção Sobre a Proibição do Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental, de 1976<sup>20</sup>.

O Direito da Haia tem uma vertente mais restritiva, focado nas limitações e proibições de meios e métodos específicos de guerra. O Direito de Genebra tem uma vertente mais protetiva, focado na proteção das vítimas de conflitos armados, combatentes ou não<sup>21</sup>.

Por mais que a maioria das normas das duas vertentes tenha sido elaborada nas cidades que emprestam os nomes às bases do DIH, nem todas elas foram pactuadas nessas cidades, sendo de maior importância a identificação de um grupo de normas restritivas (Haia) e outro de normas protetivas (Genebra).

#### **4. Os instrumentos jurídicos do Direito da Haia**

Como já demonstrado em parágrafos precedentes, o Direito da Haia tem como objetivo normatizar as hostilidades entre os conflitantes.

1868 - Declaração de São Petersburgo: o Direito da

<sup>19</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. Op. cit. p. 288.

<sup>20</sup> DEYRA, Michel. Op. cit. p. 67.

<sup>21</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. Op. cit. p. 290 e 291.

Haia nasceu com a Declaração de São Petersburgo, proibindo o uso de munição explosiva e elencando alguns princípios básicos relacionados à condução dos combates<sup>22</sup>.

1899 - Convenções da Haia: a Primeira Conferência de Paz foi realizada na Haia no intuito<sup>23</sup> de limitar os males da guerra, proibindo o lançamento de projéteis a partir de balões, o uso de gases venenosos e o uso de balas dum-dum. Nesta Conferência foi criado o princípio da Cláusula Martens<sup>24</sup>, que impede o *non liquet*, ou seja, mesmo que não exista uma norma específica sobre um caso de Direito Humanitário, ele poderá ser julgado com base nos princípios e costumes do Direito Internacional.

Na esteira da cláusula de Martens, o princípio residual no DIH não é o da liberdade, ou seja, o que não é proibido expressamente não pode ser feito sem a observação das diretrizes humanitárias, pois prevalece o princípio da humanidade. Uma arma que não integra as proibições não pode ser usada se desrespeitar o princípio da humanidade, tendo em vista que o direito é retardatário aos fatos sociais.

1907 - Convenções da Haia: a segunda Conferência de Paz foi realizada na Haia, revisando as Convenções de 1899 e somando algumas normas. Foram elaboradas regras de guerra naval, normas sobre o posicionamento dos países neutros e regras relacionadas aos prisioneiros de guerra.

1925 - Protocolo de Genebra de armas químicas:

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/weapons/overview-weapons.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>23</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 447.

<sup>24</sup> BOUVIER, Antonie. Op. cit. p. 11.

proibição do uso de gás, tendo em vista os acontecimentos da I Guerra Mundial.

1954 - Convenção para proteção da propriedade cultural: a proteção da propriedade cultural, independente do povo a que pertença, ganhou destaque após eventos ocorridos na II Guerra Mundial. Assim sendo, o patrimônio histórico e cultural dos povos deve ser protegido dos eventos bélicos.

1972 - Convenção sobre o uso de armas bacteriológicas: proibição do desenvolvimento de vírus para fins bélicos, tendo em vista que a contenção dos seus efeitos é muito imprevisível, podendo<sup>25</sup> vir a gerar danos indiscriminados.

1980 - Convenção sobre o uso de armas convencionais: versa sobre a proibição ou a limitação do uso de armas convencionais que podem ser consideradas como causadoras de traumas excessivos ou que surtam efeitos indiscriminados, como minas, armadilhas e armas incendiárias.

1993 - Convenção sobre armas químicas, gás asfixiante ou tóxico: proíbe o desenvolvimento, a produção, a estocagem e o uso de armas químicas, atualiza o Protocolo de Genebra de 1925.

1995 - Protocolo que proíbe o uso de armas laser que causam cegueira: foi criada uma arma laser com o objetivo de causar cegueira, porém mesmo antes da sua utilização, o protocolo foi firmado, pois a seqüela da arma era excessiva.

1997 - Convenção sobre minas terrestres: mesmo após o fim das hostilidades o terreno continua minado, atingindo civis sem relação alguma com o conflito.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/weapons/overview-weapons.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

## 5. Os instrumentos jurídicos do Direito de Genebra

Como já demonstrado em parágrafos precedentes, o Direito de Genebra tem como objetivo a proteção internacional das vítimas dos conflitos armados.

1864 - Primeira Convenção de Genebra: é o primeiro documento do Direito Internacional Humanitário. Estabelece imunidade e neutralidade aos agentes de saúde durante os combates.

1906 - Revisão da Primeira Convenção de Genebra: expandiu a Primeira Convenção de Genebra, garantindo maior proteção aos membros do exército feridos e doentes.

1929 - Terceira Convenção de Genebra: reconheceu o uso do crescente vermelho e estabeleceu regras direcionadas aos prisioneiros de guerra.

1949 - Primeira, Segunda, Terceira e Quarta Convenções de Genebra (artigo 3º em comum): adoção das quatro atuais Convenções de Genebra, a Primeira garantindo proteção aos doentes e feridos, a Segunda garantindo proteção aos náufragos, a Terceira com regras direcionadas aos prisioneiros de guerra, e a Quarta Convenção garante a proteção da população civil<sup>26</sup>.

A adoção do Artigo 3º, comum às quatro Convenções, cria o primeiro dispositivo legal aplicável a situações de conflitos armados não internacionais, no intuito de garantir um tratamento humano no período de hostilidades.

1977 - Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949: o Primeiro Protocolo é destinado à proteção de vítimas

<sup>26</sup> DEL' OLMO, Florisbal de Souza. Op. cit. p. 290.

de conflitos armados internacionais, o segundo é destinado à proteção de vítimas de conflitos armados não internacionais.

## 6. *Jus ad Bellum* e o *Jus in Bello*

*Jus ad bellum* está ligado ao direito de fazer guerra por uma causa justa. Por mais que a guerra historicamente tenha sido admitida como um recurso lícito, após a carta da ONU de 1945, ficou autorizado o uso da força para solução de conflitos internacionais apenas como exceção<sup>27</sup>.

A primeira exceção é a legítima defesa, a segunda é feita pelo sistema coletivo de segurança através de autorização dada pelo Conselho de Segurança da ONU e a terceira e última é a autodeterminação dos povos no intuito de afastar o invasor colonizador<sup>28</sup>.

Independente dessas autorizações, o DIH vigora em todos os conflitos, ou seja, mesmo que o conflito não tenha uma causa justa, as regras do DIH sempre devem ser respeitadas.

O *jus in bello* está ligado às formas de combate durante a guerra. É a parcela do DIH que merece maior atenção, já que não se encontram mais muitas justificativas para se fazer a guerra<sup>29</sup>.

Além disso, não são apenas os Estados nacionais os únicos obrigados ao respeito pelas normas do DIH, o artigo 3º comum das convenções de Genebra, os protocolos adicionais e o protocolo de Roma dizem que grupos armados que contenham um comando centralizado e o controle

---

<sup>27</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 421.

<sup>28</sup> BOUVIER, Antonie. Op. cit. p. 15.

<sup>29</sup> REZEK, José Francisco. Op. cit. p. 422.

de território também estão obrigados ao respeito das normas dos conflitos armados<sup>30</sup>.

O DIH vem dando mais atenção aos não combatentes durante o período de conflitos, em razão do aumento da proporção de mortes destes frente ao número de mortes dos combatentes. A população civil em um ambiente bélico tem sofrido mais com a guerra do que os próprios soldados, e é neste contexto que será realizada uma breve análise do conflito Sírio.

## 7. A guerra na Síria

A Síria é governada por uma ditadura familiar que teve início em 1971 com o governo de Hafez al-Assad, alinhado com as forças e políticas da então União Soviética no período da guerra fria. Com a morte de seu pai no ano 2000, Bashar al-Assad assume o poder e o mantém até hoje.

Em 2010, surgem manifestações populares contra algumas ditaduras no mundo Árabe, manifestações estas denominadas de Primavera Árabe. Países como Egito, Tunísia e Líbia passaram por grandes mudanças no governo após tais acontecimentos, porém esses movimentos acabaram por desencadear uma guerra civil na Síria.

O governo de Bashar al-Assad reprimiu com violência as manifestações populares na Síria no ano de 2011, a partir de então os rebeldes se organizaram em grupos armados para tentar derrubar o governo, de base xiita alaúita, com apoio do governo Russo.

Surgem grupos com diversos interesses na região, entre

---

<sup>30</sup> SWINARSKI, Christopher. Op. cit. p. 24.

eles o Exército Livre da Síria, de base Sunita, com apoio dos Estados Unidos da América (EUA). Grupos jihadistas, como o *Fatehal-Sham*, e o Estado Islâmico que lutam em busca de terras.

Nesse contexto, até março de 2018, segundo o Observatório Sírio de Direitos Humanos, foram contabilizadas 353.900 mortes<sup>31</sup>, incluindo 106.000 civis, além de 56.900 desaparecidos<sup>32</sup>.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 6,1 milhões de sírios tiveram de deixar suas casas para buscar abrigo em alguma outra parte do país, enquanto outros 5,6 milhões se refugiaram no exterior, sendo que a população Síria antes da guerra contava com 22 milhões de pessoas.

Durante o conflito sírio, normas do DIH não têm sido respeitadas, pois foram registrados 492 ataques a instalações médicas, com a morte de 847 profissionais de saúde. Existe também a suspeita de que armas químicas foram utilizadas pelo governo Sírio para contenção dos rebeldes na periferia de Damasco<sup>33</sup>.

Diante dos fatos, foi aprovada a Resolução 2139/2014 do Conselho de Segurança da ONU, exigindo o fim do cerco sobre várias cidades sírias e o acesso das missões de

<sup>31</sup> AGÊNCIA BRASIL. *ONG contabiliza mais de meio milhão de mortos em 7 anos de guerra na Síria*, 12 mar. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/ong-contabiliza-mais-de-meio-milhao-de-mortos-em-7-anos-de-guerra-na>>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>32</sup> BBC NEWS. *Por que há uma guerra civil na Síria: 7 perguntas para entender o conflito*, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43204513>>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>33</sup> BBC NEWS. *8 Perguntas para Entender o Motivo de Ataque à Síria e a Origem do Conflito*, 14 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43764607>>. Acesso em: 6. nov. 2018.



ajuda às regiões afetadas pelo conflito, bem como busca o fim dos ataques contra a população<sup>34</sup>.

Foram realizadas nove rodadas de paz mediadas pela ONU desde 2014, porém sem resultados concretos. O governo de Assad não concorda com a formação de um governo de transição e os rebeldes se negam a firmar qualquer acordo que não tenha a renúncia de Assad.

### **7.1. O desrespeito ao Direito Internacional Humanitário e o uso de armas químicas no conflito sírio**

O presidente sírio Bashar al-Asaad mostra-se cada vez mais próximo de vencer sua oposição, havendo fortes evidências de que o uso de armas químicas tem feito parte de seu plano estratégico, mesmo após a assinatura da Convenção Sobre Armas Químicas, responsável por proibir o uso e a estocagem de armamentos químicos. Tal acordo foi ratificado após os ataques químicos em Damasco, tendo como principal composto o sarin, um gás altamente tóxico que ataca o sistema nervoso, causador de fortes espasmos e rápida morte por asfixia. Os ataques reforçaram ainda mais a grande possibilidade de armas químicas ainda estarem sendo estocadas pelo governo sírio, que afirma veementemente que não tem um arsenal químico desde 2013.

De acordo com o DIDH, o uso de armas químicas é proibido por prejuízos e sofrimentos indevidos. Todavia,

---

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Adoção da Resolução 2139 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a situação humanitária na Síria*, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2210-adocao-da-resolucao-2139-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-situacao-humanitaria-na-siria>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

o uso de armamentos químicos continuou em conflitos (mais de 106) nos últimos quatro anos, como por exemplo, os incidentes em Hama e Idlib (2014), os ataques em Aleppo (2016) e em Ghouta oriental (2018), sendo o incidente com o maior número de mortes (mais de 80) ocorrido na cidade de Khan Sheikhoun, na província de Idlib em 2017.

Por mais que armas convencionais tenham contribuído para o grande número de mortes e feridos, não se pode ocultar a relevância das armas químicas, banidas e proibidas há quase cem anos (de acordo com Karen Pierce, representante da ONU). A Missão Investigativa Conjunta Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPCW) alega que o sarin utilizado no ataque à província de Idlib pertencia às forças sírias, o que mostra que os compostos químicos responsáveis pelos ataques não foram completamente destruídos. Ademais, uma análise dos ataques desde 2014, mostra que o cloro foi utilizado em 79 dos 106 ataques, sendo difícil provar seu uso nos demais eventos, por conta de sua volatilidade, sendo que quase metade dos ataques foram realizados por forças aéreas sírias e russas (em apoio a Assad), afastando a possibilidade de terem sido efetuados por grupos armados de oposição. De acordo com Lina Khatib, os ataques químicos representam uma “punição máxima”, que além de serem mais convencionais para o regime, disseminam o medo forçando a população a procurar refúgio<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup>AL-MAGAFI, Nawal. Como Armas Químicas Ajudaram Assad a Estar Perto da Vitória na Síria. *BBC News*, 16 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45816458>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

## Conclusão

O DIH estabelece princípios para mitigar os danos gerados pelas hostilidades dos períodos de conflitos armados, momentos em que quase todos os direitos ficam esquecidos, aproximando a humanidade do seu estágio mais primitivo.

É um ramo do Direito de grande importância, porém de difícil constatação das suas violações, de complexa responsabilização de seus atores e que muitas vezes apresenta danos irreversíveis. Porém, a falta de eficácia não diminui sua importância, pois a humanidade precisa de nortes para que possa trilhar novos rumos, já que o Direito estuda a História no intuito de evitar ou diminuir os danos gerados por atividades futuras.

## Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. *ONG contabiliza mais de meio milhão de mortos em 7 anos de guerra na Síria*, 12 mar. 2018.

AL-MAGAFI, Nawal. *Como Armas Químicas Ajudaram Assad a Estar Perto da Vitória na Síria*. *BBC News*, 16 out. 2018.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Hemus, 1966.

BBC NEWS. *8 Perguntas para Entender o Motivo de Ataque à Síria e a Origem do Conflito*, 14 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Por que há uma guerra civil na Síria: 7 perguntas para entender o conflito*, 15 mar. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Adoção da Resolução 2139 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a situação*

*humanitária na Síria*, 25 fev. 2014.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BOUVIER, Antonie. *Direito Internacional Humanitário e Direito dos Conflitos Armados*. Williamsburg, 2011.

CINELLI, Carlos Frederico. *Direito Internacional Humanitário: ética e legitimidade na aplicação da força em conflitos armados*. Curitiba: Jaruá, 2011.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DEYRA, Michel. *Direito Internacional Humanitário*. GDDC, 2001.

DUNANT, Henry. *Uma Lembrança de Solferino*. CICV, 2016.

GUERRA, Sidiney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2014.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SWINARSKI, Christopher. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. CICV, 1996.

# O Dilema do *Jus ad Bello* e *Jus in Bellum* na Guerra Cibernética: como aplicar o direito da guerra na era digital?

Rodrigo Cardoso Silva\*  
Eliza Odila Conceição Silva\*\*

## Introdução

A era digital é uma realidade híbrida no ambiente imersivo e interativo da internet que promove mudanças culturais, econômicas e geopolíticas na sociedade contemporânea.

Consequentemente, a transformação digital está ocorrendo de maneira inevitável nos conflitos armados internacionais e nos conflitos armados internos (sem caráter internacional). Este fenômeno *clausewitziano*<sup>1</sup> adaptado a realidade virtual está sendo conhecido como Guerra Ci-

---

\* Presidente da *Turing Security*. Pesquisador nas áreas de Governo Eletrônico, Voto Eletrônico, Segurança da Informação, Direito Digital, Tecnologia *Blockchain*, Internet das Coisas e Guerra Cibernética. Doutorando na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em Processos Cognitivos e Ambientes Digitais no Departamento de Tecnologias da Inteligência e Design Digital (TIDD) com intercâmbio pela *Tallinn University of Technology (TALTECH) in Technology Governance and Public Administration in the Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance*. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro filiado à Sociedade Brasileira de Computação (SBC), *International Law Association (ILA) Brazil*, *Internet Society (ISOC) Chapter Brazil* e do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI).

\*\* Sócia-proprietária da Donda Advogados Associados. Pós-graduada em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra, e em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina, ativista e pesquisadora sobre Direitos Humanos e Vulnerabilidades.

<sup>1</sup> O texto se refere ao estudioso da guerra Carl von Clausewitz do ano de 1832.

bernética<sup>2</sup> ou *Cyber Warfare*<sup>3</sup>.

A discussão sobre a aplicabilidade da lei do conflito armado para os ataques cibernéticos ou *cyber attacks*<sup>4</sup> não é recente, pois no final dos anos noventa surgiram pesquisas substanciais sobre o assunto<sup>5, 6</sup>.

Neste sentido, pode-se afirmar que o “novo” episódio belicoso, decorrente dos avanços tecnológicos nos ambientes digitais, está sugerindo que, a justificativa para o uso da força (*jus ad bellum*) e as regras durante o confli-

---

<sup>2</sup> Segundo Norbert Wiener, o termo se refere a “mecanismos de autorregulação”, o livro difundiu o uso abreviado da palavra *cyber* para o segmento tecnológico e áreas interdisciplinares. (WIENER, Norbert. *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*. 2. ed. revised. Paris; Camb. Mass.: Hermann & Cie; MIT Press, 1961).

<sup>3</sup> De acordo com o governo do brasileiro: “Corresponde ao uso ofensivo e defensivo de informação e sistemas de informação para negar, explorar, corromper, degradar ou destruir capacidades de C2 [Comando e Controle] do adversário, no contexto de um planejamento militar de nível operacional ou tático ou de uma operação militar”. (BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Brasília, 2014).

<sup>4</sup> De acordo com o Manual de Talín: “A *cyberattack* is a *cyber operation*, whether offensive or defensive, that is reasonably expected to cause injury or death to persons or damage or destruction to objects” (Tradução livre: “Um ataque cibernético é uma operação cibernética, ofensiva ou defensiva, que conseqüentemente resultam em ferimentos e mortes de pessoas ou danos e destruições de bens materiais (objetos)”) (TALLINN MANUAL. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, 2013. Rule 30. p. 92).

<sup>5</sup> Por exemplo: SCHMITT, Michael N. *Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework*. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, p. 885-937, 1999. Também, SHARP, Walter Gary. *Cyberspace and the Use of Force*. Falls Church: Aegis Research Corp, 1999.

<sup>6</sup> JOHNSON, Phillip A. Is It Time for a Treaty on Information Warfare? *International Law Studies*, v. 76, p. 439-455, 2002.

to (*jus in bello*) para a proteção das vítimas e a condução das hostilidades no Direito Internacional Humanitário (DIH)<sup>78</sup>, devem ser reconsideradas para que as restrições dos meios de combate e métodos de guerra possam manter o equilíbrio entre as preocupações de caráter humanitário e as exigências militares dos Estados<sup>9</sup>.

Para essa pesquisa em questão, é importante demonstrar que as ações realizadas no contexto da Guerra Cibernética podem ser consideradas como um meio não convencional e um método novo de tática militar no ecossistema jurídico do DIH moderno<sup>10</sup>.

Na contextualização deste cenário, a pesquisa se propôs analisar dois casos emblemáticos sobre *Cyber Warfare* – a República da Estônia em 2007 e a Geórgia em 2008, com o pretexto de entender os desafios e as perspectivas que o DIH terá na aplicação das suas regras pelas partes envolvidas no conflito, sejam elas agentes estatais ou não.

A problemática em questão é baseada em duas refle-

---

<sup>7</sup> De acordo com a Corte Internacional de Justiça (CIJ): “Convenções de Genebra e as Convenções de Haia tornaram-se tão intimamente inter-relacionados que se pode considerar que aos poucos vieram a constituir um único sistema complexo, atualmente conhecido como direito internacional humanitário”. (SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Editora Martins, 2010. p. 871).

<sup>8</sup> É formado pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus três protocolos adicionais ou Convenções da Cruz Vermelha. O DIH também é costumeiramente chamado de Direito da Guerra ou Direito Internacional dos Conflitos Armados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

<sup>9</sup> SHAW, Malcolm N. Op. cit. p. 876.

<sup>10</sup> Para os autores, é importante também refletir se a Guerra Cibernética pode ser entendida como um novo Direito da Guerra ou apenas uma complementação dele.

xões. A primeira é distinguir um ataque cibernético supranacional realizado por um Estado-nação de um outro que foi realizado por um indivíduo ou grupo de pessoas – *patriotic hacking*<sup>11,12</sup>. Neste caso, o ponto em discussão é a justificativa do uso da força na Guerra Cibernética que deverá ser mediante a obtenção de provas digitais para comprovar a identidade do atacante ou agente malicioso e o potencial lesivo do ataque. Por último, o segundo elemento é saber se as operações cibernéticas ou *cyber operations* em prol do conflito armado estão de acordo com a disciplina dos arts. 35 e 36 do Protocolo I da Convenção de Genebra.

## 1. Estudo de casos entre 2007-2010

Há duas décadas do século XXI que a segurança cibernética ou *cyber security* se tornou uma área de notória preocupação para a segurança nacional e internacional dos Estados-nações. Em especial, na era pós *Wileaks*<sup>13</sup> e *Snowden*<sup>14</sup>, na qual estes dois fatos impulsionaram a defesa

---

<sup>11</sup> O termo reflete o envolvimento de cidadão(s) com *hacking activism* para ataques cibernéticos de motivação política contra governos no plano doméstico ou outras nações. (TIKK, Eneken; KASKA, Kadri; VIHUL, Liis. *International Cyber Incidents: Legal Considerations*, 2010. p. 31).

<sup>12</sup> NTELLIBRIEFS. *An Expert Look at Chinese Information Operations Theory*, 10 nov. 2008. Disponível em: <<http://intellibriefs.blogspot.com/2008/11/expert-look-at-chinese-information.html>>. Acesso em: 27 set. 2018.

<sup>13</sup> Wikileaks.org é uma plataforma *web* criada pelo ciberativista Julian Assange em dezembro de 2006.

<sup>14</sup> THE GUARDIAN. *NSA Files: decoded. What this revelations mean for you*, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>>. Acesso em: 5 jul. 2019.



cibernética ou *cyber defence* para uma seara jurídica e política, e não apenas tecnológica.

Com isso, os países se viram obrigados a investir mais em tecnologias de segurança cibernética e regulação para manter o equilíbrio do *soft power* nas relações internacionais. Muito embora isto esteja ocorrendo há dez anos, ainda falta clareza em relação ao papel da comunidade internacional na segurança cibernética, principalmente, para as organizações internacionais, como por exemplo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Para entender o contexto da *Cyber Warfare* são abordados dois grandes incidentes cibernéticos internacionais. O primeiro foi o ataque cibernético contra a Estônia entre os meses de abril e maio de 2007; e o segundo ataque cibernético foi contra a Geórgia no mês de agosto de 2008.

### **República da Estônia (2007)**

A Estônia é um dos três países do Mar Báltico<sup>15</sup> com a população em torno de 1.3 milhão de habitantes<sup>16</sup> que conquistou a sua independência nos anos 90<sup>17</sup>. Sabendo que a economia possui recursos limitados<sup>18</sup> e uma baixa den-

---

<sup>15</sup> Ao lado dos países, Letônia e Lituânia.

<sup>16</sup> Sendo que aproximadamente 344.000 habitantes são de etnia russa. Informação disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=VecW\\_RMIzEI](https://www.youtube.com/watch?v=VecW_RMIzEI)>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>17</sup> O país foi território da ex-União Socialista Soviética desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

<sup>18</sup> Em 02 de agosto de 2018, o autor Rodrigo Silva encontrou-se com o Embaixador Dr. Roberto Colin, na sede da Embaixada do Brasil em Tallinn, Estônia. Durante a reunião, recebeu a informação de que a economia do país atua mais fortemente como um *hub* logístico de entrada e saída de produtos para a região e países vizinhos,

cidade populacional, o ex-presidente Thomas Hendrik Ilves apostou na transformação digital do país<sup>19</sup> e, também, na produção de produtos e serviços em tecnologias para a internet, especialmente para o setor privado<sup>20</sup> e público<sup>21</sup>. Hoje, o país é considerado como uma “nação digital”, “sociedade digital”, “*e-nation*”, “*e-state*” ou “*e-society*” da União Europeia (UE)<sup>22</sup> e que, conseqüentemente, tornou-se o “vale do silício” europeu por concentrar uma enorme quantidade de *startups* para a área de tecnologia.

Toda essa transformação digital não impediu os estonianos de sofrer o primeiro ataque cibernético direcionado a uma nação, tornando-se o caso de maior relevância no tema por causa da intensidade e sofisticação dos ataques maliciosos pela internet.

Em breve síntese, nos dias 26 e 27 de abril de 2007, o governo da Estônia tomou a decisão de remover o me-

---

principalmente, a Rússia.

<sup>19</sup> Conforme contato com Embaixador brasileiro Dr. Robert Colin em Tallinn, Estônia, no dia 02 de agosto de 2018, a Estônia herdou o quartel general de defesa cibernética dos soviéticos na capital Tallinn. Hoje o *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD COE)* se tornou um parceiro militar estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) da Organização das Nações Unidas (ONU). Isto ajudou a impulsionar o país para que o seu negócio principal fosse baseado em tecnologias para a internet.

<sup>20</sup> A Estônia tem orgulho de possuir quatro casos de sucesso em tecnologia para a internet. Estes unicórnios financeiros são as empresas *Skype*, *Transferwise*, *Pipedrive* e *Taxify*.

<sup>21</sup> 90% do sistema público estoniano é realizado pela internet. Informação disponível em: <<https://www.eesti.ee/en/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>22</sup> É conhecida pelo *slogan e-Estonia*.

morial soviético da Segunda Guerra Mundial<sup>23,24</sup>. O fato incomodou os russos residentes no país provocando tumultos e desordem na cidade de *Tallinn* – um fato singular lembrado até os dias de hoje. A embaixada estoniana na Rússia também foi atacada pelos russos e o ministro das relações exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, fez um comunicado oficial classificando a decisão do governo da Estônia de uma “blasfêmia” e com tom de ameaça aduziu que haveria “sérias consequências” por esse ato<sup>25</sup>.

Segundo o *Estonian Computer Emergency Response Team* (CERT-EE)<sup>26</sup> ou Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança na Estônia, o incidente se iniciou na sexta-feira do dia 27 de abril até a sexta-feira do dia 18 de maio 2007. Os alvos estonianos atacados foram: a) servidores de instituições responsáveis pela infraestrutura da internet; b) *websites* governamentais e de partidos políticos (primeiro-ministro, presidente, parlamento - *Riigikogu*, gabinete de auditoria estatal, ministérios – ex-

---

<sup>23</sup> Um soldado de bronze de dois metros de altura que havia sido erigido no centro da capital de Tallinn em 1947, como tributo à vitória do Exército Soviético sobre a Alemanha nazista na Segunda Guerra Mundial, foi transferido para um cemitério militar de soldados e vítimas da guerra (TIKK, Eneken. KASKA, Kadri. VIHUL, Liis. Op. cit. p. 15).

<sup>24</sup> Vale ressaltar que no dia 9 de maio é o dia celebrado anualmente como o Dia da Vitória na Rússia, um feriado nacional que lembra a derrota da Alemanha nazista na Segunda Guerra Mundial.

<sup>25</sup> SOCOR, Vladimir. Moscow stung by Estonian ban on totalitarianism's symbols. *Eurasia Daily Monitor*, 26 jan. 2007. Disponível em: <<https://jamestown.org/program/moscow-stung-by-estonian-ban-on-totalitarianisms-symbols/>>. Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>26</sup> RANDEL, Tarmo. *CERT Eesti tegevuse aastakokku-võte (CERT-EE Annual Report; in Estonian)*. Estonian Informatics Centre, 2007.

ceto o ministério da cultura, partido reformista e a polícia de fronteira (migração)); c) serviços de internet *banking* e midiáticos); d) alvos pessoais e aleatórios.

As técnicas de combate cibernético pela internet utilizadas foram: a) ataques de negação de serviço e serviço distribuído ou *Denial of Service* (DoS) e *Distributed Denial of Service* (DDoS)<sup>27</sup>; b) a prática de *defacement* ou *pichação* nos *websites*; c) ataque à servidores raiz; d) uso de *e-mails* não solicitados ou *Sending and Posting Advertisement in Mass* (SPAM) em grande escala<sup>28</sup>.

Consequentemente, os efeitos do ataque foram sentidos na economia e na comunicação entre cidadãos, governo e o mundo exterior. Fatos desta magnitude forçaram os especialistas estonianos em *cyber security* a tomarem medidas indesejáveis, sendo necessário o bloqueio do tráfego da internet no país para tentar mitigar a intensidade do efeito danoso<sup>29</sup>. No entanto, o governo estoniano não for-

---

<sup>27</sup> Um ataque de negação de serviço é um esforço coordenado e concertado para negar acesso a qualquer dispositivo eletrônico, computador, servidor, rede ou recurso da Internet por seus usuários pretendidos. Isso pode ser feito de várias maneiras; inundação de *ping*, inundação de UDP e consultas malformadas foram usadas principalmente no caso dos ataques da Estônia. Consultas GET malformadas, inundações SYN e o chamado método de *ping of death* também foram usados (STRATFOR. Cyberwarfare: a glossary of useful terms, 1 mar. 2008. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/cyberwarfare-glossary-useful-terms>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> O efeito dos ataques DDoS foi mais notado pelos usuários fora da Estônia, já que uma grande quantidade de consultas externas foi cortada para lidar com o tráfego excessivo e filtrar as consultas genuínas (sem vírus de computador) (OTTIS, Rain. *Overview of Events*. CCD COE Activation Team: TDCCIS, 2007).

neceu informações sobre danos mais graves<sup>30</sup>.

Em que pesem os esforços do CERT-EE e o apoio de organizações internacionais e governamentais de outras nacionalidades<sup>31</sup>, o governo da Estônia não logrou êxito na identificação dos culpados. Segundo as informações da agência de incidentes de cibersegurança, os ataques foram realizados por computadores endereçados de outros países. Consta ainda que, a primeira fase dos ataques pode ter sido realizada por *patriotic hackers* e na segunda fase (mais avassaladora) foi coordenada com muita sofisticação técnica e militar. Por fim, apesar do governo da Rússia ser o *principal suspeito*, ele negou qualquer relação com o fatídico ataque cibernético na Estônia.

## 1.2. Geórgia (2008)

Em comparação com o modelo estoniano, a Geórgia é um caso bastante inferior no quesito tecnologia e internet. O país tem poucas rotas de conectividade à internet, sendo que a maior parte da infraestrutura de telecomunicações está em território russo. As demais opções estão na Turquia, Armênia e Azerbaijão. Em razão disso, o número de usuários de internet, antes de 2006, era abaixo da média em comparação com os estonianos<sup>32</sup>.

No ano de 2006, começou um crescimento de inter-

---

<sup>30</sup> Segundo o Embaixador brasileiro Dr. Roberto Colin na República da Estônia, o país “parou” de funcionar devido a “queda” de alguns dos serviços públicos e privados disponíveis na internet.

<sup>31</sup> Pós-ataque: Estados Unidos da América (EUA), Finlândia e Alemanha.

<sup>32</sup> A população da Geórgia é por volta de 3.7 milhões de habitantes.

nautas no país<sup>33</sup>, e por causa da falta de infraestrutura de telecomunicações, iniciou-se a instalação de um cabo de fibra ótica submarino da Geórgia (Poti) até a Bulgária (Varna) pelo Mar Negro. Infelizmente, o projeto foi temporariamente interrompido por causa do conflito russo-georgiano, sendo finalizado apenas novembro de 2008<sup>34</sup>.

Diferente do caso estoniano, os ataques cibernéticos na Geórgia ocorreram, supostamente, em decorrência do conflito armado internacional entre o país e a Federação Russa. O fato sucedeu quando a Ossétia do Sul conquistou a sua independência na década de 1990 sob o inconformismo do governo georgiano, permanecendo instável mesmo após o cessar-fogo no ano de 1991. Em vista disto, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) instaurou uma força de paz no ano seguinte composta por tropas russas, georgianas e ossetianas sob o comando de um oficial russo. No final, as tropas não conseguiram cooperar entre si, culminando, assim, nas tensões entre a Geórgia e os separatistas ossetianos apoiados pelos russos. O conflito se tornou subitamente visível no dia 7 de agosto de 2008<sup>35</sup>, quando as forças georgianas lançaram

<sup>33</sup> Informação Disponível em: <[http://www.caucaz.com/home\\_eng/depeches.php?idp=1723&PHPSESSID=d7e84d535388fb8344927152099c6967](http://www.caucaz.com/home_eng/depeches.php?idp=1723&PHPSESSID=d7e84d535388fb8344927152099c6967)>. Acesso em: 6 out. 2018.

<sup>34</sup> SARKE INFORMATION AGENCY. *Daily News*, 17 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.sarke.com/cgi/search/issue.asp?Day=17&Month=11&Year=2008&Type=1#5>>. Acesso em: 6 out. 2018.

<sup>35</sup> Sobre o fato cf. STRATFOR, “Fontes variam o início exato dos ataques, mas são convergentes na invasão russa e o início de atividades cibernéticas contra sites georgianos eram praticamente paralelos no tempo. O *Stratfor* data do início dos ataques cibernéticos em 7 de agosto. Observe que a situação entre a Rússia e a Geórgia estava politicamente

um ataque cinético em terra contra as forças separatistas<sup>36</sup>. Em resposta, no dia 8 de agosto, os russos contra-atacaram com operações militares, primeiramente, em território ossetiano, e na sequência, em solo georgiano, ratificando o conflito armado internacional.

Segundo o *Georgian Computer Emergency Response Team* (CERT-GE ou Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança da Geórgia), os ataques cibernéticos começaram do dia 8 até o dia 28 de agosto e alvejaram os *websites* do governo (presidente, parlamento, ministérios e governo local da Abkhazia); *sites* de notícias e mídia, fóruns de discussão *on-line*; e instituições financeiras.

As técnicas computacionais adotadas foram: a) o uso de DoS e DDoS; b) distribuição de programa malicioso em *MS batch script* para explorar as vulnerabilidades do banco de dados em *Structure Query Language* (SQL); c) *defacement*; d) excesso de mensagens (*e-mail*) e SPAM.

Os efeitos danosos dos ataques prejudicaram as principais operadoras de comunicação, principalmente durante as ações cinéticas do governo georgiano. Os provedores de internet foram afetados também, em razão das contra-

muito tensa durante semanas antes da intervenção militar real” - -No original: “Sources vary on the exact commencement of the attacks, but are united in that the Russian invasion and the commencement of cyber activities against Georgian websites were practically parallel in time. Stratfor dates the commencement of cyberattacks at August 7. Note that the situation between Russia and Georgia had been politically very tense for weeks before the actual military intervention” (STRATFOR. Georgia, Russia: The Cyberwarfare Angle, 12 ago. 2008. Disponível em: <[http://www.stratfor.com/analysis/georgia\\_russia\\_cyberwarfare\\_angle](http://www.stratfor.com/analysis/georgia_russia_cyberwarfare_angle)>. Acesso em: 19 nov. 2018. (tradução livre).

<sup>36</sup> LIIK, Id. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1633, 2008, p. 4.

medidas aplicadas para dirimir os ataques pela agência de incidentes em cibersegurança do país.

A mitigação foi coordenada pelo CERT-GE com assistência de outros CERTs estrangeiros. Os especialistas adotaram o bloqueio obrigatório de acesso aos *sites* russos para o propósito de controle das informações e liberação da banda de tráfego, como também, optaram pela realocação dos *websites* para servidores localizados no exterior<sup>37</sup>.

No fim, há indícios de *hackers* russos por trás dos ataques de exploração das vulnerabilidades. Mas, o governo russo e organizações voltadas ao movimento *patriotic hacking* não assumiram qualquer envolvimento nos ataques cibernéticos.

## 2. Aspectos jurídicos internacionais

O objetivo aqui é traçar um paralelo à guerra convencional e a guerra cibernética com intuito de enquadrar os fatos estudados com as disposições elencadas no Direito Internacional dos Conflitos Armados<sup>38</sup>.

A Estônia foi o caso mais relevante por ter sido a primeira nação a ser comprovadamente atacada em ambiente cibernético por aproximadamente três semanas, cogitando-se até o rótulo de *Cyber Warfare I*<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> MCHEDLISHVILI, Niko. Georgia cuts access to Russian websites. *Reuters*, 19 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/internetNews/idUSLJ36223120080819?sp=true>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>38</sup> Não será objeto de estudo outras disposições legais do direito no plano doméstico dos Estados ou outro tratado internacional no contexto de ataques cibernéticos.

<sup>39</sup> LANDLER, Mark; MARKOFF, John. In Estonia, what may be the first war in cyberspace. *International Herald Tribune*. 28 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.iht.com/articles/2007/05/28/>>



Entretanto, apesar dos ataques terem sido supostamente motivados por questões políticas, o fato não caracterizou um conflito entre nações. Isto excluiu a possibilidade de classificar o caso estoniano como uma guerra cibernética<sup>40</sup>. Neste sentido, a investigação não irá tentar argumentar qualquer possibilidade de aplicação das regras de DIH.

A proposta aqui é utilizar esse *case* para mostrar que um ataque cibernético, principalmente, ao tema em questão, é complexo e difícil de comprovar por razões técnicas e diplomáticas. Assim, o caso destacou a necessidade de aumentar a conscientização internacional sobre crimes contra a sociedade da informação e levantou a questão da eficiência dos tratados de assistência penal mútua em uma situação em que a parte receptora não está disposta a cooperar<sup>41</sup>.

Por outro lado, o episódio da Geórgia é o mais próximo de se chamar de *Cyber Warfare*, pois o local do conflito estava em situação de instabilidade, que caracterizava uma ameaça à soberania nacional e política, consubstanciando, assim, o pré-requisito para o *jus ad bellum*.

Um outro ponto de destaque foi o ataque ao *website do Ministério da Defesa, que é de natureza militar*, *po-business/cyberwar.php*>. Acesso em: 21 nov. 2018.

<sup>40</sup> De acordo com Jaak Aaviksoo: “Ministro da Defesa da Estônia, ficou claro que, atualmente, a OTAN não define os ataques cibernéticos como uma ação militar clara. [...] Nem um único ministro da defesa da OTAN definiria um ataque cibernético como uma ação militar clara no momento”. No original: “*Estonian defence minister, it was clear that at present, NATO does not define cyber-attacks as a clear military action. [...] Not a single NATO defence minister would define a cyber-attack as a clear military action at present*”. Estonia hit by Moscow cyber war. BBC News, 17 mai. 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6665145.stm>>. Acesso em: 27 nov. 2018. (tradução livre).

<sup>41</sup> TIKK, Eneken. KASKA, Kadri. VIHUL, Liis. Op. cit. p. 34.

dendo, em teoria, até ser enquadrado no *jus in bello*. Com efeito, é possível a aplicação das regras de DIH ao caso concreto porque houve uma abertura real de hostilidades percebido pela diferença entre os dois Estados-nações que culminaram em intervenções das forças armadas, mesmo se uma das partes negasse a existência do conflito<sup>42</sup>.

Neste sentido, é notório também dizer que os ataques cibernéticos ocorreram de forma simultânea com os contra-ataques cinéticos russos, produzindo indícios fortes de uma guerra cibernética de nação contra nação<sup>43</sup>.

A presente investigação científica entende que há uma relação factual de um conflito cibernético entre os dois países - justificando a adoção do *jus ad bellum*, com a possibilidade de aplicação do Direito da Guerra para ambas as partes<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> De acordo com Jean Pictet: *"The authoritative Commentary of the International Committee of the Red Cross on the 1949 Geneva Conventions states that '[t]here is no longer any need for a formal declaration or war, or for recognition of the state of war, as preliminaries to the application of the Convention. The Convention becomes applicable as from the actual opening of hostilities"*. PICTET, J. *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. Geneva: ICRC, 1952. p. 32. (Tradução livre: "O comentário oficial do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre as Convenções de Genebra de 1949 afirma que não há mais necessidade de uma declaração formal ou guerra, ou de reconhecimento do estado de guerra, como preliminares à aplicação da Convenção. A Convenção se torna aplicável a partir da abertura das hostilidades reais").

<sup>43</sup> SWAINE, Jon. Georgia: Russia conducting cyber war. *Telegraph*, 11 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/georgia/2539157/Georgia-Russia-conducting-cyber-war.html>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

<sup>44</sup> É possível notar que a Geórgia não contra-atacou a Rússia, mas apenas se defendeu para diminuir os danos dos ataques cibernéticos. Fato idêntico ocorreu com os estonianos.

No entanto, a questão primordial, neste caso, é também encontrar os critérios que satisfaçam a aplicabilidade do *jus in bello*, especialmente, com relação aos efeitos danosos materiais e sofrimentos físicos ou mentais durante o conflito<sup>45</sup>.

Com relação ao conflito cibernético russo-georgiano, pode-se afirmar que não houve danos físicos ou mentais, quiçá, a ocorrência de danos econômicos, pois também são métodos de destruição. Todavia, o caso não trouxe argumentos comprobatórios dessa condição negativa<sup>46</sup>. Assim, no conjunto da obra, pode-se afirmar que não se caracteriza a adoção do *jus in bello* nesse conflito cibernético.

De outra parte, o uso da prerrogativa do direito de fazer a guerra, é plausível. É importante dizer que, diferente dos anos noventa, somente nesses últimos dez anos é que a comunidade internacional está vivenciando esse novo paradigma de guerra no ciberespaço.

Vale ressaltar que ambos os governos negaram qualquer participação direta nos ataques cibernéticos<sup>47</sup>, fato que ajuda a descaracterizar, em parte, um conflito internacional entre os dois países. No entanto, não é um critério absoluto.

Para solucionar esse óbice, a prova computacional dos ataques cibernéticos parece ser o caminho para confirmar a autoria e identificação dos supostos atores envolvidos e, com isso, mensurar o grau de lesividade dos atos praticados durante o conflito cibernético.

### **3. Autoria e identificação**

<sup>45</sup> SCHMITT, Michael N. Wired Warfare: Computer Network Attack and jus in bello. *IRRC*, v. 84, n. 846, p. 365 – 399, 2002. p. 372.

<sup>46</sup> TIKK, Eneken. KASKA, Kadri. VIHUL, Liis. Op. cit. p. 90.

<sup>47</sup> Ibid. p. 81.

Ao comparar ambos os casos, percebe-se que houve bastante *expertise* nos ataques cibernéticos que foram realizados sob um comando aparentemente único – comando e controle no jargão militar, pois de acordo com a intensidade de algumas ações, elas foram coordenadas com alto nível de profissionalismo.

No caso estoniano, houve uma fase inicial “político-emocional” de ataques cibernéticos que, logo seguida, foi tomada por ondas de ataques claramente mais coordenadas e conduzidas profissionalmente. Já no caso georgiano, indicadores da empresa *Arbor Networks* mostraram ataques executados de alta intensidade, com tráfego de dados atingindo entre 211.66 *Mbps* a 814.33 *Mbps*, com duração média de 2 horas a 6 horas consecutivos<sup>48</sup>.

Segundo dados do CERT-EE<sup>49</sup>, a maior parte dos ataques foram originados de fora da Estônia, estimando-se por volta de cento e setenta e oito computadores ligados ao incidente, sendo que os primeiros ataques cibernéticos foram realizados entre 27 a 29 de abril por ativistas políticos sob a orientação de fóruns em *websites* de *hackers* russos. Por exemplo, utilizou-se um tipo de *Internet Relay Chat* (IRC)<sup>50</sup> para estabelecer o meio de comunicação entre os

---

<sup>48</sup> NAZARIO, José. Georgia DDoS Attacks - A Quick Summary of Observations. *Arbor Networks*, 2008. Disponível em: <<http://asert.arbornetworks.com/2008/08/georgia-ddos-attacks-a-quick-summary-of-observations/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>49</sup> NAZARIO, José. Estonian DDoS Attacks - A summary to date. *Arbor Networks*, 2007. Disponível em: <<http://asert.arbornetworks.com/2007/05/estonian-ddos-attacks-a-summary-to-date/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

agentes maliciosos para receber instruções de comandos *ping*<sup>51</sup> e a execução de arquivos *.bat*<sup>52</sup> na tentativa de lançar uma versão simples de um ataque de negação de serviço ou DoS<sup>53,54,55</sup>, principalmente em servidores e *websites* do governo e do setor privado<sup>56</sup>. Na segunda parte dos ataques<sup>57</sup>, executada entre 30 de abril a 18 de maio, foi bastante sofisticada e com clara percepção do uso de técnicas *botnets*<sup>58</sup>.

Em linhas gerais, os atacantes cobriram seus rastros usando *botnets* globais, encaminhando seus ataques por meio de servidores *proxy* de outros países<sup>59</sup> e, provavelmente, mascarando os seus endereços na internet (*internet protocol - IP*)<sup>60</sup>. Apesar de alguns invasores terem sido

<sup>50</sup> RFC 1459. É um protocolo de comunicação pela internet. Seus percussores foram o ICQ e MSN Messenger, mas com o avanço das redes sociais esses programas saíram apenas do cotidiano social.

<sup>51</sup> Técnica usada para testar a conectividade entre dois pontos na rede.

<sup>52</sup> Um arquivo com essa extensão pode ser definido como um conjunto de comandos executados em lote de forma sequencial.

<sup>53</sup> FINN, Peter. Cyber Assaults on Estonia Typify a New Battle Tactic. *Washington Post*, 2007. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/18/AR2007051802122.html>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

<sup>54</sup> RANDEL, Tarmo. Op. cit. p. 121-126.

<sup>55</sup> OTTIS, Rain. *Overview of Events*, 30 April 2007. CCD COE Activation Team, TDCCIS.

<sup>56</sup> Por exemplo, *Elion Ettevõtted AS* é líder no mercado de serviços de comunicações eletrônicas fixas na Estônia.

<sup>57</sup> OTTIS, Rain. Op. cit.

<sup>58</sup> Segundo dados do CERT-EE: “fortes ataques DDoS através de uma grande *botnet* de cerca de 85.000 computadores zumbis”.

<sup>59</sup> Inclusive os países da Organização do Tratado do Atlântico do Norte (OTAN).

<sup>60</sup> CCD COE. *Cyber attacks against the Republic of Estonia. 10 May 2007. An overview by the Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence project team*. Disponível em: <<https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/>>

identificados por seus endereços IP como sendo de origem russa, inclusive coma identificação de instituições estatais russas<sup>61</sup>, as evidências coletadas não trouxeram provas suficientes dos verdadeiros autores. Ademais, as autoridades russas negaram qualquer envolvimento com o caso<sup>62</sup>.

Já no caso georgiano, segundo o *Shadowserver Foundation*<sup>63</sup>, os ataques mais determinísticos em DDoS resultaram na interrupção dos serviços públicos e privados no país. Nota-se que o *modus operandi* é semelhante ao da Estônia, por exemplo, a identificação de endereços IPs se deram na Turquia e vários computadores russos foram descobertos utilizando o tráfego ICMP<sup>64</sup> de larga escala em todo o país. Denota-se uma estratégia de origem global através das técnicas de *botnets* com o apoio de *hackers* utilizando fóruns russos na *web*. Esta ocorrência de eventos que, por acaso, se dão ao mesmo tempo e que parecem ter alguma conexão entre si, trouxe indicativos de que não há dúvidas do envolvimento de hackers russos no ataque

---

Ottis2008\_AnalysisOf2007FromTheInformationWarfarePerspective.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>61</sup> THE GUARDIAN. *Rússia acusada de desencadear guerra cibernética para incapacitar Estônia*, 7 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2007/may/17/topstories3.russia>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>62</sup> BBC NEWS. *Estônia atingida pela "guerra cibernética de Moscou"*, 17 mai. 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6665145.stm>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>63</sup> THE SHADOWSERVER FOUNDATION. *Ataques Georgianos: Lembra-se da Estônia?*, 13 ago. 2008. Disponível em: <[http://www.shadowserver.org/wiki/uploads/Shadowserver/BTF8\\_RU\\_GE\\_DDOS.pdf](http://www.shadowserver.org/wiki/uploads/Shadowserver/BTF8_RU_GE_DDOS.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>64</sup> RFC 792 é um protocolo integrante do Protocolo IP que fornece um relatório de erro para a fonte original.

cibernético, mas que não se logrou êxito na obtenção de provas da autoria.

Para ambos os casos, é uma situação constrangedora sofrer um ataque cibernético porque expõe as fraquezas da sua soberania no ecossistema da internet. A pesquisa entende também que pode não é uma medida inteligente, em tese, saber a origem fiel do atacante, pois, dependendo do oponente malicioso, pode causar desequilíbrio no jogo internacional de poder da comunidade internacional.

De qualquer forma, a investigação no campo digital não é tarefa fácil, mas deve ser aplicada em face de fatos dessa magnitude. Apesar da ocultação dos endereços IPs durante os ataques cibernéticos da Estônia e Geórgia, o protocolo IP é um identificador único na rede que estabelece a conexão com os provedores de acesso, conteúdo, serviços ou trânsito (*backbone*)<sup>65</sup> e, também, das rotas padrões da internet, proporcionando, assim, a possibilidade de rastreamento dos verdadeiros culpados.

É tecnicamente evidente que são necessários o aporte de ferramentas adequadas para obter um resultado positivo contra a estratégia militar no ciberespaço e, sem dúvida, a cooperação diplomática entre os países para aprimorar as investigações sobre os incidentes cibernéticos em conflitos armados internacionais.

#### **4. Regras básicas e novas armas: Convenção de Genebra - Protocolo I**

Sabendo que o objetivo do DIH é proteger as pessoas

<sup>65</sup> Todas as aplicações, *websites* ou serviços estão dentro de alguma rede de computadores na internet.

e bens, o uso de tecnologias digitais no ecossistema da internet se tornou um dilema para a aplicação das regras de conflito no *Cyber Warfare*.

Primeiramente, a pesquisa entende que a Guerra Cibernética é, em tese, um outro meio e método de fazer a guerra. A dúvida é saber como as proibições do DIH, para a proteção das vítimas e a condução das hostilidades, podem ser incorporadas nesse contexto pelas nações.

De acordo com as disciplinas do art. 35, recomendações 1 e 3<sup>66</sup>, do Protocolo I do Direito Internacional dos Conflitos Armados, quando ambos se referem as restrições dos meios e métodos de guerra, eles correspondem, por exemplo, respectivamente as armas convencionais e táticas militares. O *modus operandi* do conflito cibernético não pode ser considerado uma arma letal, mas pode ser considerado um método de guerrilha aplicável a qualquer caso concreto de Guerra Cibernética<sup>67</sup>.

Já o art. 36 do mesmo tratado internacional, traz uma lacuna na lei porque nem o DIH ou qualquer outra convenção internacional disciplinou as proibições ou limitações no uso dos meios cibernéticos durante o conflito.

## **Conclusão**

---

<sup>66</sup> Convenção de Genebra. Protocolo Adicional I de 1977. 1. Em qualquer conflito armado, o direito das Partes ao conflito de escolher métodos ou meios de guerra não é ilimitado. 3. É proibido empregar métodos ou meios de guerra que sejam destinados, ou que se possa esperar, a causar danos generalizados, de longo prazo e severos ao meio ambiente natural.

<sup>67</sup> TALLIN MANUAL. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, 2013. p. 68.



Os estudos sobre DIH e Guerra Cibernética são incipientes na sociedade científica, porém é um tema emergente na comunidade internacional. Os episódios da Estônia e Geórgia trouxeram um panorama do ecossistema da internet e das tecnologias computacionais relacionadas à cibersegurança que, conseqüentemente, são inerentes ao contexto da guerra cibernética<sup>68</sup>.

A Geórgia é o caso concreto mais próximo da relação entre o *jus ad bellum* na *Cyber Warfare*, mas que não contemplou os critérios para o *jus in bello*. Aliás, é uma análise interessante buscar entender em que momento o *modus operandi* nesse cenário digital poderá culminar em crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade.

Em tese, se o caso georgiano tivesse atingido proporções semelhantes ao ataque cibernético na República do Irã no ano de 2010<sup>69</sup>, mas com a sofisticação ímpar do *software Stuxnet* – vírus de computador que acessou o sistema SCADA da empresa Siemens AG no programa nuclear iraniano, o evento teria resultado em um possível incidente nuclear<sup>70</sup>.

No plano do DIH, há lacunas jurídicas para classificar determinados *modus operandi* para a adoção das regras

---

<sup>68</sup> É interessante comparar que hoje a Estônia ocupa a 5º posição e a Geórgia o 8º lugar no *Global Cybersecurity Index 2017*. Disponível em: <[https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2017-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2017-PDF-E.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>69</sup> Até o momento não foi possível descobrir a origem do ataque e nenhuma organização civil ou governo assumiu a autoria do programa malicioso.

<sup>70</sup> Sem dúvidas, a destruição de uma usina nuclear é uma vantagem militar. O mesmo procedimento é cabível para objetivos de “dupla utilidade” como usinas elétricas, pontes, termoeletricas, indústria petroquímica, rodovias, portos e etc.

durante o conflito. Diferentemente do *jus ad bellum*, pois a justificativa para iniciar um conflito armado poderá ser atribuído de maneira subjetiva, inclusive, devido a ação dos *insurgentes digitais*.

De outra parte, após o incidente na Estônia, um grupo de especialistas jurídicos internacionais<sup>71</sup> elaboraram os denominados, *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* no ano de 2013 para tratar da lei aplicável ao conflito armado, e em 2017, o *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, objetivando mais as operações cibernéticas com ou sem conflito armado.

Não obstante o trabalho dos doutos especialistas, o primeiro manual não teve a participação do CICV e de outros *experts*, inclusive da área de Direitos Humanos. Diante desse ponto bastante crítico, na segunda versão de 2017, membros do CICV, especialistas de diversas áreas e de outros países foram convidados para colaborar no manual.

Importante ressaltar que ambos os projetos não possuem força de lei, apesar de tratar os assuntos como *regras* na tentativa de adequá-las ao contexto das regras de DIH<sup>72</sup>. Não obstante o esforço em trazer para a comunidade científica um material que pode ser considerado como *estado da arte* no assunto, ele não é reconhecido como instrumento vinculativo ao DIH.

Por último, os casos apresentados são paradigmas

---

<sup>71</sup> Membros ou convidados pela CCD COE e liderados por Michael N. Schmitt.

<sup>72</sup> TALLINN MANUAL 2.0. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2017. p. 2-4.

para o Direito Internacional de Conflitos Armados que podem ajudar o CICV a adaptar o seu código de conduta a uma realidade emergente e, com isso, trabalhar com os Estados-nações para difundi-lo e aplicá-lo no caso de uma Guerra Cibernética.

### **Referências Bibliográficas**

AAVIKSOO, Jaak. Estonia hit by Moscow cyber war. *BBC News*, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Brasília, 2014.

BBC NEWS. *Estônia atingida pela “guerra cibernética de Moscou”*, 17 mai. 2007.

CCD COE. *Cyber attacks against the Republic of Estonia. An overview by the Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence project team* 10 May 2007.

EESTI.EE. *Gateway to eEstonia*. Documento Online, S/d.

EVRON, Gadi. Battling Botnets and Online Mobs. Estonia's Defence Efforts during the Internet War. *Georgetown Journal of International Affairs*, p. 121-126, 2008.

FINN, Peter. Cyber Assaults on Estonia Typify a New Battle Tactic. *Washington Post*, 19 May 2007.

GLOBAL CYBERSECURITY INDEX 2017. Documento online, 2017.

INTELLIBRIEFS. *An Expert Look at Chinese Information Operations Theory*. 10 nov. 2008.

JOHNSON, Phillip A. Is It Time for a Treaty on Information Warfare?. In *International Law Studies*, v. 76, p. 439-455, 2002.

LANDLER, Mark; MARKOFF, John. In Estonia, what may be the first war in cyberspace. *International Herald Tribune*, 28 mai. 2007.

LIIK, Id. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1633, 2008.

MCHEDLISHVILI, Niko. Georgia cuts access to Russian websites. *Reuters*, 19 ago. 2008.

NAZARIO, José. Estonian DDoS Attacks - A summary to date. *Arbor Networks*. 17 mai, 2007

\_\_\_\_\_. Georgia DDoS Attacks - A Quick Summary of Observations. *Arbor Networks*. 12 ago. 2008.

OTTIS, Rain. *Overview of Events, 30 April /7-15-16 May 2007*. CCD COE Activation Team, TDCCIS.

PICLET, J. *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. Geneva: ICRC, 1952.

RANDEL, Tarmo. *CERT Eesti tegevuse aastakokku-võte (CERT-EE Annual Report; in Estonian)*. Estonian Informatics Centre, 2007.

SCHMITT, Michael N. Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, p. 885-937, 1999.

\_\_\_\_\_. Wired Warfare: Computer Network Attack and jus in bello. *IRRC*, v. 84, n. 846, June 2002.

SHARP, Walter Gary. *Cyberspace and the Use of Force*. Falls Church, Va.: Aegis Research Corp., 1999.

SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Editora Martins, 2010.

SOCOR, Vladimir. Moscow stung by Estonian ban on totalitarianism's symbols. *Eurasia Daily Monitor*. 26 Jan 2007.

STRATFOR. *Cyberwarfare: a glossary of useful terms*. 1 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Georgia, Russia: The Cyberwarfare Angle. *Stratfor Today*. 12. aug. 2008,

SWAINE, Jon. Georgia: Russia conducting cyber war. *Telegraph*, 11 Aug 2008.

TALLINN MANUAL. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, 2013.

TALLINN MANUAL 2.0. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2017.

\_\_\_\_\_. *Rússia acusada de desencadear guerra cibernética para incapacitar Estônia*, 7 mai. 2007.

THE GUARDIAN. *NSA files decoded – what the revelation means to you*. 1. nov. 2013.

THE SHADOWSERVER FOUNDATION. *Georgian Attacks: Remember Estonia?* 13 ago. 2008.

TIKK, Eneken. KASKA, Kadri. VIHUL, Liis. *International Cyber Incidents: Legal Considerations*, 2010.

WIENER, Norbert. *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*. 2. ed. Revised. Paris; Camb. Mass: Hermann & Cie; MIT Press, 1961.

# **Secessão Terapêutica como Resposta aos novos Conflitos Armados: notas teóricas e políticas**

Rafael Zelesco Barretto\*  
Marcelo Mello Valença\*\*

## **Introdução**

Este capítulo se debruça sobre o conceito de secessão terapêutica e seu impacto na prevenção de violações maciças de direitos humanos em regiões que passam por conflitos armados. Tomando como base a incidência predominante de novas formas de conflito armado, refletimos acerca da possibilidade de uma secessão terapêutica na Síria como forma de mitigar alguns dos aspectos do conflito e possibilitar atuação mais efetiva da comunidade internacional. O conceito e a possibilidade de secessão terapêutica vieram à tona inicialmente durante o debate sobre a independência do Kosovo, na década de 1990, e abriram espaço para ações humanitárias na região. Posteriormente, o debate ocorreu durante a crise da Geórgia, em 2008<sup>1</sup>. É possível aplicar o conceito de secessão remedial para transformar o conflito

---

\* Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Escola de Guerra Naval (EGN).

\*\* Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor Adjunto da Escola de Guerra Naval (EGN).

<sup>1</sup> WATERS, Christopher. South Ossetia. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 175 - 190, 2013; MIRZAYED, Farhad. Abkhazia. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 191-213, 2013.

armado na Síria, de forma a preservar os indivíduos, seus direitos e os direitos humanos, grosso modo, em violação por conta da violência armada? As páginas que seguem tratam da questão e oferecem subsídios para se pensar a atuação internacional na região.

O capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, apresentamos as novas formas de conflitos armados predominantes no final do século XX e início do século XXI, para apontar que houve mudança nos elementos estruturantes destes fenômenos. Na segunda seção, apontamos os casos do Kosovo e da Geórgia como eventos representativos desses novos fenômenos e que levaram a comunidade internacional a pensar em termos politicamente criativos para superar a violência. A secessão terapêutica é uma delas. Na terceira seção, discutimos a secessão terapêutica e suas possibilidades, levantando e questionando sua eficácia. A seção seguinte aplicará a discussão ao contexto da minoria curda na Síria, a modo de um teste de realidade. Concluímos apresentando algumas nuances deste conceito, que parece resistir a rotulações simples.

### **1. Novos conflitos armados e o emprego político da violência**

A literatura em Estudos da Guerra e da Paz aponta que, desde antes do final da Guerra Fria, já era possível notar duas mudanças nos conflitos armados. Primeiramente, há uma mudança quantitativa, com a maior incidência de conflitos intra e extra-estatais em relação a guerras interes-



tatais<sup>2</sup>. A segunda se refere às bases em que os conflitos armados se estruturavam, com alterações em seus elementos caracterizadores e nas suas dicotomias tradicionalmente compreendidas. Não mais centrados em disputas entre Estados, as separações entre público e privado, perpetrador da agressão e vítima, doméstico e internacional e crime e guerra tendiam a desaparecer<sup>3</sup>. Esse modelo de emprego da violência, ainda que não fosse inédito, ganhou diferentes rótulos. Novas guerras, guerras civis, guerras de terceiro tipo, guerras étnicas e guerras híbridas são apenas alguns deles. Apesar de diferenças epistemológicas e empíricas, é possível perceber um rol de elementos que une esses tipos. Independentemente de como se referir a tais conflitos armados – aqui rotulados de novas guerras de forma a conduzir o argumento proposto –, eles marcam uma ruptura com a ideia tradicionalmente percebida de guerra. Grosso modo, podemos inferir três elementos de conexão, apontados na literatura, que diferenciaram esses conflitos armados das guerras tradicionais<sup>4</sup>.

O primeiro diz respeito às bases identitárias dos

---

<sup>2</sup> GLEDITSCH, N. P.; ERIKSSON, M.; WALLENSTEEN, P.; SOLLENBERG, M.; STRAND, H. Armed Conflict 1946–2001: a new dataset. *Journal of Peace Research*, v. 39, n. 5, p. 615–637, 2002; SARKEES, M. R.; WAYMAN, F. W.; SINGER, J. D. Inter-State, Intra-State, and Extra-State Wars: a comprehensive look at their distribution over time, 1816–1997. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 1, 2003, p. 49–70, 2003; KALDOR, M. *New & Old Wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 2012.

<sup>3</sup> VALENÇA, M. M. *Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela segurança*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 152 e ss.

grupos beligerantes. A partir do questionamento da legitimidade política do Estado, percebemos que a violência assume dimensão não-estatal, quase privada. Os beligerantes se constituem a partir da insatisfação de grupos sociais que não reconhecem a autoridade do Estado e se utilizam da violência para alcançar seus objetivos, à revelia das instituições formais. Isso conduz ao segundo elemento distintivo, que é a confusão entre combatentes e não-combatentes relativa aos limites da violência<sup>5</sup>. Por não haver a separação entre público e privado, os grupos beligerantes se confundem e suas identidades passam a ser definidas por exclusão. Cada qual é composto por indivíduos que compartilham ou são identificados a partir de determinadas características. Aqueles que não se encaixam nesses perfis são tratados como inimigos a serem eliminados. Assim, as figuras de combatente e não-combatente deixam de existir, restando apenas grupos antagônicos. A violência é praticada a partir da identificação do eu e do outro, independentemente de sua vinculação ao conflito. O outro não carrega humanidade, o que permite que as práticas de violência se aproximem da barbárie. Isso gera implicações quanto ao respeito às normas do *jus in bello*, que se tornam mera ficção nessas novas guerras. Finalmente, a economia política desses novos conflitos armados também sofreu impactos<sup>6</sup>. Percebe-se que a manutenção da violência para extrair dividendos políticos e econômicos parece motivar o emprego da força em detrimento à ideia clausewitziana

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 150.

<sup>6</sup> Ibid. p. 170.

de esforço concentrado para vencer o adversário. A espoliação do Estado passa a ser benéfica aos beligerantes, fortalecendo-os. Enquanto isso, a própria estrutura estatal se enfraquece, legitimando uma retórica de que o Estado não consegue prover os bens públicos necessários. Logo, em um círculo vicioso, caberia aos grupos beligerantes buscar os meios para alcançar seus interesses.

A atuação internacional passou a ser mais abrangente. Escapando dos modelos tradicionais de resolução de disputas, como as operações de paz de primeira geração, a ação internacional multidimensional passou a envolver uma atuação mais voltada às causas do conflito e não apenas a seus efeitos. Essa questão se tornou mais visível com o final da Guerra Fria e a eclosão de novas guerras pelo globo, principalmente na África e na região dos Balcãs<sup>7</sup>. Suas causas são diversas e incluem a violência praticada nesses conflitos, os aumentos migratórios em função desta violência, os impactos políticos e sociais que esses conflitos promoveram nos países desenvolvidos e a emergência da retórica humanitária que se constituiu desde então. E, de forma seletiva, conforme os interesses das grandes potências, essa atuação levaria a processos de reconstrução de Estado para garantir a estabilidade das ordens regional e internacional. Esta nova forma de reconhecer – ou analisar – a agência dos atores na política internacional levou a dilemas não apenas teóricos, mas também políticos, inclusive no que toca a sua gestão.

---

<sup>7</sup> GREITENS, S. C.; FARRELL, T. Humanitarian Intervention and Peace Operations. In: BAYLIS, J. et al. (Eds.). *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 286-302.

## 2. Os casos do Kosovo e da Geórgia

Dois conflitos armados que se inserem nesse cenário são os do Kosovo e da Geórgia. Ainda que próximos temporalmente, suas repercussões no plano internacional foram distintas. Mesmo assim, suas motivações e dinâmicas são mais semelhantes do que imaginam analistas e teóricos. Além de ambos se enquadrarem no contexto e no emprego da violência das novas guerras do final do século XX, Kosovo e Geórgia também compartilham os dilemas políticos e sociais de um conflito envolvendo uma potência e um território etnicamente contestado. Certamente o conflito no Kosovo se insere em um cenário internacional mais visível, na esteira da violência decorrente da independência de ex-repúblicas iugoslavas, mas as questões incidentes sobre a Geórgia dialogam estreitamente com ele.

No caso do Kosovo, a questão é colocada como ancestral para a própria formação identitária dos povos que habitavam a região dos Balcãs e formaram a Iugoslávia no pós-II Guerra Mundial. Apesar de sua população ser composta por mais de 90% de albaneses étnicos e muçulmanos<sup>8</sup>, a província é considerada berço da civilização sérvia. Com essa conexão do território kosovar à identidade sérvia, não é de se estranhar que o território tenha sido alvo de disputas ancestrais. A batalha do Kosovo, em 1389, é considerada marco para a projeção de uma ideia de Grande Sérvia e reforça os pleitos nacionalistas. Inclu-

---

<sup>8</sup> PARIS, R. *At War's End: Building Peace After Civil Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 213.

sive, o discurso nacionalista que tomou conta das ex-repúblicas iugoslavas no aniversário de 600 anos da batalha se iniciou a partir de incidentes naquela província<sup>9</sup>. É importante ressaltar, contudo, que a violência no Kosovo não começou posteriormente à guerra nas outras ex-repúblicas, mas se agravou a partir delas. Após a sucessão de declarações de independência de ex-repúblicas como Eslovênia, Croácia e Bósnia-Herzegovina, o Exército de Libertação do Kosovo (KLA) iniciou um processo de guerrilha visando a independência do Kosovo<sup>10</sup>. A resposta do governo iugoslavo foi dura, com ataques contra a população local. Sob a alegação de proteção não apenas de seus nacionais sérvios, mas também das próprias bases culturais da etnia, o governo de Belgrado interveio e promoveu violência étnica contra seus adversários no Kosovo. A beligerância envolvia grupos identificados em termos étnicos, não mais estatais. O resultado foi uma continuação da limpeza e tensão étnicas que marcou outros confrontos armados na ex-Iugoslávia. Apesar da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) no restante do conflito da ex-Iugoslávia, que se tornou paradigma dos novos mo-

---

<sup>9</sup> GLENNY, M. *The Fall of Yugoslavia: the third Balkan war*. New York: Penguin Books, 1996; ZAGAR, M. Yugoslavia, What went wrong? Constitutional development and collapse of a multiethnic state. In: BYRNE, S.; IRVIN, C. *Reconcilable Differences – turning points in ethnopolitical conflict*. West Hartford: Kumarian Press, 2000. p. 127-153; COUSENS, E. M.; CATER, C. *Toward Peace in Bosnia: implementing the Dayton accords*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001; BISERKO, S. Serbia: between archaism and modernity. In: CARTER, J; IRANI, G.; VOLKAN, V. D. (Eds.). *Regional and Ethnic Conflicts: perspectives from the front lines*. Upper Saddle River: Pearson, 2009. p. 242-259.

<sup>10</sup> PARIS, R. Op. cit. p. 213.

delos de operações de paz, o Kosovo não recebeu atenção desta organização. A pressão política imposta pela Rússia bloqueou debates, levando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a agir em uma intervenção caracterizada por polêmicas e restrições<sup>11</sup>.

A partir de bombardeios humanitários e iniciativas que visavam o *peace enforcement*, a imposição da paz por meios coercitivos, a atuação internacional via OTAN na resolução do conflito armado no Kosovo levou à diminuição da violência e proporcionou alguns destaques que impulsionaram o debate sobre secessão terapêutica. A instituição de uma autoridade internacional, inclusive, é um movimento que sinaliza as possibilidades de separação do território. Primeiramente, a intervenção internacional por meio da OTAN levou a questionamentos sobre o uso da força e a legitimidade de ação internacional diante da violência contra indivíduos<sup>12</sup>. Vale lembrar que os conflitos na Iugoslávia se inserem nas mudanças dos padrões de emprego da violência nos conflitos armados e também na relação entre o Estado e os povos que o compõem. A condição particular do Kosovo, os pleitos de seus povos e de suas identidades coletivas, além da condição jurídica do território, levaram a comunidade internacional a implementar um regime de autoridade internacional<sup>13</sup>.

Nesse regime, coube à administração internacional gerir

<sup>11</sup> VALENÇA, M. M.; AFFONSO, L. B. A Política das Intervenções Humanitárias. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 24, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VMycEi>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

<sup>12</sup> ALLEN, S. H.; VINCENT, T. Bombing to Bargain? The Air War for Kosovo. *Foreign Policy Analysis*, v. 7, p. 1-26, 2011.

<sup>13</sup> PARIS, R. Op. cit. p. 213.

as disputas, restabelecer a autoridade do governo e a legitimidade das instituições estatais. Em 2008, houve a declaração unilateral de independência da província, que foi reconhecida por alguns Estados, mas ainda não possui reconhecimento global. Ainda que clamores sociais, tensões regionais e debates jurídicos tenham tentado influenciar o futuro político da ex-província iugoslava, não houve mudança no *status* legal do Kosovo.

No caso da Geórgia, as relações do país com a Rússia se tornaram tensas a partir da declaração unilateral de independência kosovar<sup>14</sup>. A Rússia se opunha a atuação internacional no Kosovo, com ameaças de veto no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e a condenação da intervenção da OTAN. Valendo-se da mesma justificativa das autoridades sérvias – a proteção de seus nacionais –, a Rússia interveio na Geórgia e promoveu violência contra os nacionais de outra identidade. No CSNU, apesar de denúncias de violações de direitos humanos, a ameaça de veto mascarou debates políticos e tentativas de resolução do conflito. Denúncias de genocídio foram respondidas com uma versão russa da responsabilidade de proteger<sup>15</sup>. A justificativa russa se pautava nos mesmos termos da ocidental para intervir no Kosovo: proteção contra a violação

<sup>14</sup> BURAI, E. Parody as Norm Contestation: Russian justificatives in Georgia and Ukraine and their implications for global norms. *Global Society*, v. 30, n. 1, 2015. p. 70.

<sup>15</sup> ZIEGLER, C. E. Contesting the Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives*, v. 17, n. 1, 2014. p. 75-97; BURAI, E. Op. cit.; KURTZ, G; ROTMANN, P. The Evolution of Norms of Protection: major powers debate the Responsibility to Protect. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 3-20, 2015.

sistemática de direitos humanos. Não havia evidências de tais violações, contrariamente ao ocorrido no Kosovo<sup>16</sup>; contudo, não havia incentivos políticos ou institucionais para uma intervenção ocidental nos moldes da realizada pela OTAN. O inimigo, agora, era outro. O discurso russo, apesar de apresentar constante referência ao Kosovo, apresentava incongruência em relação à prática. Ao final, as populações russas foram protegidas e dois pedaços do território georgiano foram separados, formando as auto-proclamadas Repúblicas da Abcázia e da Ossétia do Sul, militarmente apoiadas pela Rússia. A Geórgia, ao contrário do Kosovo, ainda possui soberania internacional e reconhecimento dos Estados, inclusive da Rússia. Contudo, o conflito deixou sequelas quanto à questão étnica e social no território, marcando uma continuação da violência que assolou o mundo ao final do século XX.

### 3. O debate acerca da secessão terapêutica

A secessão estatal pode ser justificada como último recurso, configurando a chamada “secessão terapêutica”, ou pode ser vista como manifestação de um direito primário da população envolvida<sup>17</sup>. Para a teoria da secessão terapêutica, a secessão deve ser uma resposta a uma injustiça grave sofrida por parte da população do Estado, desde que aquela população, ou as perseguições infligidas, se concentrem

<sup>16</sup> BURAI, E. Op. cit.

<sup>17</sup> BRANDO, N. MORALES-GÁLVEZ, S. The Right to Secession: remedial or primary? *Ethnopolitics*, v. 18, n. 2, p. 107-118, 2018; BUCHANAN, A. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: moral foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.



em uma parte do território do Estado<sup>18</sup>. Estaria relacionada à própria sobrevivência daquela população, que se haveria tornado impossível na configuração estatal original. Passando à dimensão normativa, temos que, embora a criação de novos Estados por secessão seja uma clara tendência a partir da 2ª Guerra Mundial, o Direito Internacional sempre foi neutro em relação a secessões, pois estas são compreendidas, sobretudo, como um problema doméstico do Estado dividido. As tradicionais fontes do Direito Internacional não estão muito equipadas para resolver o problema, como se pode ver: o direito convencional apenas tangencia a questão com o artigo 1º comum do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>19</sup>. Sobre o costume internacional, vê-se que a prática dos Estados não é muito clara, dado que os casos de secessão diferem muito entre si e não seguem roteiro fixo<sup>20</sup>. Já a *opinio juris*, o segundo elemento constitutivo do costume internacional, reflete-se na Resolução 2625 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que traz a conhecida Declaração sobre Relações Amistosas entre os Povos. Ali, reafirma-se o princípio da unidade nacional, estabelecendo uma exceção apenas nos casos em que o gover-

<sup>18</sup> SEYMOUR, Michel. Secession as a Remedial Right. *Inquiry: an interdisciplinary journal of Philosophy*, v. 50, n. 4, p. 395-423, 2007.

<sup>19</sup> Artigo 1º. "1. Todos os povos têm direito a autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural."

<sup>20</sup> TOMUSCHAT, C. Secession and Self-Determination. In: KOHEN, M. G. (Ed.). *Secession: International Law perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 32-34, 2006.

no central discrimine certo grupo de tal forma que deixe de representá-lo. De todo modo, a AGNU costuma ser sucinta ao tratar da autodeterminação, empregando o conceito sobretudo em situações de descolonização e na disputa entre Israel e Palestina<sup>21</sup>.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) deparou-se com essa questão em 2010, ao emitir, a pedido da AGNU, uma opinião consultiva acerca da declaração de independência do Kosovo de 17 de fevereiro de 2008. A opinião consultiva resultante se ateve estritamente à questão formulada pela AGNU, expressando que a mencionada declaração de independência não havia contrariado o direito internacional – basicamente pela ausência de uma norma proibitiva em contrário e por tratar-se de uma secessão unilateral, sem apoio externo<sup>22</sup>. Mas, a CIJ guardou-se de uma resposta definitiva sobre a legalidade da secessão terapêutica. Seu ditame, assim, não pode ser considerado uma convalidação da independência kosovar – um comentarista afirma que operou mais no plano psicológico<sup>23</sup> –, quanto mais uma tomada de posição sobre a secessão como resposta a violações graves de Direitos Humanos. Na verdade, a CIJ parece ter concluído que, no presente

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 36.

<sup>22</sup> ICJ. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. Advisory Opinion - I.C.J. Reports 2010, p. 403, parágrafos 56, 79-84. Disponível em: <<https://bit.ly/2TzrDo9>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

<sup>23</sup> WALTER, C. The Kosovo Advisory Opinion: what it says and what it does not say. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 18.

momento, não existem, no Direito Internacional, normas regulando a secessão<sup>24</sup>.

O problema remanesce, contudo, na hipótese de o Estado não só desprezar as reivindicações por autonomia, mas ainda perseguir o grupo minoritário ou regional. Neste caso, uma secessão terapêutica poderia parecer uma resposta adequada, sobretudo caso se considere que a igualdade soberana dos Estados não é mais o princípio fundamental do Direito Internacional, e sim a proteção da pessoa humana. Neste sentido, a secessão pode ser compreendida como uma resposta que configura uma alternativa ao tradicional modelo interestatal, pois atribui protagonismo às próprias vítimas da discriminação agressiva estatal<sup>25</sup>, e não exclusivamente aos demais Estados, com seu rotineiro arsenal de contramedidas e críticas em foros multilaterais. Neste sentido, para alguns, a licitude da secessão terapêutica caminhará a par das justificativas jurídicas para intervenção humanitária<sup>26</sup>. Efetivamente, caso se considere que a soberania do Estado encontra justificção, pelo Direito Internacional, em possibilitar maior proteção ao indivíduo, parecerá evidente que o emprego, pelo governante, dessa soberania em sentido contrário à proteção devida a um grupo populacional, reduz a força deste princípio no plano concreto. Nessa perspectiva, assume-

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 24.

<sup>25</sup> TOMUSCHAT, C. Op. cit. p. 41.

<sup>26</sup> Ibid. p. 42; WALTER, C. Op. cit., p. 18; OETER, S. The Role of Recognition and Non-Recognition with Regard to Secession. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Op. cit. p. 57.

-se que a soberania não é um dado pré-constituído, mas uma capacidade estatal orientada a uma função específica. Sua finalidade está em permitir uma convivência estável entre os habitantes do território sob a jurisdição estatal. Assim, caso a liderança política empregue o poder estatal para violar de modo grave e persistente os Direitos Humanos de uma minoria, a soberania daquele Estado perde em legitimidade. O que não significa um convite, sem mais, à intervenção estrangeira, como se o território se tornasse terra de ninguém. Porém, tal estado de coisas poderia justificar, juridicamente, que a minoria perseguida, caso detentora de alguma base territorial contínua, possa pleitear sua separação do Estado, como último recurso para garantir sua sobrevivência.

Há, contudo, um fator que deve ser respeitado. A integridade territorial, manifestação espacial externa da soberania, consiste em permitir que todos os habitantes daquele lugar desfrutem dos recursos naturais e das atividades que podem ser ali exercidas. A integridade territorial não beneficia apenas uma ou outra cidade ou província, mas todo o contingente que habita do Estado. A secessão, rompendo tal unidade, defrauda os habitantes do Estado original, por retirar-lhes recursos com os quais contavam. No caso de a unidade separatista ser uma província mais pobre do que o resto do país (Kosovo, Abcásia, Ossétia do Sul), a secessão também prejudica seus habitantes que desejavam permanecer em união. Tudo isso é fonte de instabilidade sócio-política, e é por isso que os ordenamentos jurídicos internos raramente permitem a separação de partes do país. Como consequência,

o Direito Internacional positivo, configurado principalmente pelos Estados, é silente sobre secessões, como já se viu. Então, a secessão terapêutica, para estar de acordo com o Direito Internacional – possibilitando, por exemplo, o reconhecimento do novo Estado por parte de outros governantes, mesmo antes da aceitação da secessão por parte do Estado original – precisará vencer a presunção a favor da continuidade estatal. Será preciso demonstrar que a convivência entre os grupos separatista e unionista no seio do Estado foi impossibilitada, com sérios riscos aos direitos fundamentais dos favoráveis à secessão. Trata-se de um último recurso.

Caso se concorde com os últimos parágrafos, em que se defendeu que a secessão terapêutica pode ser justificada do ponto de vista da legalidade internacional, surge a pergunta sobre a licitude de uma intervenção externa em prol dos separatistas nesse caso. A doutrina tradicional<sup>27</sup>, trabalhando sobretudo sem distinguir entre secessões terapêuticas e “comuns”, indica que tal envolvimento não será permitido, pois equivaleria a um reconhecimento dos rebeldes como Estado, sem que estes tenham preenchido os requisitos mínimos para configurá-lo. Assim, novos Estados oriundos de secessão não devem ser reconhecidos enquanto o antigo soberano não ceder em seu título àquele território. Nesta perspectiva, a luta pela secessão é vista como problema interno do Estado, o qual não concerne ao Direito Internacional. Perante tal cenário, os demais países possuem

<sup>27</sup> Seguindo a orientação da Corte Internacional de Justiça, em: ICJ. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14 e 102. Disponível em: <<https://bit.ly/2S9HpBc>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

obrigação de não apoiar os rebeldes por nenhum meio, o que seria enquadrado como uma intervenção no território do Estado conflagrado<sup>28</sup>. Pensa-se, pelo contrário, que, admitindo-se a licitude, em princípio, da secessão terapêutica, esta poderia contar com a participação de outros Estados. Haveria para isso um duplo fundamento: em primeiro lugar, seria uma manifestação de legítima defesa de terceiro, visando a sobrevivência da população atingida. Não se trata do instituto previsto no artigo 51, da Carta da ONU, mas da ideia mais fundamental que o embasa: é lícito defender alguém de uma agressão. Em segundo, teria havido um enfraquecimento da soberania do Estado em questão, quando este passou a empregá-la diretamente contra seus cidadãos. Nesse sentido, o artigo 2º (4), da Carta da ONU, que proíbe o uso da força contra a integridade territorial dos Estados, seria lido com ênfase em seu caráter de “princípio”, ou seja, suscetível de aplicação restrita em caso de choque de seu enunciado com outros princípios relevantes, como a proteção dos direitos humanos e a autodeterminação<sup>29</sup>. No caso de uma secessão terapêutica, portanto, Tomuschat<sup>30</sup> argumenta que, se os mesmos requisitos de uma intervenção humanitária estiverem presentes, o apoio internacional aos secessionistas será lícito.

Embora concordando com o fundamento dessa res-

---

<sup>28</sup> OETER, S. Op. cit. p. 51.

<sup>29</sup> TANCREDI, A. Secession and the Use of Force. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 78-80.

<sup>30</sup> TOMUSCHAT, C. Op. cit. p. 44, 2006.

posta, cabe observar que a posição das vítimas difere sensivelmente nos dois casos: enquanto estas se apresentam inermes e fragilizadas em situações de intervenção humanitária, no caso de um movimento de secessão as vítimas da perseguição estatal já adquiriram os meios de revindicar. É possível, portanto, afirmar que a intervenção humanitária seria o grau mínimo aceitável de emprego das armas contra o Estado territorial. A aliança militar com movimentos secessionistas já constituiria um nível maior de envolvimento nas questões internas do Estado, e sua justificação dependerá de fatores mais agudos que os da intervenção humanitária. As características da situação devem ser tais que se possa razoavelmente prever que uma intervenção humanitária bem-sucedida traria, quando muito, alívio momentâneo para aquela população. A criação de um novo Estado é um recurso drástico e que deve ser levada em conta apenas em última instância. Também existem argumentos diretamente contrários à secessão terapêutica: embora reconhecendo que a secessão pode ser a única via em casos extremos, Oeter<sup>31</sup> insiste em que os atuais mecanismos nacionais de concessão de autodeterminação interna são suficientes na maioria dos casos, e que a afirmação em abstrato de um direito de secessão terapêutica apenas viria a fortalecer os extremistas. Ainda, caso a secessão conte com apoio militar externo, não apenas os riscos de abuso, por parte de Estados militarmente favorecidos, serão muito grandes, como também haverá a possibilidade de leituras errôneas da realidade feitas pelos

---

<sup>31</sup> OETER, S. Op cit. p. 60.

governos que pensam em ajudar os secessionistas.

Por tudo isso, é possível defender a licitude do apoio estrangeiro à secessão terapêutica, ao menos em abstrato. Tal operação pode ser considerada uma aplicação da noção protojurídica de legítima defesa. Também se enquadra como uma resposta da comunidade internacional à perda de legitimidade da soberania estatal, quando esta é usada para infringir direitos básicos de um grupo interno com base territorial. Transpondo essa conduta à realidade concreta, porém, ela normalmente levará a situações injustas. Em pouquíssimos casos será possível estabelecer que a secessão é o único modo de proteger os direitos básicos de um grupo populacional. Nos demais, a separação forçada de parte do território prejudicará os direitos da população do território remanescente, que não poderá contar com a parte separada para seu desenvolvimento nacional. Além disso, quando a secessão não responde a um imperativo humanitário absoluto, ela gera instabilidade no sistema internacional e incentiva novas fragmentações.

#### **4. Possível aplicação da secessão terapêutica na Síria**

O debate sobre a secessão terapêutica, tanto em sua dimensão normativa quanto em sua efetiva capacidade de responder a situações de violação a minorias, poderá retornar à pauta em breve, como um possível desdobramento da Guerra Civil Síria (2011 – presente). Após oito anos de luta<sup>32</sup>, o país encontra-se dividido entre os domínios de dezenas de facções, sendo que as partes mais poderosas são as forças le-

---

<sup>32</sup> Informações atualizadas até fevereiro de 2019.



ais ao governo Assad, que controlam quase dois terços do território nacional; e a Federação Democrática da Síria do Norte (FDSN). Dentre esses grupos, os únicos com perspectiva de secessão seriam os curdos, majoritariamente filiados à FDSN. Estes compõem uma “nação”, possuem forte vínculo territorial e obtiveram sucesso, até o momento, em implementar um autogoverno de fato enquanto o governo central sírio se engalinhava com o EI e outros rebeldes<sup>33</sup>.

A favor de uma possível causa secessionista, poder-se-ia alegar a identidade étnica própria dos curdos, que se distinguem dos árabes, grupo majoritário na Síria, e não seguem a vertente alauíta do Islã, do grupo próximo ao governo Assad. Outro argumento seria que, enquanto detinha poder sobre todo o território do país levantino, o presidente reprimia qualquer movimento reivindicatório de maior autonomia para os curdos sírios<sup>34</sup>. Da mesma forma, quando se sentiu desafiada pelos protestos de rua em cidades sírias na esteira da *Primavera Árabe*, Damasco respondeu com repressão brutal. Curdos independentistas ainda poderiam realçar que sua força militar, as Unidades de Proteção Popular (conhecidas pelo acrônimo YPG), controla, de modo relativamente pacífico, a região de Rojava e o nordeste da Síria desde 2012, tendo surgido como uma força de autodefesa contra o EI após as tropas governamentais locais terem sido redistribuídas para outros *fronts*.

A aplicação da secessão terapêutica ao contexto sírio-curdo levantaria, porém, algumas objeções. Em primeiro

<sup>33</sup> YASSIN-KASSAB, R. AL-SHAMI, L. *Burning Country: Syrians in revolution and war*. London: Pluto Press, 2018. p. 73-76.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 22-23.

lugar, não parece que a repressão sob o governo Assad pré-guerra civil fosse dirigida especificamente aos curdos. O líder sírio exercia o poder de forma despótica, mas sem especificar as vítimas da violência estatal. Com o início do conflito aberto, as maiores atrocidades sofridas pelos curdos se devem aos jihadistas do EI, e não às tropas oficiais, que evitam atacá-los. Na verdade, o governo sírio tem cooperado com o YPG no combate ao EI, e vem prometendo conceder maior autonomia à região. Note-se igualmente que a liderança civil da FDSN não reivindica a partição da Síria, e sim maior autonomia interna, em um contexto federativo<sup>35</sup>. De todo modo, eventual surgimento de um Estado curdo entre Síria e Turquia enfrentaria a firme oposição desta última, podendo facilmente escalar até confrontação militar caso perceba ligações entre o novo país e o movimento insurrecional do Partido dos Trabalhadores do Curdistão. Outro motivo contra a secessão dos curdos seria o precedente perigoso no contexto da Guerra Civil Síria: os árabes sunitas, que compõem a maior parte dos demais grupos rebeldes, poderiam ver-se estimulados a lutar por um Estado próprio, já que o governo Assad é conhecido por privilegiar amplamente os alauítas e, em menor escala, cristãos e drusos<sup>36</sup>. Portanto, a secessão tera-

<sup>35</sup> ERGUN, D. External Actors and VNSAs: an analysis of the United States, Russia, ISIS, and PYD/YPG. In: OKTAV, Ö. Z.; DAL, E.; KURSUN, A. M. (Eds.). *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: the ISIS and YPG cases*. Cham: Springer, 2018. p. 155; OKTAV, Ö. Z. Understanding Iran's Approach to Violent Non-state Actors: the ISIS and YPG cases. In: OKTAV, Ö. Z.; DAL, E.; KURSUN, Ali M. (Eds.). Op. cit. p. 206.

<sup>36</sup> CARPENTER, T. G. Tangled Web: the Syrian civil war and its implications. *Mediterranean Quarterly*, v. 24, n. 1, 2013.

pêutica seria um remédio drástico demais para uma situação que admite outras respostas.

## **Conclusão**

Apesar de muito estudada desde a declaração unilateral de independência do Kosovo, a secessão terapêutica ainda não é um tema pacífico. Tanto sua legalidade quanto sua utilidade são postas em causa; trata-se por vezes de um remédio muito simples, e muito drástico, para situações complexas. Nas situações recentes em que tal conceito foi empregado, sua aplicação levantou dúvidas. Assim, no caso do Kosovo, discute-se se a independência era realmente o único recurso disponível aos kosovares de etnia albanesa, considerando que os massacres cometidos pelas forças sérvias haviam cessado 8 anos antes, com a intervenção da OTAN e instituição da missão estabilizadora da ONU. Caso se possa comprovar que o lado sérvio estivesse comprometido, em 2008, com uma robusta autonomia para a região e com o respeito aos direitos civis, políticos e culturais dos kosovares, a justificativa jurídica para a secessão se veria enfraquecida. Abcázia e Ossétia do Sul, na Geórgia, além da Crimeia, na Ucrânia, parecem representar casos ainda mais simples – ao menos do ponto de vista da aplicabilidade ou não do conceito de separação terapêutica. Embora o conceito tenha sido invocado, a realidade não correspondia aos pressupostos para uma separação em defesa de minorias perseguidas. Estes casos parecem alertar para a possibilidade de emprego malicioso do conceito, não só favorecendo potências hegemônicas

contra Estados sacudidos por movimentos separatistas, mas ainda chancelando estímulos externos a insurreições.

Não obstante, parece difícil rejeitar esse conceito de plano. Sempre existe a possibilidade de um tratamento abusivo de minorias, que lhes negue seus direitos básicos, faça muitas vítimas e se estenda ao longo do tempo, envenenando de tal forma o imaginário nacional que a convivência entre grupos distintos se torne essencialmente conflitivo. Neste caso, uma intervenção externa, embora contrária à letra da Carta da ONU, estaria de acordo com o instituto jurídico natural da legítima defesa (de pessoas, não dos Estados), além de respaldado pela perda de legitimidade da soberania do Estado opressor. A secessão terapêutica seria o desdobramento mais extremo desta intervenção, e deve ser, comprovadamente, o último recurso disponível.

### **Referências Bibliográficas**

ALLEN, S. H.; VINCENT, T. Bombing to Bargain? The Air War for Kosovo. *Foreign Policy Analysis*, v. 7, p. 1-26, 2011.

BISERKO, S. Serbia: between archaism and modernity. In: CARTER, J; IRANI, G.; VOLKAN, V. D. (Eds.). *Regional and Ethnic Conflicts: perspectives from the front lines*. Upper Saddle River: Pearson, 2009. p. 242-259.

BRANDO, N. MORALES-GÁLVEZ, S. The Right to Secession: remedial or primary? *Ethnopolitics*, v. 18, n. 2, p. 107-118, 2018.

BUCHANAN, A. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: moral foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BURAI, E. Parody as Norm Contestation: Russian justificatives in Georgia and Ukraine and their implications for global norms. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 67-77, 2015.

CARPENTER, T. G. Tangled Web: the Syrian civil war and its implications. *Mediterranean Quarterly*, v. 24, n. 1, 2013.

COUSENS, E. M.; CATER, C. *Toward Peace in Bosnia: implementing the Dayton accords*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

ERGUN, D. External Actors and VNSAs: an analysis of the United States, Russia, ISIS, and PYD/YPG. In: OKTAV, Ö. Z.; DAL, E.; KURSUN, A. M. (Eds.). *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: the ISIS and YPG cases*. Cham: Springer, 2018. p. 149-172.

GLEDITSCH, N. P.; ERIKSSON, M.; WALLENSTEEN, P.; SOLLENBERG, M.; STRAND, H. Armed Conflict 1946-2001: a new dataset. *Journal of Peace Research*, v. 39, n. 5, p. 615-637, 2002.

GLENNY, M. *The Fall of Yugoslavia: the third Balkan war*. New York: Penguin Books, 1996.

GREITENS, S. C.; FARRELL, T. Humanitarian Intervention and Peace Operations. In: Baylis, J. et al (Eds.). *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 286-302.

KALDOR, M. *New & Old Wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 2012.

KURTZ, G.; ROTMANN, P. The Evolution of Norms of Protection: major powers debate the Responsibility to Protect. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 3-20, 2015.

MIRZAYED, Farhad. Abkhazia. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 191-213.

OETER, S. The Role of Recognition and Non-Recognition with Regard to Secession. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERNBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 45-67.

OKTAV, Ö. Z. Understanding Iran's Approach to Violent Non-state Actors: the ISIS and YPG cases. In: OKTAV, Ö. Z.; DAL, E; KURSUN, Ali M. (Eds.). *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War: the ISIS and YPG cases*. Cham: Springer, 2018. p. 193-212.

PARIS, R. *At War's End: Building Peace After Civil Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

PATTEN, A. *Equal recognition: the moral foundations of minority rights*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

PHILPOTT, D. Self-Determination in Practice. In: MOORE, M. (Ed.). *National Self-Determination and Secession*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 79-102.

SARKEES, M. R.; WAYMAN, F. W.; SINGER, J. D. Inter-State, Intra-State, and Extra-State Wars: a comprehensive look at their distribution over time, 1816–1997. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 1, 2003, p. 49-70, 2003.

SEYMOUR, Michel. Secession as a Remedial Right. *Inquiry: an interdisciplinary journal of Philosophy*, v. 50, n. 4, p. 395-423, 2007.

TANCREDI, A. Secession and the Use of Force. In: WALTER,

C.; VON UNGERN-STERBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 68-94.

TOMUSCHAT, C. Secession and Self-Determination. In: KOHEN, M. G. (Ed.). *Secession: International Law perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 23-45.

VALENÇA, M. M.; AFFONSO, L. B. A Política das Intervenções Humanitárias. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 24, n. 2, p. 428-455, 2018.

VALENÇA, M. M. *Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela segurança*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

WALTER, C. The Kosovo Advisory Opinion: what it says and what it does not say. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 13-26.

WATERS, Christopher. South Ossetia. In: WALTER, C.; VON UNGERN-STERBERG, A.; ABUSHOV, K. (Eds.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 175-190.

YASSIN-KASSAB, R. AL-SHAMI, L. *Burning Country: Syrians in revolution and war*. London: Pluto Press, 2018.

ZAGAR, M. Yugoslavia, What went wrong? Constitutional development and collapse of a multiethnic state. In: BYRNE, S.; IRVIN, C. *Reconcilable Differences – turning points in ethnopolitical*

conflict. West Hartford: Kumarian Press, 2000. p. 127-153.

ZIEGLER, C. E. Contesting the Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives*, v. 17, n. 1, p. 75-97, 2014.



# Intervenção Humanitária e Soberania Estatal: uma relativização necessária para a proteção dos direitos humanos?

Angela Limongi Alvarenga Alves\*  
Thaís Temer\*\*

## Introdução

O presente capítulo analisa as intervenções humanitárias em relação à adequada interpretação que deve ser dada à noção de soberania estatal e o ideal de proteção de direitos humanos, seja no plano nacional ou internacional. Objetiva-se demonstrar que o conteúdo da soberania na atualidade é altamente limitado e, portanto, compreendê-la em face das intervenções humanitárias é plenamente possível, sem que com isso se dê a necessidade de sua relativização.

Para tanto, inicia-se com uma breve contextualização do conceito de soberania e sua evolução, refletindo sobre a necessária adequação da compreensão de tal conceito à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH).

Em seguida, passa-se a analisar o princípio da não intervenção estatal, que pauta as relações internacionais e coaduna-se com os ideais contemporâneos de soberania esta-

---

\* Doutora e Pós-doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). *Visiting Researcher* na Universidade de Durham (Reino Unido). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

\*\* Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito/SP). Advogada e Cientista Política.

tal, para então refletir se tal princípio pode ser concebido de forma ilimitada ou se, tendo em vista a necessária proteção dos direitos humanos, faz-se necessário flexibilizá-lo em situações excepcionais, bem como em que medida tal flexibilização converge com uma adequada interpretação do conteúdo e do alcance de soberania estatal na atualidade.

### **1. Soberania estatal: compreensões possíveis**

A doutrina clássica da soberania foi elaborada ao longo de séculos por teóricos, clássicos da política, como Jean Bodin (em 1576), Thomas Hobbes (em 1651), John Locke (em 1689), Charles Montesquieu (em 1748), Jean-Jacques Rousseau (em 1762) e Emmanuel Sieyès (em 1789), que a concebem de diversas formas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Jean Bodin entende a soberania como poder uno, indivisível e incontrastável de autogoverno do Estado, pertencente ao soberano, figura essa que se confundia com o próprio Estado. Thomas Hobbes entende que os direitos monárquicos de decisão suprema constituem a essência da soberania e da própria política, inobstante tenha ele posteriormente redesenhado a teoria anterior de forma a permitir a compreensão das manifestações de poder do Estado como produto de um sistema de cooperação juridicamente coordenada. (Cf. RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013. p. 96). Charles Louis Montesquieu preocupa-se com os limites do poder, que por sua vez derivam de um problema político. A partir daí, identifica as limitações inerentes ao poder político em dados extrajurídicos como condicionantes da ordem jurídica. (Ibid, p. 99). Jean-Jacques Rousseau propõe a reflexão acerca da preservação da liberdade natural do ser humano e ao mesmo tempo da garantia de segurança e bem-estar em sociedade. Tal desiderato só se viabiliza com a conformação ao contrato social, por meio do qual prevalece a soberania da sociedade, a soberania política da vontade coletiva: o elemento volitivo consubstanciado em povo e a criação da soberania popular. (ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2007). Emmanuel Joseph de Sieyès, nos idos do

Todas essas teorizações, ainda que não tenham como fundamento único a soberania estatal, mas variações como soberania popular, soberania da nação e soberania do povo são relevantes, porque foi a partir delas que a concepção de soberania do Estado se desenvolveu e se consolidou<sup>2</sup>.

Assim, lançadas as bases teóricas da soberania, diversos estudiosos se ativeram em aprofundá-la, cuidando principalmente de suas implicações e desdobramentos até que a publicística alemã firmasse, no século XIX, o entendimento da soberania calcada na figura do Estado, que se sedimenta e chega até os presentes dias<sup>3</sup>. Essa ideia se fundamenta na realidade jurídica com que o mesmo se reveste, enquanto pessoa jurídica. Como tal, adquire a capacidade de contrair direitos e obrigações e, portanto, de criar o seu direito. Por isso, o titular da soberania é o Estado e

---

século XVIII, acerca do poder constituinte, expressa a ideia de que a nação é preexistente ao próprio Estado e sua vontade é sempre legal, porque representativa da própria lei, só existindo acima dela o direito natural. Para as leis positivas, basta o exame das leis constitucionais que regulam a organização e as funções do poder legislativo. As leis são fundamentais, não por serem obra de um poder constituído, mas de um poder constituinte, que não se encontra subjugado a nenhum outro. (BULOS, Uadi Lammego. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 131). A soberania, pertence à nação em generalidade, essa no sentido de não se limitar em exercício a nenhuma parcela de indivíduos, pois que, pertencente à comunidade inteira. John Locke, por sua vez, propõe a soberania do povo através do parlamento. Para ele, o Estado não é um fim em si mesmo, mas instrumento da missão confiada pelo povo aos governantes, o que ia ao encontro dos ideários dos revolucionários franceses e americanos e que se aspergiram mundo afora. (RANIERI, Nina. Op. cit. p. 98).

<sup>2</sup> PAUPÉRIO, Arthur Machado. *O conceito polêmico de soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 1955. p. 39.

<sup>3</sup> Ibid. p. 112-113.

não o governante, a nação ou o povo<sup>4</sup>.

Por essa razão, parte-se do conceito segundo o qual a soberania se entrelaça a ideia de personalidade jurídica do Estado, enquanto poder que tem o Estado de declarar e assegurar por meios próprios o seu direito e de resolver em última instância sobre a validade do seu ordenamento jurídico<sup>5</sup> – conceito esse que se fortaleceu e se consolidou, aspergindo-se mundo afora.

Essa construção teórica, do ponto de vista do direito interno dos Estados, compõe a expressão interna da soberania. Desse prisma, a face externa da soberania está relacionada à produção do Direito na seara internacional, ainda que, ao final, o processo de recepção das normas internacionais no âmbito interno do direito dos Estados se faça necessária. Isso porque, mesmo após o ingresso das normas internacionais no ordenamento interno dos Estados e, portanto, desse passem a fazer parte, essas tratativas, inicialmente exteriores ao direito de cada Estado, contêm em si, em sua gênese, o Direito Internacional criador<sup>6</sup> e, portanto, permanecem vinculadas ao seu conteúdo.

Em ambas as expressões, interna ou externa, a soberania encontra limites. Do ponto de vista interno, o constitucionalismo, a democracia e a noção de Estado de Direito representam importantes limitações<sup>7</sup>. Da perspectiva exter-

<sup>4</sup> RANIERI, Nina. Op. cit. p. 84.

<sup>5</sup> REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 157.

<sup>6</sup> MENEZES, Wagner. *Ordem global e transnormatividade*. Ijuí: Unijuí, 2005. p. 155.

<sup>7</sup> ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Limites e potencialidades da*

na – e ao fim e ao cabo também interna – é importante frisar que desde a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945 e da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), em 1948, a soberania estatal deixou de ser uma espécie de “carta branca” para o exercício do poder, bem assim, da produção do direito. Esses documentos limitam formalmente a soberania dos Estados, subordinando-a, juridicamente, a duas obrigações principais: a garantia da paz e o respeito aos direitos humanos<sup>8</sup>.

Assim, após o contexto de atrocidades e totalitarismo que marcou as duas Guerras Mundiais, surgiu o DIDH, de forma que, conforme observa Flávia Piovesan, “se a barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito”<sup>9</sup>, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução. Com isso, passou a ganhar força a ideia de que a proteção dos Direitos Humanos não podia mais se resumir ao domínio do Estado, por constituir um tema de interesse internacional<sup>10</sup>, como se passa a observar.

## 2. Direitos Humanos e a não intervenção

O primeiro documento do DIDH foi a já mencionada Carta de São Francisco de 1945 (Carta da ONU), a qual, *soberania estatal na pós-modernidade*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017. p. 94.

<sup>8</sup> RANIERI, Nina. Op. cit. p. 85.

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais: proteção nos sistemas Internacional e Regional Interamericano. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 5, p. 67-80, out. 2009. p. 69.

<sup>10</sup> Ibid. p. 69.

logo em seu preâmbulo, deixa nítido o horror ocasionado pelas duas Guerras Mundiais e a preocupação em afirmar os direitos humanos<sup>11</sup>. Não obstante a preocupação em protegê-los, tal Carta positivou a ideia de não intervenção, como uma reação ao fato de que os conflitos que marcaram o cenário internacional eram predominantemente interestatais. Nesse passo, a soberania passa a receber mais limitações, juridicamente expressas, no sentido de coibir interferências estatais recíprocas.

A definição do conteúdo da não intervenção, no entanto, não é consensual. A maior parte dos teóricos elabora conceituações para intervenção para então compreender a não intervenção como a antítese, o comportamento contrário. Como foge aos fins do presente artigo se debruçar sobre as variáveis conceituais de tal definição, limita-se a apresentar a definição de intervenção e não intervenção apresentada por Liliana Jubilut, para que sirva como ponto de partida para reflexão da temática abordada:

Intervenção será aqui definida como atos de interferência e coação compreendidos por um Estado, grupo de Estados, grupo não estatal (com ou sem auxílio de entes estatais) ou Organização Internacional, contra outro Estado, objetivando manipular comportamentos nesse, limitando o campo de ação e autonomia reservado pelo Direito Internacional dos entes internos (estatais ou não

---

<sup>11</sup> Literalmente, “Nós, os Povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas”.

estatais), podendo tal interferência ser legal ou ilegal com base na violação ou não das regras do Direito Internacional. E a não intervenção será a conduta oposta, ou seja, a ação ou a política adotada de não praticar intervenções<sup>12</sup>.

Contudo, com o passar do tempo, as situações de ameaça à paz e à segurança internacional deixaram de ser, predominantemente, os atos clássicos de agressão entre os Estados, dando lugar ao terrorismo e as graves e generalizadas violações de Direitos Humanos<sup>13</sup>. O combate a essas situações passou a requerer um novo olhar a respeito do princípio da não intervenção, bem assim da própria soberania, levando a uma tomada de consciência de que em determinadas situações a defesa ilimitada e sob uma perspectiva equivocada de tais ideais – tanto de não intervenção quanto de soberania – poderia levar a perpetuação de violações sistemáticas de direitos.

Assim, a combinação de alguns fatores como o desenvolvimento e a evolução do regime do DIDH, a Guerra Fria e as crises humanitárias catastróficas, acirrou o debate sobre intervenções e evidenciou a “necessidade de reconciliar o conceito de soberania e a proteção dos Direitos Humanos no Direito Internacional e, com isso, resgatar a legitimidade da não intervenção, por meio do estabelecimento de regras claras para o uso de intervenções com propósitos humanitários”<sup>14</sup>.

A própria ONU, visando consolidar e fundamen-

---

<sup>12</sup> JUBILUT, Líliliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p. 40.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 114.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 154.

tar a necessidade de se relativizar a noção de não intervenção para a efetiva proteção dos direitos humanos, vem adotando a doutrina da “responsabilidade de proteger”<sup>15</sup>, proposta pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), a qual estabelece o compromisso dos Estados em proteger a população contra graves violações de direitos humanos, genocídios, crimes contra a humanidade, dentre outras atrocidades<sup>16</sup>. Conforme observa Liliana Jubilut, tal doutrina traz duas alterações essenciais na retórica das intervenções humanitárias: a primeira alteração refere-se à alteração do conceito de soberania como um direito absoluto para soberania como responsabilidade e a segunda, a alteração de um direito de ingerência para uma responsabilidade de proteger<sup>17</sup>.

É necessário, contudo, cautela ao se cogitar a realização de intervenções, especialmente com o uso de força, na medida em que podem facilmente se transformar em mecanismos de poder e imperialismo, vestindo a fantasia da proteção aos Direitos Humanos. Ademais, a intervenção humanitária levada a cabo por motivos outros que não proteção da população atingida e de forma arbitrária e desproporcional implicaria em clara violação à soberania estatal.

Para além das experiências históricas, relevantes

---

<sup>15</sup> O relatório *Responsibility to Protect* foi adotado pela ONU na Cimeira Mundial realizada em 2005 e desde então vem sendo usado como subsídios para ações e reflexões sobre a temática da intervenção humanitária.

<sup>16</sup> ICISS. *The responsibility to protect: report of the international commission on intervention and state sovereignty*. Canada: International Development Research Centre, 2001.

<sup>17</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 162.



aspectos contribuem para o receio à implementação de mecanismos de intervenção. A título de exemplo, é possível mencionar (i) a ainda existente falta de consenso em relação a uma determinação clara dos motivos que podem levar a intervenção<sup>18</sup>, o que pode ser verificado, por exemplo, através do fato de que “um mesmo argumento usado para justificar uma intervenção não necessariamente pode ser aplicado em outros casos”<sup>19</sup>; (ii) o fato de a vontade política muitas vezes não se coadunar com o apelo moral que consubstancia o combate a graves violações de direitos humanos, ocasionando um distanciamento entre os atos estatais e a vontade da sociedade civil<sup>20</sup>; e (iii) a patente contradição entre os fundamentos de tolerância e paz dos direitos humanos e a utilização de força e violência para proteger tais direitos<sup>21, 22</sup>.

<sup>18</sup> LUDWIG, Fernando José. Humanitarian interventions: a critical approach. *Univ. Rel. Inter*, v. 8, n.1, p. 27-38, jan./jun. 2010, p. 32.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 32.

<sup>20</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 108.

<sup>21</sup> *Ibid.* p.108.

<sup>22</sup> José Joaquim Gomes Canotilho chama atenção, também, para os riscos vitais e ambientais de uma intervenção, especialmente considerando a evolução tecnológica que possibilita a criação de armas com enorme poder de destruição e ao conhecimento ainda limitado em relação ao prognóstico sobre o potencial de riscos ecológicos que a utilização dessas armas ocasiona. A título de exemplo, menciona a questão da utilização de urânio empobrecido na intervenção militar no Kosovo, que despertou uma relevante reflexão acerca da humanidade da intervenção em contraponto à desumanidade ecológica resultante das armas utilizadas em tal intervenção. (Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Intervenções humanitárias e sociedade de risco: contributos para uma aproximação dos problemas do risco nas intervenções humanitárias*. In: LEANDRO, José Eduardo Garcia (Ed.). *Nação e defesa: nova ordem jurídica internacional?*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001. p. 20-21.)

Ainda, Kofi Annan, que se destacou por sua atuação como Secretário Geral da ONU por dez anos, alerta que

[...] embora a intervenção humanitária seja um imperativo moral e estratégico quando a alternativa é o genocídio ou as violações em massa dos direitos humanos, a ação militar empreendida por propósito mesquinhos, sem legitimidade global, ou sem previsão das consequências – como no caso do Iraque – pode ser tão destrutiva quanto os males que ela se dispõe a combater. O conceito global emergente de “responsabilidade de proteger” foi criado como um princípio universal de resguardo dos direitos humanos fundamentais – não como uma autorização para fazer guerra em nome da paz<sup>23</sup>.

Tudo isso, somado ao fato de que quem decide sobre os riscos da intervenção são uns e quem os suporta são outros, faz com que qualquer decisão sobre intervenção precise ser muito bem analisada. Qualquer atitude que envolva o uso da força deve ser levada a cabo apenas em situações excepcionais, em última instância, quando outras formas de resolução menos gravosas tiverem sido infrutíferas ou forem de impossível implementação frente ao contexto fático.

Neste sentido, Jürgen Habermas observa que “os sujeitos do Direito Internacional, devido aos rastros de sangue que deixaram na história de catástrofes do século XX, levaram a presunção de inocência do Direito Internacional clássico aos limites do absurdo”<sup>24</sup>, fazendo com a limitação

---

<sup>23</sup> ANNAN, Kofi. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras: 2013. p. 15.

<sup>24</sup> HABERMAS, Jürgen. *Bestialidade e humanidade: uma guerra*

ao princípio da não intervenção se tornasse uma resposta necessária às experiências moralmente significativas do século, ao desencadeamento totalitário da política e ao holocausto. Observa, assim, que o abuso terrorista do poder estatal transforma a guerra civil em um crime de massas, de forma que, não existindo outra saída, os vizinhos democráticos necessitam prestar um socorro internacional<sup>25,26</sup>.

Evidencia-se, assim, que ao mesmo tempo em que a intervenção humanitária comporta uma série de riscos, é medida que pode ser imprescindível em determinadas circunstâncias, fazendo-se necessário refletir sobre formas de tornar tal atitude extrema o mais legítima, racional e proporcional possível, para que, de fato, esteja vinculada à promoção da paz e segurança internacional, bem como para que não signifique uma violação à soberania – em sua acepção contemporânea, regida pelo ideal de proteção dos direitos humanos – do Estado alvo da intervenção.

Sobre o tema, Nicholas J. Wheeler apresenta quatro requisitos que, em sua opinião, devem obrigatoriamente ser observados para que seja possível verificar a legitimidade de uma intervenção: (i) é necessária a existência de uma justa causa; (ii) o uso da força deve consistir em um último recurso; (iii) é necessário observar o princípio da proporcionalidade entre o direito e a moral, 1999. Disponível em: <<http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/26057-26059-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018. p. 12

<sup>25</sup> Ibid. p. 12.

<sup>26</sup> O autor defende também a importância dos Direitos Humanos passarem a ser encarados como Direitos que devem ser implementados no sentido jurídico do termo, devendo ter validade positiva em um ordenamento de direito cogente, não obstante o seu conteúdo moral. (Ibid. p. 11).

nalidade; (iv) existe grande probabilidade de sucesso quando a intervenção se apresenta como a melhor opção<sup>27</sup>.

Tom Farer, por sua vez, partindo da proposta de Wheeler, elabora o que ele chama de uma fórmula mais detalhada de cinco partes para garantir que uma intervenção seja legítima. Primeiramente, ela deve ser motivada por violações (iminentes ou em curso) de caráter grave e com maciças violações, ou falha em proteger, o direito à vida, o direito a não ser torturado, a não ser submetido a graves punições, o direito a ter um processo judicial justo e de não ser punido por razões étnicas, religiosas ou raciais<sup>28</sup>.

O segundo aspecto a ser observado é que todas as tentativas de solucionar a situação sem a utilização de força já tenham sido esgotadas<sup>29</sup>.<sup>30</sup> Em terceiro lugar, deve ser verificado se a intervenção está sendo ou foi conduzida em conformidade com o Direito Internacional Humanitário (DIH) e se os danos colaterais ocorridos são menores do que os danos que teriam sido ocasionados caso a intervenção não tivesse ocorrido<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> WHEELER, Nicholas J. *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

<sup>28</sup> FARER, Tom J et al. Roundtable: humanitarian intervention after 9/11. *International Relations*, v. 19, 2005. p. 215.

<sup>29</sup> O autor apresenta as seguintes exceções a este requisito: (a) quando a intervenção oportuna e eficaz exigir recurso precoce à força; (b) os métodos sem a utilização de força provavelmente irão infligir mais danos colaterais do que a intervenção armada; (c) a privação maciça de direitos fundamentais decorrer de condições que não podem ser alteradas senão pela reconstrução da autoridade política e realocação do poder na sociedade alvo. (Ibid. p. 218).

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> O autor pontua também que deve ser verificado se os planejadores e executores tomaram todas as medidas razoáveis para minorar os

O quarto aspecto a ser observado, assim como previsto por Wheeler deve ser a verificação da existência de uma grande probabilidade de que o uso da força irá atingir um resultado humanitário positivo. Por fim, em quinto lugar, o autor fala que o interveniente deve relatar a intervenção ao Conselho de Segurança da ONU, estabelecer ações programáticas para eliminar as ameaças a direitos humanos no período pós-intervenção e requerer que esse mesmo Conselho monitore a conformidade com o programa, avaliando se foram implementadas as condições estabelecidas<sup>32</sup>.

Daniele Archibugi, ao criticar as propostas de Tom Farer, apresenta propostas próprias a serem seguidas para a efetivação de uma intervenção militar com fins humanitários, as quais combinam instituições já existentes da ONU

---

danos. (Ibid. p. 218).

<sup>32</sup> Ibid. p. 219.

com novas instituições<sup>33,34</sup>. O autor, com efeito, enfatiza que as intervenções nunca devem ocorrer de forma unilateral.

As propostas retratadas trazem alguns aspectos importantes que de fato deveriam ser levados em consideração quando da análise, decisão e implementação de uma intervenção. Assim, partindo dessas ideias, apresentam-se reflexões próprias para que uma intervenção humanitária possa ser efetivada de forma razoável, legítima e proporcional, sem significar uma ingerência indevida e hegemônica na soberania do Estado alvo da intervenção. Ato contínuo, reflete-se sobre o fato de que uma intervenção realizada nestes moldes se coaduna com a adequada inter-

<sup>33</sup> O modelo proposto por Archibugi deve se desenvolver em quatro fases. O primeiro passo consiste na verificação de quando é necessário intervir. Para tanto, ele propõe que seja atribuída à Comissão de Direito Internacional “a tarefa de elaborar diretrizes sobre as crises que merecem ser rotuladas como emergências humanitárias e que exigiriam uma intervenção militar sem o consentimento do governo legítimo”, diretrizes essas que devem ser aprovadas pela Assembleia Geral da ONU. O segundo estágio refere-se a quem está autorizado a decidir quando uma intervenção humanitária se faz necessária, sendo que, para o autor, quando se evidencia uma situação de crise humanitária o Conselho de Segurança da ONU deveria submeter à Corte Mundial o questionamento a respeito da necessidade ou não de uma intervenção. Ato contínuo, uma vez constatada a necessidade de intervenção, “um comitê conjunto de organizações militares e civis deveria desenvolver diretrizes sobre métodos aceitáveis para serem usados quando a intervenção humanitária é necessária”. Por fim, no quarto e último estágio, deve ser verificado quem irá intervir, para o que o autor propõe a criação de um exército permanente de resgate composto por soldados, policiais e civis de aproximadamente cinquenta países diferentes, sendo que “cada um desses países deve fornecer aproximadamente 1000 soldados e 1000 civis”, os quais devem ser deslocados em tempo real quando houver uma requisição do Secretário Geral da ONU. (ARCHIBUGI, Daniele. Op. cit. p. 223).

<sup>34</sup> Ibid. p. 223.

pretação que deve ser dada à noção de soberania estatal, sem implicar em sua relativização.

### **3. Soberania estatal em face da intervenção humanitária**

Em primeiro lugar, e talvez mais importante, concorda-se com a ideia de Archibugi de que apenas instituições multilaterais devem possuir legitimidade para auferir a necessidade de uma intervenção e não Estados, unilateralmente. Por outro lado, pondera-se que o Conselho de Segurança da ONU, dada a sua configuração atual e procedimento de tomada de decisões, que envolve o poder de veto dos membros permanentes, não possui a legitimidade democrática necessária para decidir sobre intervenções.

Como bem observa Helisane Mahlke, o Conselho de Segurança constitui “uma estrutura anacrônica, resultante de uma aliança entre os países vencedores da Segunda Guerra Mundial, os quais detêm o poder de vetar qualquer resolução e, por conseguinte, mantêm a ONU refém das suas políticas de poder”<sup>35</sup>. Conforme é possível analisar ao longo da história, a atuação do Conselho de Segurança não se apresentou de maneira uniforme ou insuscetível de questionamentos sobre sua parcialidade. Em alguns momentos deu-se a condenação do uso indevido da força en-

---

<sup>35</sup> MAHLKE, Helisane. Solidariedade ou ingerência? Uma análise crítica das intervenções humanitárias face à responsabilidade de proteger. Documento online, S/d. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41894061/MAHLKE\\_Helisane\\_Solidariedade\\_ou\\_Ingerencia\\_-\\_Artigo\\_ABDI.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1550083471&Signature=kp373QeowzcYW2idBVmzoUI20Ok%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSolidariedade\\_ou\\_Ingerencia\\_Uma\\_Analise.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41894061/MAHLKE_Helisane_Solidariedade_ou_Ingerencia_-_Artigo_ABDI.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1550083471&Signature=kp373QeowzcYW2idBVmzoUI20Ok%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSolidariedade_ou_Ingerencia_Uma_Analise.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2019.

quanto em outros, em circunstâncias parecidas, não houve qualquer reprimenda<sup>36</sup>.

As críticas em relação à configuração do Conselho e parcialidade de suas decisões não são recentes e há tempos constituem pauta de discussão e reivindicação de países membros da ONU<sup>37</sup>. Para que a Organização possa cumprir com os objetivos para os quais foi criada e efetivamente garantir a paz e segurança, é necessário manter e em alguns casos resgatar a legitimidade de sua atuação, para que tenha “um caráter verdadeiramente representa-

---

<sup>36</sup> Liliana Jubilut resume bem o panorama da aplicação da não intervenção pelo Conselho de Segurança, assim dispondo que: (i) há instâncias em que a não intervenção é violada e o Conselho de Segurança não condena tal prática; (ii) há instâncias em que a não intervenção é violada e o Conselho de Segurança condena tal prática mas não impõe sanções; (iii) Há instâncias em que a não intervenção é violada e o Conselho de Segurança condena tal prática e impõe sanções; (iv) Há instâncias em que a não intervenção é violada e o Conselho de Segurança não somente não condena tal prática como autoriza e legaliza a posteriori e; (v) Há instâncias em que a não intervenção não é violada mas deveria sê-lo. (JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 147).

<sup>37</sup> Tanto é assim que já em 1950 a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 377, com o objetivo de tentar driblar os vetos apostos pela então União Soviética (URSS) em relação às tentativas de proteção à República da Coreia contra as agressões da Coreia do Norte. De acordo com tal Resolução, caso o Conselho de Segurança, em razão da falta de unanimidade de seus membros, deixe de exercer a sua função de manutenção da paz e segurança, a questão pendente poderá ser apreciada e deliberada pela Assembleia Geral, inclusive com recomendação do uso de força. Apesar de tal Resolução constituir uma alternativa interessante, ela é bastante limitada. Isso porque ainda que a questão seja apreciada e determinada ação seja aprovada por dois terços dos votos de todos os países membros, ela não terá força coercitiva ou vinculativa, possuindo somente natureza de Recomendação, vez que apenas o Conselho de Segurança detém tal poder.



tivo, democrático e fiel aos princípios defendidos pelo seu Tratado Constitutivo”<sup>38</sup>.

Assim, considerando que cabe ao Conselho de Segurança, atualmente, tomar decisões sobre intervenções humanitárias no âmbito da ONU, e que em sua atual configuração, contando com apenas 15 dentre os 193 países membros da ONU, sendo 5 com poder de veto<sup>39</sup>, denota a insistência das “potências” pós Segunda Guerra em hegemonizar as relações internacionais. Conclui-se que é essencial repensar a legitimidade deste Conselho para decidir sobre intervenções humanitárias.

No cenário ideal, a composição de tal Conselho deveria ser alterada, possibilitando uma maior representatividade democrática de suas determinações, bem como deveria ser excluído o absolutamente anacrônico e injustificado poder de veto atribuído a apenas 5 dentre todos os membros da Organização. Contudo, sabe-se que esta mudança de composição depende de um complexo jogo de forças entre os Estados e que há tempos vem sendo travada uma batalha por parte de alguns Estados membros que buscam maior poder dentro da Organização, sem sucesso.

Assim, uma alternativa possível para se buscar uma solução mais célere seria a instituição de uma Comissão, nos moldes da Comissão de Construção da Paz da ONU<sup>40</sup>,

---

<sup>38</sup> MAHLKE, Helisane. Op. cit.

<sup>39</sup> Informação disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

<sup>40</sup> Tal como a Comissão de Construção da Paz, a Comissão para decidir sobre intervenções humanitárias poderia ser composta por sete membros escolhidos pelo Conselho de Segurança, sete membros do Conselho Econômico e Social, cinco principais contribuintes

especificamente para decidir sobre intervenções humanitárias, a qual poderia contar adicionalmente com a participação de entidades externas à ONU, mundialmente reconhecidas pela atuação na proteção dos direitos humanos, tais como: Anistia Internacional, *Human Rights Watch* e Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)<sup>41</sup>.<sup>42</sup>

Para além de repensar em quem deve ter o poder para determinar as intervenções humanitárias, como exposto acima, é necessário que (i) as intervenções sejam pautadas por uma causa justa, que mostre ser absolutamente imprescindível para a garantia dos direitos essenciais e indisponíveis da população afetada; (ii) o recurso à força seja utilizado em última instância, quando comprovadamente não existirem formas de resolver a situação através de outros meios; (iii) seja sempre buscada a minoração dos danos, de forma que eventual intervenção nunca poderá ser autorizada se houver risco de comprometer um maior número de vidas quando comparado a eventual continuidade de situação de conflito; (iv) sejam sempre observadas

---

voluntários e de contribuição obrigatória à ONU, cinco principais fornecedores de assistência civil e militar as missões da ONU e sete membros eleitos pela Assembleia Geral. É possível verificar a composição da Comissão em: <<https://www.un.org/peacebuilding/commission/membership>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>41</sup>Ademais, para que a atuação de tal Comissão possua força vinculante, é necessário que o Conselho de Segurança seja obrigado a ratificar as decisões interventivas por elas tomadas, posto que, como dito, apenas tal órgão detém poder coercitivo e vinculativo dentro da estrutura da ONU.

<sup>42</sup>A participação da sociedade civil (nacional e internacional) na construção do direito a compor, inclusive, a soberania já é reconhecida, dando lugar à tese da soberania estatal democrática. (ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Op cit. p. 167).

as regras do DIH na condução da intervenção; (v) sejam adotadas medidas para auxílio e reconstrução do país/sociedade no período pós intervenção.

Somente através de um procedimento legítimo de decisão e instrumentalização das intervenções humanitárias, que tenha como objetivo real a proteção dos direitos humanos e consequente manutenção da paz e segurança mundial, materializa-se a correta interpretação que deve ser dada a soberania e torna-se possível excepcionar a regra da não intervenção, sem que isso implique em ingerência indevida, comportamento hegemônico e, consequentemente, em uma relativização da soberania estatal.

Demais disso, a intervenção humanitária mesmo quando determinada em foros internacionais e revestida, portanto, de legitimidade (ainda que essa seja por vezes questionável) pode ser entendida como instrumento que expressa a vontade dos Estados no âmbito internacional, já que se dá no âmbito do sistema ONU e dirige-se à sociedade internacional e às relações internacionais travadas nessa seara. Mas há, por certo, limites, não apenas sob a perspectiva dos que decidem sobre a intervenção como alhures demonstrado (limites à face externa da soberania), mas inclusive sob a dos que a suportam: há, por certo, limitações à soberania interna dos Estados, a se perquirir sobre a (im)possibilidade de relativização.

Vista do prisma da soberania estatal, a intervenção humanitária a um Estado pode ser analisada tanto na hipótese em que aquela se expressa de forma tão reforçada a ponto de desbordar os limites jurídicos impostos a ela

mesma e, nesse caso, haja flagrantes violações aos direitos humanos ou, ainda, no caso em que a soberania estatal é tão reduzida que o Estado passe a prescindir de interferência externa e ajuda humanitária.

Do ponto de vista da expressão exacerbada da soberania por parte de um Estado, esta se dá quando há inobservância dos limites preexistentes de respeito aos direitos humanos na atuação estatal, contrariando a regra geral protetiva. Isso porque o conteúdo do DIDH, produzido nos foros internacionais, acaba influenciando, também, a arquitetura do direito interno dos Estados, com a reprodução e adequação, nos ordenamentos nacionais, de diversas normas, desenhadas e prescritas na seara internacional, posicionando-se, assim, como uma importante fonte não apenas para o Direito Internacional, também para o próprio direito interno dos Estados<sup>43</sup>, reduzindo, assim, a margem de atuação legiferante dos Estados, e, limitando, portanto, a sua soberania<sup>44</sup>.

Dessa perspectiva, a produção normativa estatal, conquanto expressão da soberania, em grande medida, pode indicar, a obediência a um direito aparentemente interno, produzido dentro de todos os rigores legislativos disciplinados pelo direito nacional, mas, na realidade, esse direito é geneticamente internacional, pois é produzido e derivado de foros internacionais e reproduzido<sup>45</sup>, copiado, pelos Estados. Há, portanto, vinculação do direito interno ao conteúdo da norma internacional. De se recordar que

<sup>43</sup> MENEZES, Wagner. Op. cit. p. 155.

<sup>44</sup> ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Op. cit. p. 93.

<sup>45</sup> MENEZES, Wagner. Op. cit. p. 216.

o Estado, enquanto pessoa jurídica, tem a capacidade de contrair direitos e obrigações e, portanto, tem o dever de obediência aos limites de sua própria atuação.

Daí decorre a necessidade de submissão do direito interno, e portanto, da soberania estatal ao DIDH. Por isso, não há que se falar em relativização da soberania, pois essa não é ilimitada, dado que seria semanticamente impossível impor limites ao que em sua essência, já é limitado. Esse raciocínio rechaça a noção de que a soberania estatal seria um poder absoluto e irrestrito (e meramente político), demonstrando que há limitações juridicamente estabelecidas e que a ideia de “relativização” da soberania é, por fim, uma incompreensão do seu conteúdo e alcance.

Do ponto de vista em que a soberania estatal tem expressão tão reduzida a se questionar se um Estado que não cumpre ou não consegue cumprir com a devida proteção aos direitos humanos deve permanecer integrado à comunidade e à ordem internacional e se deve sofrer intervenção – e se seria (im)possível “relativizar” a sua soberania há interessante reflexão.

Há Estados em que dadas as suas marcantes características de subdesenvolvimento, de impossibilidade de atendimento dos fins para os quais foram criados ou de integração e agregação das inúmeras necessidades que derivam da constituição multifacetada da população, deram origem, nas teorias contemporâneas, à elaboração de conceitos como *failed states* (para casos de Estados que não sobrevivem sem ajuda humanitária externa, como Libéria e Ruanda), *weak states* (identificados por algumas das Repúblicas que se dis-

sociaram da antiga URSS), *quasi-states* (Estados em que não se exercem atributos de soberania), *collapsed states* (Estados nos quais o processo interno de desmoronamento das instituições políticas é banalizado, a exemplo do que ocorreu na Somália, em Moçambique e também na Libéria)<sup>46</sup> – hipóteses em que a expressão da soberania é tão insignificante que é, em termos práticos, quase inexistente.

Seguindo o mesmo raciocínio, seria impossível relativizar o que de fato, não existe. Entretanto, se faz necessário pontuar que a soberania é um conceito essencialmente europeu, construído para legitimar o poder exercido dentro de determinados espaços, que coincide, em certa medida, com a formação dos Estados nacionais europeus, no século XVI, ante a contestação de avocação do poder por esses Estados e seus governantes – diferentemente de outros Estados ou proto-Estados em que a justificação e a legitimação do poder se fez desnecessária.<sup>47 48</sup>

Por isso, muito mais que se pensar em taxonomias da soberania ou em suas gradações, até porque isso fere a própria higidez semântica do termo, cuida-se de analisar os impactos da aplicação de conceito e práxis criados por e para europeus em outros Estados que não têm a mesma

---

<sup>46</sup> RANIERI, Nina. Op. cit. p. 85.

<sup>47</sup> FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Rocco, 2015. p. 121.

<sup>48</sup> Sobre esse particular, Francis Fukuyama fornece o exemplo da China do século III a.C. em que havia uma burocracia organizada, centralizada, impessoal, um governo central e um poder exercido sobre grande população e extensão territorial, sem, contudo, prescindir de uma teoria da soberania, ante a desnecessidade de legitimação do poder. (Ibid. p. 121).

tradição jurídico-política, ou seja, a projeção de uma ideia de soberania eminentemente europeia para outros espaços, descontextualizadamente.

Isso permite analisar a soberania (teoria e prática) levando em conta que a proteção aos direitos humanos deve-se sobrepor a fim de que tal discussão não se reduza a mera filigrana teórica. Nesse sentido, recorre-se ao pensamento de David Held que assevera que as unidades finais de preocupação moral são os seres humanos e não os Estados ou outras formas particulares de associação humana. A humanidade pertence a um único reino moral no qual cada pessoa é considerada igualmente digna de respeito e consideração. Pensar que as pessoas têm igual valor moral é fazer uma afirmação geral sobre as unidades básicas do mundo, compreendendo pessoas como seres livres e iguais. Essa noção pode ser referida como o princípio do igualitarismo moral individualista ou, simplesmente, individualismo igualitário. Sustentar esse princípio não é negar o significado da diversidade e da diferença cultural – em absoluto – mas é afirmar que há limites para a validade moral de comunidades específicas – limites que reconhecem e exigem que se deve tratar com igualdade e respeitar a dignidade da razão e a escolha moral em todo ser humano<sup>49</sup>. Esses limites foram reconhecidos e normatizados na Carta da ONU, no regime de direitos humanos em muitos outros instrumentos legais posteriores à Segunda Guerra Mundial. Por isso, nos casos em que a soberania

---

<sup>49</sup> HELD, David. Principles of cosmopolitanism order. In: BROCK, Gillian; BRIGHOUSE, Harry. *The political philosophy of cosmopolitanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 285.

não atende o ideal de proteção aos direitos humanos, a intervenção humanitária não é apenas viável, mas se faz absolutamente necessária, sem que isso implique, portanto, em afirmações sobre relativização da soberania ou de instituto jurídico assemelhado.

### **Conclusão**

A doutrina da soberania compreende diversas acepções. Dentre as teorias jurídicas, destaca-se a teoria da “soberania estatal”, segundo a qual a soberania incumbe ao Estado, enquanto ente dotado de personalidade jurídica, capaz de contrair direitos e obrigações. Nessa perspectiva, há convergência da produção normativa no Estado, que constitui o seu próprio fundamento.

Há, entretanto, limites a esse poder do Estado em criar o seu direito, subordinando-o juridicamente: a garantia da paz e o respeito aos direitos humanos. Esses dois pilares devem garantir a observância das prescrições do DIDH referentes a essa temática, senda em que o DIH se insere, bem assim, a intervenção humanitária.

Posto isso, muito se questiona sobre a necessidade de relativização da soberania para a proteção dos direitos humanos, especialmente se a intervenção pode ser aplicada em face de tal instituto e ainda, se o fazendo, haveria a necessidade de flexibilizá-la para a regular e legítima implementação.

Inobstante as diversas teorias que permeiam a soberania, bem assim os seus desdobramentos, observa-se que a regra geral da não intervenção aplica-se à face externa da soberania estatal e é altamente limitadora, firmando-se o



entendimento de que apenas entes multilaterais podem determiná-la e não Estados isolada ou conjuntamente. Já em relação à face interna da soberania, essa deve ser analisada tanto sob a perspectiva da sua expressão exacerbada quanto em caso de extrema redução. Em ambas, a intervenção pode e deve ser aplicada para a proteção dos direitos humanos sem que isso implique em relativização da soberania estatal ou mesmo infringência à normativa geral de não intervenção, já que esses mesmos institutos assim o permitem e constituem, muito além de construções teóricas, a necessária proteção aos direitos e aos seres humanos.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Limites e potencialidades da soberania estatal na pós-modernidade*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017.

ANNAN, Kofi. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras: 2013.

BULOS, Uadi Lammego. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Intervenções humanitárias e sociedade de risco: contributos para uma aproximação dos problemas do risco nas intervenções humanitárias. In: LEANDRO, José Eduardo Garcia. *Nação e defesa: nova ordem jurídica internacional?*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001.

FARER, Tom J et al. *Cosmopolitan humanitarian intervention: a five-past roundtable: humanitarian intervention after 9/11*.

*International Relations*, v. 19, p. 211-220, 2005.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Bestialidade e humanidade: uma guerra da fronteira entre o direito e a moral*, 1999.

HELD, David. Principles of cosmopolitanism order. In: BROCK, Gillian; BRIGHOUSE, Harry. *The political philosophy of cosmopolitanism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ICISS. *The responsibility to protect: report of the international commission on intervention and state sovereignty*. Canada: International Development Research Centre, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Não Intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LUDWIG, Fernando José. Humanitarian interventions: a critical approach. *Univ. Rel. Inter*, v. 8, n.1, p. 27-38, jan/jun.2010.

MAHLKE, Helisane. *Solidariedade ou ingerência? Uma análise crítica das intervenções humanitárias face à responsabilidade de proteger*. Documento online. S/d.

PAUPÉRIO, Machado. *O conceito polêmico de soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais: proteção nos sistemas Internacional e Regional Interamericano. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 5, p. 67-80, out. 2009

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013.

REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

WHEELER, Nicholas J. *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

# Lacunas Normativas na Proteção do Ambiente Durante Conflitos Armados: propostas de solução

Juliana Gerent\*

## Introdução

As guerras entre nações são aqueles acontecimentos que afetam a humanidade, muitas vezes incompreensíveis à grande massa de pessoas, com resultados em que os ganhos, geralmente, são políticos, sem que a população civil do país vencedor tenha proveito econômico ou qualquer espécie de enriquecimento. Ainda assim, elas ocorrem de tempos em tempos, gerando pobreza, mortes de civis e militares, destruições de cidades, ondas de migrantes, diminuições do poderio econômico, político e militar para todos os países envolvidos. Além dessas consequências maléficas, há outra vítima que sofre em silêncio, o ambiente natural.

Neste trabalho serão relatados, sucintamente, alguns confrontos internacionais e os danos que causaram ao ambiente como forma de elucidar a problemática. Ainda que se reconheça que o ambiente natural também sofra os efeitos negativos colaterais das guerras, a preocupação surgiu quando ele passou a ser destruído como “tática de guerra”. E foi na década de 1970 que o ambiente natural passou a ser objeto de proteção do Direito Internacional Humanitário (DIH) durante conflitos armados, com sua previsão nos

\* Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Autora do livro *Conflitos Ambientais Globais: mecanismos e procedimentos para solução de controvérsias*. Curitiba: Juruá, 2016. Professora colaboradora na Universidade Estadual de Maringá (UEM).

documentos normativos internacionais.

Entretanto, a insuficiente e lacunosa previsão normativa de tutela do ambiente natural contribui para que ele continue sendo destruído, poluído e danificado como estratégia para se vencer um conflito armado.

No último tópico serão apresentadas propostas que poderiam garantir a efetiva proteção do ambiente durante períodos de guerra. Elas passam desde a elaboração de normas internacionais que dependam da iniciativa e vontade dos *senhores da guerra*<sup>2</sup> até a possibilidade de ações de assistência humanitária.

## **1. Os conflitos armados e a destruição do ambiente natural: relatos de casos concretos**

Analisando com maior cuidado os diversos conflitos armados que já ocorreram na história do mundo é fácil perceber que, em alguns deles, a destruição do ambiente ocorreu de forma voluntária e intencional a fim de enfraquecer o inimigo. Contudo, a métrica convencional para medir o impacto de uma guerra é o número de mortos que ela ocasiona, esquecendo-se que todo conflito armado deixa um rastro de impactos ambientais catastróficos. As Partes que brigam entre si destroem fazendas, matam

---

<sup>2</sup> RUSSO, Renato. *A canção do senhor da guerra*. Intérprete: Legião Urbana. In: LEGIÃO URBANA. *Música para Acampamento*. Direção Artística: Jorge Davidson, São Paulo, EMI, 1992, 2 Discos Sonoros, Primeiro Disco, Lado A, Faixa 3; OS SENHORES da Guerra. Direção: Peter Chan. Intérpretes: Jet Li, Andy Lau, Takeshi Kaneshiro et al., China, 2007. Disponível em: <<http://www.adorocinema.com/filmes/filme-229843/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

gado, desmatam florestas, contaminam águas, usam venenos químicos, deixam destroços e lixo por onde passam<sup>3</sup> e, reflexamente, causam danos à vida e à saúde das pessoas.

Fazendo um roteiro cronológico, histórico e sucinto de alguns conflitos armados pelos quais o mundo já presenciou, parte-se da Guerra da Secessão<sup>4</sup>, de 1861 a 1865, guerra civil norte americana que utilizou a “tática da terra arrasada”. Campos do sul e do norte foram destruídos e queimados como tática militar, visto que a população civil e os dois exércitos de ambos os polos geográficos viviam da terra, dali tiravam a riqueza e a sobrevivência. Florestas foram cortadas a fim de se aproveitar a madeira para aquecer, cozinhar e construir estruturas militares. Estimase que dois milhões de árvores foram mortas e 400.000 acres de madeira anualmente foram usados para lenha. O reflexo dessa destruição foi a proliferação de pássaros, morcegos e mosquitos que perderam seus habitats. Na falta de hospedeiros naturais e com a quebra da cadeia alimentar houve surto de malária e febre amarela. Águas sujas e contaminadas causaram diarreia e disenteria<sup>5</sup>.

Na II Guerra Mundial<sup>6</sup> os japoneses devastaram florestas e campos no Sudeste Asiático (Filipinas, Indonésia,

---

<sup>3</sup> WIDMER, Ted. *The civil war's environmental impact*. New York Times, 2014. Disponível em: <<https://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/11/15/the-civil-wars-environmental-impact/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>4</sup> Maiores detalhes cf. Sua Pesquisa. Guerra da Secessão. Disponível em: <[https://www.suapesquisa.com/historia/guerra\\_de\\_secessao.htm](https://www.suapesquisa.com/historia/guerra_de_secessao.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>5</sup> Todas as informações no link: WIDMER, Ted. Op. cit.

China). Os soviéticos copiaram a técnica empregada na Guerra da Secessão da “tática da terra arrasada” visando impedir os nazistas de entrarem em seu território. Muitas florestas francesas também foram destruídas<sup>7</sup>. As bombas lançadas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki não renderam estudos relevantes sobre a devastação ambiental, as análises restringiram-se à destruição causada às populações<sup>8</sup>. Diante do horror do holocausto a preocupação do mundo ocidental foi evitar um terceiro conflito armado, reconstruir a teoria dos Direitos Humanos e criar um organismo internacional que pudesse dar essas garantias.

A preocupação efetiva com o ambiente natural em decorrência dos conflitos armados ocorreu com a Guerra do Vietnã<sup>9</sup>, que terminou em 1975, década em que a problemática ambiental já ocupava espaço no cenário internacional<sup>10</sup>. Neste conflito<sup>11</sup> houve grandes devastações ambientais. As densas florestas eram mais um inimigo a ser destruído, já que

---

<sup>6</sup> Maiores detalhes cf. Sua pesquisa.com. Segunda Guerra Mundial – resumo. Disponível em: <<https://www.suapesquisa.com/segundaguerra/>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>7</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. *A proteção do meio ambiente natural em conflitos armados: princípios protetivos*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Metodista de Piracicaba, 2017. p. 34. Disponível em: <[https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/11052017\\_164109\\_karinacaetanomalheiro\\_ok.pdf](https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/11052017_164109_karinacaetanomalheiro_ok.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

<sup>8</sup> Ibid. p. 35.

<sup>9</sup> Ibid. p. 36.

<sup>10</sup> GERENT, Juliana. *Conflitos ambientais globais: mecanismos e procedimentos para a solução de controvérsias*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 30-35.

o exército vietcongue, por conhecer a paisagem, usava isso a seu favor. O exército vietnamita, por sua vez, usou como tática militar o desflorestamento químico para limpar grandes áreas de selva, utilizando o chamado “agente laranja”. Este produto químico era pulverizado por aviões de carga a 50 metros acima das copas das árvores, devastando florestas e campos de plantações. Aquele herbicida “também se infiltrava no solo, alcançando os lençóis freáticos e poluindo as águas subterrâneas”<sup>12</sup>. O exército americano também utilizou máquinas para devastar ainda mais as terras, causando sérias erosões. Munições empregadas na guerra originaram enormes crateras nos solos, estima-se que sejam mais de 30 milhões delas, tornando-os inférteis devido à falta de terreno superficial. Elas também prejudicaram os padrões de drenagem porque acumulavam muita água, ocasionando a proliferação de mosquitos portadores de doenças<sup>13</sup>.

A I Guerra do Golfo (1990-1991)<sup>14</sup> com seus poços de petróleo em chamas, contribuiu para acirrar a real preocupação com o ambiente durante os conflitos armados<sup>15</sup>. O Iraque, ao se retirar do Kuwait, incendiou mais de 700 poços de petróleo, que levou oito meses para ser contro-

---

<sup>11</sup> Maiores detalhes cf. Sua Pesquisa.com A guerra do Vietnã. Disponível em: <[https://www.suapesquisa.com/historia/guerra\\_do\\_vietna.htm](https://www.suapesquisa.com/historia/guerra_do_vietna.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>12</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. Op. cit. p. 37.

<sup>13</sup> Cf. *The consequences of the Vietnam war on the environment*. Disponível em: <<http://www2.malignani.ud.it/WebEnis/theWebWeWant/vietnam.html>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>14</sup> Maiores detalhes cf. Mundo Educação. Guerra do Golfo, 1991. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiageral/guerra-golfo.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2019.



lado, liberando “uma enorme nuvem de fuligem e gases tóxicos que matou pelo menos mil pessoas diretamente”<sup>16</sup>. Doenças respiratórias atingiram imediatamente a população local devido à enorme liberação de quantidade de monóxido de carbono e dióxido de enxofre. Calcula-se que 25 mil aves morreram sufocadas<sup>17</sup>.

O conflito em Kosovo<sup>18</sup>, ocorrido entre 1998 e 1999, trouxe danos graves às instalações industriais e à infraestrutura, ocasionando a liberação de cerca de 80.000 toneladas de óleo queimado no ar causando a chamada “chuva ácida”<sup>19</sup>, contaminando o solo, o ar e a água. Países como Bulgária e Romênia manifestaram a preocupação com a poluição transfronteiriça<sup>20</sup>.

Por outro lado, a destruição e/ou contaminação do ambiente também pode ser uma das causas para o início de conflitos armados, como o que ocorreu em Darfur<sup>21</sup>. Esse confronto civil iniciou-se em 2003, e os fatores ambientais negativos contribuíram para seu acirramento,

<sup>15</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. Op. cit. p. 38.

<sup>16</sup> SUPER INTERESSANTE. *Qual é o impacto ambiental de um incêndio num poço de petróleo?*, 18 abr. 2011. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-e-o-impacto-ambiental-de-um-incendio-num-poco-de-petroleo/>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

<sup>17</sup> DW. Made for Minds. *O choque ambiental*. 21 mar. 2003. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-choque-ambiental/a-814262>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

<sup>18</sup> ROSSI, Flávia. A guerra do Kosovo: uma questão humanitária. *Revista Mediações*, v.7, n.2, p.103-131, jul./dez., 2002.

<sup>19</sup> MUNDO EDUCAÇÃO. *Chuvas Ácidas*, S/d. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/chuvas-acidas.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>20</sup> UNEP. *From conflict to peacebuilding. The role of natural resources and the environment*, 2009. Disponível em: <[https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2019. p. 16.

visto que mais da metade da população civil dependia diretamente dos recursos naturais para sua sobrevivência<sup>22</sup>. Nesse sentido, a seca, a pressão demográfica e a instabilidade política estiveram entre as causas que originaram diversas ilegalidades por parte do governo, dentre elas mais de 300.000 mortos e mais de dois milhões de deslocados. Ainda é possível citar como fatores secundários para o início do conflito, a variação do clima, a falta d'água e a diminuição das terras férteis em decorrência de desmatamentos, somado o fato da diminuição drástica de chuvas.

No Afeganistão<sup>23</sup> 80% da população dependia dos recursos naturais como forma de subsistência. Mas as duas guerras, de 1979 a 1989 com EUA e a antiga URSS guerrilhando para monopolizar o país e a de 2001 com o terrorismo dos talibãs<sup>24</sup>, a desordem civil, o colapso institucional e a seca tiveram grande impacto nos recursos naturais. Estima-se que mais de 50% das florestas foi cortada para a venda da madeira. A presença de minas terrestres afastou agricultores de suas terras que acabaram devastando áreas florestais para cultivar alimentos e a diminuição desses

---

<sup>21</sup> MUNDO EDUCAÇÃO. *Conflito de Darfur*, S/d. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/conflito-darfur.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>22</sup> Ibid. p. 9.

<sup>23</sup> Diário de Notícias. *As guerras que se travam no Afeganistão há quatro décadas*. 10 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.dn.pt/mundo/interior/as-guerras-que-se-travam-no-afeganistao-ha-quatro-decadas-8624445.html>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>24</sup> BEZERRA, Juliana. *Toda matéria. Guerra do Afeganistão*. Documento Online, S/d. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/guerra-do-afeganistao/>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

espaços verdes e a erosão acelerada contribuíram para reduzir a qualidade e a quantidade de água<sup>25</sup>.

O conflito na Síria<sup>26</sup> também trouxe sérios danos ao ambiente natural. A destruição, até 2014, de mais de um milhão de casas acarretou não apenas uma onda de deslocados mas também, a liberação de algumas substâncias tóxicas, como o amianto, por ex. Também houve danos em várias infraestruturas como refinarias de petróleo que causaram poluição atmosférica e a contaminação do solo e da água. Os serviços de gestão de resíduos, com os combates, sofreram colapsos, gerando um acúmulo de lixo a céu aberto que, por sua vez, pode contaminar o ar, o solo e a água<sup>27</sup>. A organização independente holandesa PAX<sup>28</sup> produziu um relatório detalhado e assustador descrevendo os efeitos negativos da guerra da Síria sobre o ambiente e à saúde da população<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> UNEP. Op. cit. p. 17. 2009.

<sup>26</sup> Maiores detalhes: BEZERRA, Juliana. Op. cit. Ressalte-se que a mudança climática que causou seca extrema entre 2006 a 2009 também foi um fator no levante de 2011. Nesse sentido cf. CETESB. ProClima. *Estudo liga conflito na Síria à seca agravada pela mudança climática*, 11 abr. 2017. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/2017/04/11/estudo-liga-conflito-na-siria-a-seca-agravada-pela-mudanca-climatica/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

<sup>27</sup> IPS. *Ambiente, vítima da guerra na Síria*, 15 out. 2018. Disponível em: <<http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2015/11/ultimas-noticias/ambiente-vitima-da-guerra-na-siria/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

<sup>28</sup> PAX. Peace. *Are you in?*, S/d. Disponível em: <<https://www.paxforpeace.nl/our-work/our-work>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

<sup>29</sup> Nesse sentido cf. PAX. *Amidst the debris... A desktop study on the environmental and public health impact of Syria's conflict*, out. 2015. Disponível em: <<https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/amidst-the-debris>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

O relato desses casos concretos, ainda que sucinto, destaca a problemática ambiental durante conflitos armados, pouco discutido pelos estudiosos e relegado a notas de rodapé quando se discorre sobre as guerras. Isso explica as lacunas nos ordenamentos jurídicos internacionais.

## **2. Meio ambiente como objeto do Direito Internacional Humanitário**

O DIH, com seus instrumentos normativos e normas consuetudinárias, tem a missão de proteger as vítimas de guerra, sejam elas civis ou combatentes que depuseram suas armas<sup>30</sup>, a fim de “minimizar o sofrimento durante os conflitos armados, em particular protegendo e auxiliando todas as vítimas do conflito na maior medida possível”<sup>31</sup>. Consta que a origem desta ciência jurídica internacional ocorreu com a elaboração da Convenção de Genebra para a melhoria da condição dos feridos e doentes nas forças armadas no campo, de 1864<sup>32</sup>.

As atrocidades humanas que a II Guerra Mundial forçou o mundo a viver e a ver, exigiram a revisão das normas internacionais de proteção humanitária até então existentes. Esse objetivo foi alcançado com as quatro Con-

---

<sup>30</sup> CICV. *Direito Internacional Humanitário (DIH)*. Respostas às suas perguntas, julho de 2015. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>>. Acesso em: 6 jan. 2019. p. 26.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>32</sup> ALEXANDER, Amanda. *A short history of International Humanitarian Law*. Oxford Academic, 31 Mar. 2015. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ejil/article/26/1/109/497489>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

venções de Genebra de 1949<sup>33</sup>. Juntas elas “protegem todos os indivíduos e categorias de indivíduos que não estão – ou deixaram de estar – envolvidos nas hostilidades”<sup>34</sup>.

Tanto na origem quanto na revisão dos instrumentos legais internacionais, ignorou-se o elemento natural como objeto a ser protegido durante os conflitos armados embora, não raras vezes, “o corte de florestas, a contaminação das águas e a destruição de poços de petróleo, (sejam) formas de degradação e poluição muito utilizadas como táticas de batalha”<sup>35</sup>.

Porém, na década de 1970 a problemática ambiental teve lugar de destaque nas discussões internacionais. Diversos especialistas alertaram a respeito da destruição e poluição ambientais decorrentes de diversas fontes e as consequências danosas não só pela perda de recursos naturais como pela violação da qualidade de vida do homem, desta e das futuras gerações<sup>36</sup>. Também marcou esse período o fim da Guerra do Vietnã, que apresentou catastróficos efeitos negativos ambientais como tática de guerra<sup>37</sup>. É lógico

---

<sup>33</sup> PEREIRA, Karla Laryssa de Castro. Direito internacional humanitário. *XII Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, n. 23, jul. de 2017. Disponível em: <<http://centrodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Direito-Internacional-Humanit%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 12 jan.2019. p. 64.

<sup>34</sup> CICV. Op. cit. p. 24.

<sup>35</sup> KAEFER, Érica Marta Ceccatto et al. *Desastres ambientais e conflitos*. Documento Online, S/d. Disponível em: <<http://www.sinus.org.br/2011/press/downloads/pnuma.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2018. p. 253.

<sup>36</sup> GERENT, Juliana. Op. cit. p. 30-35.

<sup>37</sup> Nesse sentido cf. 1. Relatos de Casos Concretos.

afirmar que em decorrência desses dois fatos históricos houve o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional como ciência e o aperfeiçoamento do DIH que passou a proteger o ambiente natural durante conflitos armados, resultando na elaboração do Protocolo Adicional I, de 1977.

A questão ambiental não só passou a ser objeto do DIH como também as forças armadas<sup>38</sup> de vários países adaptaram, no século XXI, seus treinamentos à proteção do ambiente durante períodos de guerra<sup>39</sup>.

Dessa forma, também é função do DIH “cuidar das questões relativas ao meio ambiente natural durante conflitos armados, seja para prevenir eventuais danos, seja para proteger a natureza em sua totalidade durante os combates”<sup>40</sup>.

### **3. Instrumentos legais de proteção do ambiente natural nos conflitos armados**

Como dito anteriormente, o DIH é “o regime jurídico que disciplina o comportamento dos Estados em conflitos armados”<sup>41</sup>. E quando se trata da proteção do ambiente natural du-

---

<sup>38</sup> Cite-se, como exemplo, UNITED. STATES. *Environmental Guidebook for Military Operations*, mar. 2008. Disponível em: <[https://www.defmin.fi/files/1256/Guidebook\\_final\\_printing\\_version.pdf](https://www.defmin.fi/files/1256/Guidebook_final_printing_version.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2019.

<sup>39</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. Op. cit. p. 59.

<sup>40</sup> Ibid. p. 60.

<sup>41</sup> VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. *Natureza sitiada: a insuficiência do direito internacional humanitário na proteção do meio ambiente durante conflitos armados*. Documento Online, S/d. p. 2. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=067a26d87265ea39>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

rante períodos de guerra tem-se alguns instrumentos legais<sup>42</sup>.

É incontroversa a possibilidade de um país em guerra causar dano ambiental como forma de estratégia militar, com intenção de destruir o ambiente natural a fim de enfraquecer o inimigo<sup>43</sup>. Neste caso impõem-se as disposições previstas na Convenção para Proibição do Uso Hostil de Técnicas de Modificação do Meio Ambiente, de 1976 (*Convention on the Prohibition of Military or Any Hostile Use of Environmental Modification Techniques* – ENMOD), de 1976, e no Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1944, de 1977<sup>44</sup>.

Por outro lado, há que se reconhecer que danos ambientais também podem ocorrer de forma não intencional<sup>45</sup>, por ex., “a da mera criação de escombros pode resultar a contaminação das fontes de água, da terra agrícola e do ar, afetando a saúde de populações inteiras”<sup>46</sup>. Nesta situação o ambiente deve ser protegido como bem civil, não podendo ser alvo de ataques, devendo-se tomar todas as precauções “para evitar, e em caso de ocorrência,

---

<sup>42</sup> É o caso, por ex.: Convenção ENMOD; Convenção para Proibição do Uso Hostil de Técnicas de Modificação do Meio Ambiente, de 1976; Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1944, de 1977; Convenção contra Armas Químicas (CCW), de 1993; Convenção das Nações Unidas para Proibição de Armas Biológicas e Tóxicas (CPABI), de 1972; Convenção sobre a Proibição ou Restrição ao Uso de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC), de 1980 (VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Op. cit. p.2-3).

<sup>43</sup> Nesse sentido cf. 1. Relatos de Casos Concretos.

<sup>44</sup> CICV. Op. cit. p. 77.

<sup>45</sup> Cf. 1. Relatos de Casos Concretos.

<sup>46</sup> CICV. Op. cit. p. 77.

para minimizar, os danos incidentais ao meio ambiente”<sup>47</sup>  
Neste caso não se aplicam aqueles dois documentos internacionais<sup>48</sup>, mas as regras gerais de proteção durante conflitos armados previstos nas quatro Convenções de 1949.

Especificamente a respeito da ENMOD, cuja elaboração foi inspirada pelos danos ambientais causados pelo “agente laranja” na Guerra do Vietnã<sup>49</sup>, seu artigo 1º determina que cada Estado-Parte “se comprometa a não utilizar técnicas de modificação ambiental com fins militares ou outros fins hostis que tenham efeitos vastos, duradouros ou graves, como meios para produzir destruições, danos ou prejuízos a outro Estado-Parte”<sup>50</sup>. Essa Convenção foi o primeiro documento internacional a tratar da destruição ambiental deliberada durante conflitos armados<sup>51</sup>e o descumprimento dessa norma permite um pedido ao Conselho de Segurança da ONU para que imponha ações coercitivas contudo, não traz “um regime de responsabilidade civil ou penal no caso de infração”<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Ibid. p. 77.

<sup>48</sup> BOTHE, Michael et al. International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities. *International Review of the Red Cross*, v. 92, n. 879, p. 569 – 592, 2010. p. 576.

<sup>49</sup> REYHANI, Roman. Protecting of the environment during armed conflict. *Journal of environmental and sustainability law. Missouri environmental law and policy review*, v. 4, 2, p. 323 – 338, 2006. p. 324.

<sup>50</sup> Decreto 225, de 07 de outubro de 1991, que promulgou a ENMOD.

<sup>51</sup> FREELAND, Steven. Direito humanos, meio ambiente e conflitos: enfrentando os crimes ambientais. Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.2, n. 2, p. 118-145, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-452005000100006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-452005000100006&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 6 jan. 2019.

<sup>52</sup> Ibid. p. 128.



Como dito, a ENMOD exige que os efeitos causados ao ambiente natural durante conflitos armados sejam extensos, graves ou duradouros para que haja responsabilização do Estado agressor. Mas a ausência de limites e parâmetros para esses critérios “prejudica sobremaneira a efetividade das normas contidas na Convenção”<sup>53</sup>. Além disso, quem irá avaliar se os danos ambientais causados durante conflitos armados cumpriram aquelas exigências e quais medidas de responsabilidade poderiam ser aplicadas? São respostas que não constam nesse documento legal.

Com relação ao Protocolo Adicional I de 1977<sup>54</sup>, o tema da proteção do ambiente em conflitos armados foi especificamente previsto no DIH<sup>55</sup>, e também foi inspirado pela destruição ambiental durante o conflito no Vietnã<sup>56</sup>. Seu artigo 35 (3) proíbe o emprego de métodos ou meios de guerra que tenham sido concebidos para causar, ou dos que se deva prever que causem, danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente natural. O artigo 55 prevê que durante a guerra se velará pela proteção do ambiente natural contra danos extensos, duradouros e graves. Esta proteção inclui a proibição de empregar métodos de guerra que tenham sido concebidos para causar, ou dos que se deva prever que causem, danos ao ambiente natural, comprometendo a saúde ou a sobrevivência da população. Também foram proibidos os ataques ao ambiente natural como represálias.

---

<sup>53</sup> VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Op. cit. p. 10.

<sup>54</sup> Decreto 849, de 25 de junho de 1993.

<sup>55</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. Op. cit. p. 106.

<sup>56</sup> REYHANI, Roman. Op. cit. p. 327.

Há uma contradição entre dois documentos normativos internacionais citados acima. Na ENMOD as condições para a caracterização do dano ambiental, extensos, graves ou duradouros, são alternativas. No Protocolo Adicional I, as mesmas condições são cumulativas<sup>57</sup>. A par dessa incongruência ainda há a incerteza quanto à definição conceitual para cada uma das condições previstas normativamente<sup>58</sup>.

Em Parecer Consultivo sobre a Legalidade da Ameaça ou do uso de Armas Nucleares<sup>59</sup>, a CIJ determinou que os Estados garantam que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição respeitem o ambiente de outros Estados ou de áreas situadas fora do controle nacional. Porém, não reconheceu a responsabilidade penal caso haja violação a essa obrigação. Mas, ao analisar o Protocolo Adicional I, confirmou a obrigação de todos protegerem o ambiente contra os danos ambientais extensos, duradouros e graves, embora não tenha delimitado esses termos<sup>60</sup>, perdendo a oportunidade de contribuir para o avanço na proteção efetiva do ambiente natural nos períodos de guerra.

Na opinião de Steven Freeland, a CIJ resignou-se quanto à inevitabilidade de se destruir o ambiente natural e confirmou “o mesmo alto patamar para a caracterização

<sup>57</sup> BOTHE, Michael et al. Op. cit. p. 572.

<sup>58</sup> Ibid, p. 576.; Cf. UNEP. *Protecting the environment during armed conflict: an inventory and analysis of international law*, 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int\\_law.pdf](http://www.un.org/zh/events/environmentconflictday/pdfs/int_law.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2019. p.11-12. Ainda: REYHANI, Roman. Op. cit. p. 330 e 331.

<sup>59</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Reports of judgments, advisory opinions and orders. Legality of the threat or use of nuclear weapons*. 8 jul. 1996. Parágrafos 29-33. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

<sup>60</sup> FREELAND, Steven. Op. cit. p. 129.

dos danos, tal como especificado no Protocolo Adicional I” e, pior, não considerou que tal lesão possa constituir uma violação ao Direito Internacional<sup>61</sup>.

Sob outro enfoque, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional prevê como crime de guerra um ataque intencional sabendo que pode causar prejuízos extensos, duradouros e graves no ambiente e que se revelem “claramente excessivos” com relação à vantagem militar prevista<sup>62</sup>. É o chamado “ecocídio”, considerado o quinto crime contra a paz, ao lado do genocídio, crimes de agressão, crimes contra a humanidade e crimes de guerra<sup>63</sup>. Mas esta previsão normativa internacional também se mostra inefetiva quando exige um patamar mais alto para a caracterização de dano ambiental como crime, qual seja “claramente excessivo” em relação à vantagem militar prevista.

Documentos internacionais que contem normas de natureza jurídica *soft law*<sup>64</sup> também trazem a recomendação de proteção do ambiente durante conflitos armados. É o caso da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, ao dispor que “O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos”. E ao tratar da

---

<sup>61</sup> Ibid, p. 129.

<sup>62</sup> BRASIL. Decreto 4388, de 25 de setembro de 2002. Artigo 8(2) (b)(iv). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

<sup>63</sup> WIJDEKOP, Femke. *Against ecocide: legal protection for Earth*, 2016. Disponível em: <<https://www.greattransition.org/images/Against-Ecocide.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019. p.1.

<sup>64</sup> Quanto à natureza jurídica dessas normas cf. GERENT, Juliana. Op. cit. p.60-65.

guerra, o mesmo documento definiu-a como “prejudicial ao desenvolvimento sustentável”, e determinou que “Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário”<sup>65</sup>.

Também a Resolução 47/37 da Assembleia Geral da ONU, de 1992, tratou do assunto ao reconhecer os efeitos negativos de conflitos armados no ambiente natural, razão pela qual conclamou os Estados a respeitarem leis internacionais que protegem o ambiente durante a guerra<sup>66</sup>.

Ainda que a previsão normativa internacional de proteção ao ambiente natural durante conflitos armados seja insuficiente e lacunosa, é alentador reconhecer que essa preocupação já consta nos documentos internacionais. Cabe, agora, aos estudiosos, discutir quanto ao seu aperfeiçoamento para que se tenha a efetiva proteção ambiental durante períodos de guerra.

#### **4. Propostas de efetivação da proteção do ambiente durante conflitos armados**

A inefetividade dos instrumentos legais internacio-

---

<sup>65</sup> Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Princípios 23 e 24. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_Rio\\_Meio\\_Ambiente\\_Desenvolvimento.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 8 jan.2019.

<sup>66</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. A/RES/47/37. 73rd plenary meeting. 25 nov. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r037.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

nais, bem como a escassez de parâmetros e limites que possam definir o termo de “dano ambiental” durante conflitos armados, permitem a degradação intencional do ambiente natural como tática militar<sup>67</sup>. E a destruição do ambiente natural não é prejudicial apenas quanto aos danos ocasionados aos bens naturais em si mesmos (o que já é uma catástrofe ao planeta Terra) mas, para a reconstrução da paz no pós guerra. Nesse sentido, “[s]ignificant environmental damage can, undermine efforts to provide for livelihoods, promote economic recovery and allow society to return to a “normal” peacetime way of life”<sup>68</sup>. Por essas constatações é que se exige a discussão quanto possíveis propostas de efetivação da proteção ambiental durante conflitos armados. Neste tópico serão apresentadas algumas delas.

Como não há uma Convenção-Quadro que trate da proteção do ambiente natural durante conflitos armados<sup>69</sup>, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) recomenda a elaboração de um novo instrumento legal de proteção ambiental. De acordo com sua Recomendação, seria um documento nos moldes de uma Convenção-Quadro<sup>70</sup>, que trataria, especificamente, da segurança dos recursos naturais e de áreas de importância ecológica durante os conflitos armados<sup>71</sup>.

Da mesma forma, não há um mecanismo internacional

---

<sup>67</sup> VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Op. cit. p.4.

<sup>68</sup> “Danos ambientais significativos podem minar a recuperação econômica e permitir que a sociedade retorne a um modo de vida ‘normal’ em tempos de paz”. BÖTHE, Michael et. al. Op. cit. p. 576. (tradução livre)

<sup>69</sup> MALHEIROS, Karina Caetano. Op. cit. p. 118.

<sup>70</sup> Nesse sentido cf. GERENT, Juliana. Op. cit. p. 161-168.

permanente que fiscalize as violações ao ambiente durante os períodos de guerra e que pudesse receber pedidos de compensação pelos danos causados<sup>72</sup>. Mais uma vez o PNUMA recomenda<sup>73</sup> a criação de uma estrutura como um organismo permanente, sob a autoridade da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança da ONU, com competência para investigar e decidir sobre compensações relativas a danos ambientais durante conflitos armados. Ou, então, recomenda que a comunidade internacional considere a Corte Permanente de Arbitragem<sup>74</sup> como órgão para resolver mencionadas controvérsias. Esta organização intergovernamental elaborou, em 2002, regras processuais próprias para serem empregadas nas disputas que tenham como objeto os recursos naturais, a conservação e a proteção do ambiente<sup>75</sup>.

Outra proposta de efetiva proteção do ambiente durante períodos de guerra, evitando que ele sofra sérios danos capazes de afetar a saúde e a vida da população envolvida direta ou indiretamente durante o conflito armado, seria aprimorar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)<sup>76</sup>. As quatro Convenções de Genebra e o Protoco-

---

<sup>71</sup> UNEP. Protecting the environment during armed conflict. An inventory and analysis of international law, Op. cit.

<sup>72</sup> Ibid. p.5.

<sup>73</sup> Ibid. p.6.

<sup>74</sup> Informações disponíveis em: <<https://pca-cpa.org/en/home/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

<sup>75</sup> Neste sentido cf. PERMANENT COURT OF ARBITRATION. *Optional rules for arbitration of disputes relating to natural resources and/or the environment*. Disponível em: <[https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Optional-Rules-for-Arbitration-of-Disputes-Relating-to-the-Environment-and\\_or-Natural-Resources.pdf](https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Optional-Rules-for-Arbitration-of-Disputes-Relating-to-the-Environment-and_or-Natural-Resources.pdf)>. Acesso em: 9 jan.2019.

lo Adicional garantem sua atuação durante o período de conflitos armados, dando assistência às populações civis a fim de assegurar-lhes o direito à dignidade humana, incluindo o direito ao ambiente natural sadio.

Mencionada proposta permitiria que o CICV atuasse não só na assistência e proteção às vítimas de guerra mas também, na proteção do ambiente natural com medidas que pudessem minimizar os efeitos negativos de sua destruição. Em termos práticos seria, por ex., aplicar medidas capazes de despoluir a água, promover replantios de árvores, empregar tecnologias capazes de recuperar solos contaminados e com processos de erosão.

Nesse sentido, a função a ser desempenhada pelo CICV seria na implantação de ações humanitárias que minimizassem os efeitos deletérios ao ambiente. E para que isso ocorra independe da vontade política dos Estados em definir conceitos legais que caracterizem danos ao ambiente, crime de guerra, a elaboração de uma convenção internacional capaz

---

<sup>76</sup> “O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência [...]. Fundado em 1863, o CICV deu origem às Convenções de Genebra e ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho” (CICV. Op. cit). Ainda: o CICV foi idealizado por Henry Dunant que presenciou a Batalha de Solferino, na Itália, no dia 24 de junho de 1859, constatando a total ausência de ajuda humanitária aos feridos na guerra, ele mesmo fez o que pode para ajuda-los, com colaboração de voluntários (Ibid). Em 1862, Henry Dunant publicou o livro Lembrança de Solferino narrando o sofrimento dos soldados feridos sem nenhuma ajuda humanitária. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/316333092/Lembranca-de-Solferino>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

de regulamentar a proteção adequada, suficiente e efetiva do ambiente natural durante conflitos armados.

O CICV conta com o Serviço de Assessoramento em DIH que disponibiliza “orientações técnicas aos Estados e ajuda as suas autoridades na adoção e implementação de leis e regulamentações nacionais”<sup>77</sup>. Mais uma vez esse organismo internacional poderia desempenhar efetivo papel na devida proteção do ambiente em tempos de guerra, ao compartilhar conhecimento junto aos tomadores de decisões.

Enfim, as propostas de proteção ao ambiente durante conflitos armados perpassam pela seara jurídico-internacional e pela assistência humanitária.

## Conclusão

O DIH é o ramo do Direito Internacional voltado para a proteção e preservação do bem estar das pessoas durante conflitos armados, razão pela qual tem um arcabouço de instrumentos normativos internacionais que visam efetivar esse objetivo. A proteção do ambiente nos períodos de guerra só ocorreu na década de 1970 do século passado, juntamente com a preocupação dos países com os efeitos que a degradação ambiental poderia causar na vida e na saúde das pessoas e, principalmente, no contínuo crescimento econômico dos Estados. A partir de então, o ambiente natural também passou a ser objeto de proteção do DIH.

Entretanto, a problemática está na imprecisão da tu-

---

<sup>77</sup> CICV. Op. cit. p. 90.



tela do ambiente no contexto do DIH, visto que os dois principais documentos internacionais, o ENMOD e o Protocolo Adicional I, de 1977, exigem condições para a caracterização do dano ambiental que ora são cumulativas ora são alternativas. Além disso, as próprias condições, “danos extensos, duráveis e/ou graves”, carecem de delimitações e conceitos.

É preciso reconhecer que a destruição do ambiente durante conflitos armados acirra os problemas que a humanidade já vem enfrentando com o aquecimento descontrolado do planeta e a mudança do clima.

Da mesma forma é imperioso reconhecer que o estrago ambiental nos períodos de guerra dificulta a reconstrução da paz, pois muitos recursos naturais destruídos poderiam ser meios de subsistência da população. A contaminação do ar, das águas e dos solos afeta a dignidade das pessoas. A falta ou a escassez desses bens indispensáveis à sobrevivência humana poderiam contribuir para o colapso da sociedade.

Sendo assim, as propostas apresentadas neste trabalho pautaram-se por duas frentes. A primeira depende da iniciativa dos Estados e dentro de um espaço normativo internacional, incluindo instrumento coercitivo de apuração de danos ambientais. A outra frente refere-se a ações humanitárias que poderiam ser desenvolvidas pelo CICV. Esta organização internacional poderia trabalhar com a divulgação de informações junto aos Estados com relação à necessidade de se evitar danos ao ambiente durante conflitos armados. E, caso eles ocorressem, poderia empregar

medidas capazes de minimizar seus efeitos negativos contra o próprio ambiente e contra as pessoas.

Enfim, a proteção ambiental global, como questão de sobrevivência do homem no planeta Terra, deve ocorrer em tempos de paz e em tempos de guerra. É urgente e forçoso que se dê voz a essa vítima silenciosa através dos estudiosos do DIH e dos tomadores de decisões, antes que ela resolva falar por si mesma. Neste caso, restam poucas dúvidas se ainda haverá tempo para discussões intermináveis.

### **Referências Bibliográficas**

ALEXANDER, Amanda. *A short history of International Humanitarian Law*. Oxford Academic, mar. 2015.

BEZERRA, Juliana. *Toda matéria. Guerra do Afeganistão*. Documento Online, S/d.

BOTHE, Michael et al. International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities. *International Review of the Red Cross*, v. 92, n. 879, September 2010

CETESB. ProClima. *Estudo liga conflito na Síria à seca agravada pela mudança climática*. 11 abr. 2017.

CICV. *Direito Internacional Humanitário (DIH). Respostas às suas perguntas*. jul. 2015

\_\_\_\_\_. *Solferino e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha*. 1 jun. 2010.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *As guerras que se travam no Afeganistão há quatro décadas*. 10 jul. 2017.

DW. *Made for Minds. O choque ambiental*. 21 mar. 2003.

FREELAND, Steven. Direito humanos, meio ambiente e conflitos: enfrentando os crimes ambientais. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.2, n. 2, p. 118-145, 2005.

GERENT, Juliana. *Conflitos ambientais globais: mecanismos e procedimentos para a solução de controvérsias*. Juruá: Curitiba, 2016

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of judgments, advisory opinions and orders. Legality of the threat or use of nuclear weapons. 8 jul. 1996.

IPS. *Ambiente, vítima da guerra na Síria*, 15 out. 2018.

KAEFER, Érica Marta Ceccatto et al. *Desastres ambientais e conflitos*. Documento Online, S/d.

MALHEIROS, Karina Caetano. *A proteção do meio ambiente natural em conflitos armados: princípios protetivos*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Metodista de Piracicaba, 2017.

PAX. *Amidst the debris... A desktop study on the environmental and public health impact of Syria's conflict*, Oct. 2015.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Optional rules for arbitration of disputes relating to natural resources and/or the environment, 2016.

REYHANI, Roman. Protecting of the environment during armed conflict. *Journal of environmental and sustainability law*, v. 4, 2, 2006.

ROSSI, Flávia. A guerra do Kosovo: uma questão humanitária. *Revista Mediações*, v.7, n.2, p.103-131, jul./dez., 2002.

RUSSO, Renato. *A canção do senhor da guerra. Intérprete: Legião Urbana*. In: LEGIÃO URBANA. Música para Acampamento. Direção Artística: Jorge Davidson, São Paulo, EMI, 1992, 2 Discos Sonoros, Primeiro Disco, Lado A, Faixa 3.

SUPER INTERESSANTE. *Qual é o impacto ambiental de um incêndio num poço de petróleo?*. 18 abr. 2011.

UNEP. *From conflict to peacebuilding. The role of natural resources and the environment*, 2009.

\_\_\_\_\_. *Protecting the environment during armed conflict: an inventory and analysis of international law*, 2009.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/RES/47/37. 73rd plenary meeting. 25 November 1992.

UNITED STATES. *Environmental Guidebook for Military Operations*. March 2008.

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. *Natureza sitiada: a insuficiência do direito internacional humanitário na proteção do meio ambiente durante conflitos armados*. Documento Online, S/d.

WIJDEKOP, Femke. *Against ecocide: legal protection for Earth*, aug. 2016.

WIDMER, Ted. The civil war's environmental impact. *The New York Times*. 15 nov. 2014.

### **Sites consultados:**

Mundo Educação. Disponível em: <<https://mundoeducacao.com.br>>

bol.uol.com.br>.

PAX. Disponível em: <<https://www.paxforpeace.nl/our-work/our-work>>.

Sua Pesquisa.com. Disponível em: <<https://www.suapesquisa.com>>.

# Da Proibição do Deslocamento Forçado no Direito Internacional Humanitário: (re)visitando os artigos 45 e 49 da Quarta Convenção de Genebra

Rodolfo Ribeiro C. Marques\*

## Introdução

Há muito a doutrina *jusinternacionalista* reconhece que, para a criação de um estado, três são os elementos essenciais<sup>2</sup>: primeiro, faz-se necessário que exista um território definido — já que o estado é, por excelência, uma entidade territorial —; em segundo lugar, é imperioso que, nessa base territorial, habite uma população permanente, capaz de exercer seu direito à autodeterminação; por fim, requer-se que esse contingente humano esteja organizado sob um governo efetivo, apto a reclamar, no plano internacional, a sua condição de estado. A reunião desses elementos assenta, por assim dizer, a base da personalidade jurídica internacional do estado, este sendo a principal *pessoa* do Direito das Gentes.

---

\*Advogado especializado em Direito Internacional dos Refugiados. Mestrando em Direito Internacional no *Institut de hautes études internationales et du développement* (IHEID), em Genebra. Foi estagiário na Unidade de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em Brasília, e é autor do livro “*O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: Escopo, Conteúdo e Natureza Jurídica*” (Editora Lumen Juris).

<sup>2</sup> A anatomia do Estado no Direito Internacional tem como base o artigo 1º da Convenção de Montevideo sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933. Cf., sobre esse tema, CRAWFORD, James. *The Creation of States in International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Assim como o direito interno, o Direito Internacional é hostil à mutilação, preservando – mesmo em tempos de conflitos armados – a integridade do *corpus* do estado contra ataques de seus semelhantes<sup>3</sup>. É em razão disso que o ordenamento jurídico internacional proíbe a interferência externa em assuntos internos (princípio da não-intervenção e da igualdade soberana dos estados), veda a anexação de territórios (princípio do respeito à integridade territorial e da proibição do uso da força) e, em particular, proscree o deslocamento forçado de populações em territórios ocupados ou submetidos ao domínio colonial<sup>4</sup> (princípio da autodeterminação dos povos, *inter alii*). É interessante notar que o Direito das Gentes preocupa-se, em maior medida, com a proteção da população do estado, que, ao contrário do governo efetivo e do elemento territorial, há de ser permanente. Ora, é justamente o elemento demográfico que avaliza a continuidade do estado, mesmo que em base territorial distinta ou sob outro governo, mediante o fenômeno da sucessão.

Acresce que, no contexto do Direito Internacional Humanitário (DIH), à população civil é garantida proteção integral, de modo a blindar-lhe contra os efeitos nefas-

---

<sup>3</sup> Isso não significa dizer que exista um suposto “direito à sobrevivência do estado”, como sugeriu a Corte Internacional de Justiça em seu Parecer Consultivo sobre a Licitude da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares (parágrafo 266), mas simplesmente que o Direito Internacional busca preservar-lhe a continuidade.

<sup>4</sup> Cf., a esse respeito, o Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre a Separação do Arquipélago de Chagos das Ilhas Maurício, em especial seu parágrafo 150. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

tos dos conflitos armados. É nesse sentido que a – agora septuagenária – Quarta Convenção de Genebra relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (CGIV)<sup>5</sup>, o primeiro tratado multilateral dedicado à tutela da população civil<sup>6</sup>, estabelece um regime bifronte: em seu Título II, a Convenção incorpora regras gerais voltadas à proteção da população civil (e.g., proteção de hospitais, zonas neutras, transportes terrestres e marítimos); enquanto que, em seu Título III, a CGIV prescreve um estatuto próprio dedicado à salvaguarda das chamadas “pessoas protegidas” (*protected persons/personnes protégées*), i.e., as pessoas civis não agasalhadas pelo escopo *ratione personae* das outras três Convenções de Genebra e, ainda, aquelas que não são consideradas nacionais de uma das partes no conflito ou da potência ocupante<sup>7</sup> a quem estão submetidas<sup>8</sup>.

É seguro afirmar, então, que o regime jurídico de proteção às pessoas civis em tempos de guerra é formado por um detalhado catálogo de direitos, abarcando não

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>6</sup> Cf. MARQUES, Rodolfo R. C. *O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: Escopo, Conteúdo e Natureza Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p. 94.

<sup>7</sup> O Direito Internacional Humanitário designa como potência os estados aos quais se endereçam suas normas. Por exemplo, entende-se como “potência ocupante” o estado que ocupa um território que não lhe pertence. Por outro lado, chama-se potência detentora o estado ou governo que possui sob sua custódia prisioneiros de guerra.

<sup>8</sup> SALMÓN, Elizabeth. Who is a Protected Civilian? In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola; SASSÖLI, Marco (Eds). *The 1949 Geneva Conventions: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1138.



apenas a vedação de ataques—ofensivos e defensivos— a alvos civis, como também garantindo que a pessoa civil tenha respeitada a sua honra, seus direitos familiares, suas convicções religiosas, bem assim seus modos e costumes<sup>9</sup>. Em meio a esse rol está o direito à proteção contra o deslocamento forçado, encapsulado, *inter alia*, nos artigos 45 (limites à transferência para outras potências) e 49 (interdição de transferências e deportações em territórios ocupados) da CGIV. A *ratio legis* por trás dessas provisões abarca, por um lado, a manutenção da integridade física e moral das pessoas protegidas, essas titulares de um direito à proteção contra o deslocamento compulsório, e, por outro, a garantia da incolumidade demográfica do estado, vedando-se a modificação do *status quo* dos territórios ocupados.

Com efeito, o presente capítulo debruçar-se-á sobre a vedação ao deslocamento forçado de populações à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH), concentrando-se, em particular, nos artigos 45 e 49 da CGIV. Para tanto, este estudo divide-se em duas partes. Primeiramente, estudar-se-á o alcance e a abrangência da proibição da transferência de pessoas civis em tempos de conflitos armados para determinados territórios. Em um segundo momento, o foco repousará sobre a interdição de deportações ou transferências forçadas de civis em tempos de ocupação. Ao final, o campo estará então aberto à exposição das reflexões finais.

---

<sup>9</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 94.

## 1. Da proibição de transferências e deportações para o território de certas potências

O artigo 45 da Quarta Convenção de Genebra dispõe que:

(1) As pessoas protegidas não poderão ser transferidas para uma Potência que não seja Parte na Convenção.

(2) Essa disposição não afetará, em caso algum, o repatriamento das pessoas protegidas ou seu regresso ao país de seu domicílio, depois de terminadas as hostilidades.

(3) A Potência detentora só poderá transferir as pessoas protegidas para uma Potência que seja Parte na Convenção após certificar-se de que a Potência em questão assim o deseja e está em condições de poder aplicar a Convenção. Quando as pessoas protegidas forem transferidas desse modo, a responsabilidade pela aplicação da Convenção competirá à Potência que aceitou acolhê-las, enquanto lhe estiverem confiadas. Contudo, no caso de essa Potência não aplicar as disposições da Convenção relativamente a qualquer ponto importante, a Potência que procedeu à transferência das pessoas protegidas deverá, depois de notificar à Potência protetora, tomar medidas eficazes para remediar a situação ou solicitar que as pessoas protegidas lhe sejam reenviadas. Esse pedido deverá ser satisfeito.

(4) Em caso algum uma pessoa protegida poderá ser transferida para um país no qual possa temer perseguições em virtude de suas opiniões políticas ou religiosas.

(5) As disposições deste artigo não constituem obstáculo à extradição, em virtude de tratados de extradição concluídos antes do início das hostilidades, de pessoas protegidas acusadas de crimes de direito comum.

À primeira vista, pode-se dizer que o artigo 45 da

CGIV preocupa-se com a intangibilidade dos direitos das pessoas protegidas, buscando evitar que a potência em questão escuse-se de cumprir suas obrigações convencionais em relação à proteção das pessoas civis, transferindo-as para um estado que não lhes assegure as garantias previstas na Quarta Convenção<sup>10</sup> (artigo 45, parágrafos 1 e 3), ou que lhes persiga em razão de suas opiniões políticas ou crenças religiosas (artigo 45, parágrafo 4)<sup>11</sup>.

Ademais, quando da interpretação do artigo 45, o termo “transferência” deve ser compreendido de forma alargada, de modo a agasalhar qualquer movimentação, seja individual, seja coletiva, de pessoas protegidas, por parte da potência protetora, para o território de outro estado que não lhes assegure os mencionados direitos fundamentais ou lhes exponha à perseguição odiosa<sup>12</sup>. Destarte, pode-se afirmar que o termo transferência agasalha todas as modalidades de retorno compulsório ao país de residência<sup>13</sup>. O artigo 45 (5), contudo, ressalva a hipótese dos tratados de extradição que, concluídos antes do início das hostilidades, continuarão aplicáveis às pessoas acusadas de terem cometido crimes de direito comum. A *ratio essendi* dessa provisão, de acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)<sup>14</sup>, é de preservar, mesmo em tempos de conflitos armados, a extradição enquanto um rito do devido processo penal, e não como pretexto para perseguição.

---

<sup>10</sup> Em particular aquelas inscritas nos artigos 27 a 141.

<sup>11</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 95-96.

<sup>12</sup> PICIET, Jean S. *Commentary to the IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva: ICRC, 1958. p. 266.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid. p. 277.

Outrossim, para a aplicação do artigo 45 (5), faz-se necessário que o tratado de extradição tenha sido celebrado antes do início das hostilidades, bem assim que o pedido de extradição tenha por base um delito de direito comum<sup>15</sup>.

Ainda, pode-se afirmar que, quanto ao seu escopo *ratione materiae*, o artigo 45 proíbe o envio de uma pessoa protegida para: i) um estado que não respeite a Convenção; ii) um estado que possa persegui-la em razão de suas opiniões políticas ou religiosas.

A primeira hipótese encontra-se prevista no artigo 45 (3), proibindo a transferência de pessoas protegidas a um estado que não respeite a Quarta Convenção, impondo à potência que transfere o ônus de investigar se a potência receptora estará “disposta” e “apta” a observar os direitos garantidos às pessoas protegidas pela Convenção<sup>16</sup>. Esses dois elementos (disposição e aptidão) são cumulativos, reclamando uma análise integrada à luz das circunstâncias do caso concreto. Nesse aspecto, deve-se levar em conta o histórico da potência receptora<sup>17</sup>, bem assim as condições pessoais do indivíduo em questão (e.g., nacionalidade, religião, opiniões políticas, pertencimento a determinado grupo social)<sup>18</sup>. Ademais, mesmo após a transferência da pessoa protegida à potência receptora, a potência que de-

---

<sup>15</sup> CHETAİL, Vincent. The Transfer and Deportation of Civilians. In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola; SASSÒLI, Marco (Eds). Op. cit. p. 1198.

<sup>16</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 97.

<sup>17</sup> Por exemplo, violações anteriores às Convenções de Genebra, cometimento de violações graves de direitos humanos no passado.

<sup>18</sup> CHETAİL, Vicent. Op. cit. p. 1199.

tinha a custódia continuará a ter responsabilidades sobre ela, devendo, acaso verifique o descumprimento das obrigações convencionais relativas à proteção da pessoa em questão, tomar medidas com vistas a retificar a situação, requisitando, se for o caso, o retorno da pessoa outrora transferida<sup>19</sup>. Transparece, assim, que o artigo 45 (3) cria uma obrigação ambivalente: por um lado, o estado receptor será o principal responsável pela proteção da pessoa transferida; enquanto que, por outro, o estado que a transferiu será subsidiariamente responsável, respondendo quando aquele falhar na observância das obrigações convencionais destinadas à proteção da população civil<sup>20</sup>.

A segunda hipótese, prevista no artigo 45 (4), proíbe a transferência de uma pessoa protegida para um país no qual possa ser perseguida. Já não se cuida, aqui, da preservação do regime protetivo estabelecido pela CGIV - esta sendo a *raison d'être* do supramencionado artigo 45 (3) -, mas sim da prevenção à perseguição odiosa das pessoas protegidas. Cabe, igualmente, um paralelo com o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) já que, tal como ocorre com as obrigações de *non-refoulement* naqueles dois ramos, a proibição prevista no artigo 45 (4) não cria, *per se*, um direito ao asilo<sup>21</sup>, visto que, à potência protetora ainda restará a possibilidade de transferir pessoas protegidas a

---

<sup>19</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 98.

<sup>20</sup> CHETAIL, Vicent. Op. cit. p. 1200.

<sup>21</sup> Cf. MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 67-71.

outros territórios em que não haja o risco de perseguição<sup>22</sup>.

Outro ponto que merece atenção são as formas de perseguição abarcadas sob o artigo 45 (4). Aqui, as modalidades de perseguição são mais restritas que aquelas previstas no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)<sup>23</sup>, limitando-se à hipótese de perseguição em razão de opiniões políticas e de crenças religiosas<sup>24</sup>. Assim, o escopo *ratione personae* do artigo 33 da Convenção de 1951 é mais abrangente que aquele previsto no artigo 45 (4) da Quarta Convenção de Genebra, dado que o aludido dispositivo da *Magna Carta* dos Refugiados abarca três outras modalidades de perseguição: em razão da raça, da nacionalidade e do pertencimento a determinado grupo social. Por outro lado, o artigo 45 (4) não possui exceções pessoais à proibição da transferência, protegendo, *a priori*, também aqueles que não se beneficiariam da proteção contra o *refoulement* sob o artigo 33 (2) da Convenção de 1951<sup>25</sup>. Contudo, a aplicação do artigo 45 (tanto no caso de transferências a um estado que não aplique a Convenção, quanto na hipó-

---

<sup>22</sup> CHETAİL, Vicent. Op. cit. p. 1201.

<sup>23</sup> O artigo 33 da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados dispõe que: “(1) [n]enhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (2) O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”.

<sup>24</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 99.

<sup>25</sup> CHETAİL, Vicent. Op. cit. p. 1202-1203.

tese de transferência a um território em que há o risco de perseguição) prescinde da existência de um conflito armado internacional, sendo essa sua maior limitação<sup>26</sup>.

## **2. Artigo 49 da CGIV: deportações, transferências e evacuações de pessoas protegidas em territórios ocupados**

### **2.1. Da ocupação militar**

O Direito Internacional contemporâneo tem como pilares o princípio da proscrição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais, o princípio da integridade territorial, o princípio da igualdade soberana dos estados, o princípio da solução pacífica das controvérsias internacionais, e o princípio do direito dos povos à autodeterminação. Por conseguinte, é seguro dizer que o ordenamento jurídico internacional rechaça, como regra, a ocupação militar de um estado soberano por outro, bem como repila, em definitivo, a aquisição de territórios através do uso da força<sup>27</sup>. Acontece que, mesmo com a criminalização da guerra, os conflitos armados continuaram sendo uma realidade, bem como a ocupação estrangeira (e.g., Afeganistão em 1979, Eritreia em 2000, Iraque em 2003). A ocupação é, nesses casos, excepcional, devendo a potência ocupante sujeitar-se à regulação do Direito Internacional Humanitário em relação à administração do território ocupado, cabendo-lhe a manutenção e o respeito às instituições remanescentes, bem

---

<sup>26</sup> MARQUES, Rodolfo. Op. cit. p. 100.

<sup>27</sup> Cf. MÄLKSOO, Lauri. *Illegal Annexation and State Continuity: the case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

assim a preservação da ordem pública e da vida civil da população sob sua guarda<sup>28</sup>. Convém notar, ainda, que o Direito Internacional Humanitário é indiferente à licitude — ou não — da ocupação, bem assim às razões que lhe deram cabo. É seguro afirmar, portanto, que a ocupação é uma situação de fato com repercussões jurídicas, notadamente em relação à transição de um governo soberano para uma administração temporária de um território por um estado estrangeiro<sup>29</sup>. Ora, em sendo a anexação de territórios ocupados proibida sob o Direito das Gentes, a ocupação há de ser, *a fortiori*, temporária e transitória.

As principais colunas de sustentação do regime jurídico aplicável em tempos de ocupação são o Regulamento da Haia (1907), a Quarta Convenção de Genebra e seu Primeiro Protocolo Adicional (1977); cada qual dando a sua contribuição à evolução do *corpus juris* aplicável aos casos de ocupação<sup>30</sup>.

Nesse sentido, o artigo 42 do Regulamento da Haia assenta as bases da ocupação enquanto um conceito jurídico, *in litteris*:

*[u]n territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et*

---

<sup>28</sup> BENVENISTI, Eyal. *The International Law of Occupation*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1.

<sup>29</sup> KOLB, Robert. VITÉ, Sylvain. *Le droit de l'occupation militaire: perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*. Bruxelles: Bruylant, 2009. p. 62.

<sup>30</sup> *Ibid.*



Dessa definição podem-se extrair alguns elementos. Primeiro, para a caracterização da ocupação, faz-se necessário que um território e sua população estejam submetidos à autoridade de um exército inimigo, ou seja, é necessário que haja um conflito armado internacional que oponha o estado ocupado à potência ocupante. Segundo, o estado cujo território fora ocupado deverá ter perdido o controle efetivo sobre ele. Terceiro, a ocupação deve ocorrer sem o seu consentimento. Fica claro, assim, que o mencionado artigo estabelece um patamar elevado, espelhando uma forma de guerra que hoje já não é mais comum.

Por sua vez, a CGIV e seu Primeiro Protocolo Adicional modificaram consideravelmente o regime jurídico aplicável aos casos de ocupação, deslocando o foco para a proteção das pessoas civis submetidas ao julgo da potência ocupante. Acresce que a CGIV foi amplamente ratificada, o que lhe garante aplicabilidade universal. O intento por trás da elaboração da CGIV, contudo, não foi o de substituir o Regulamento da Haia, mas sim de lhe sofisticar o conteúdo e alargar o seu alcance<sup>32</sup>. O Primeiro Protocolo Adicional complementa os avanços trazidos pela CGIV, reforçando seu campo de aplicação, ao tempo que expande o rol de direitos outorgados às pessoas protegidas. A

---

<sup>31</sup> Considera-se um território como ocupado quando se encontra colocado de fato sob a autoridade do exército inimigo. A ocupação somente estende-se aos territórios onde essa autoridade esteja estabelecida e em condições de exercê-la (tradução livre).

<sup>32</sup> KOLB, Robert. VITÉ, Sylvain. Op. cit. p. 70-71.

maior contribuição trazida pelo Protocolo, entretanto, está inscrita em seu artigo 1 (4), o qual expande seu âmbito de aplicação para agasalhar, sob a rubrica de ocupação, situações de “conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito dos povos à autodeterminação”. Assim, as regras encartadas na CGIV e no seu Primeiro Protocolo Adicional que se referem à ocupação poderão ser aplicadas, por exemplo, aos casos em que, dentro de um estado, forças dissidentes apossam-se de parcela do território.

Após essa *mise-au-point*, passemos agora à análise de uma das mais exigentes garantias opostas à potência ocupante: o dever de preservar a demografia do território ocupado.

## **2.2. Das limitações ao deslocamento de populações de ou para territórios ocupados**

O deslocamento forçado de populações em territórios sob ocupação não é um fenômeno novo<sup>33</sup>. Em verdade, essa prática foi amplamente usada por diversos beligerantes, em diferentes épocas da história, para satisfazer os mais variados objetivos (e.g., a transferência forçada, pelos britânicos,

---

<sup>33</sup> O deslocamento forçado de populações é uma questão sobre a qual o Direito Internacional debruça-se há algum tempo. Já em 1817, um tratado celebrado entre Reino Unido e Turquia sobre a municipalidade de Parga (então anexada pelos turcos) previa o direito da população local de abandonar o território ocupado. Cf., sobre a história da transferência de populações, RICHARD, Leon. *Histoire des Transferts des Populations de 1817 à nos jours*. In: BERGE, François. *Personnes Déplacées*. Paris: Editions de Clermont, 1947. p. 51-64.

de franco-canadenses na Acádia e a deportação de civis na Bélgica e no norte da França pelas tropas de Guilherme II, no contexto da Primeira Guerra Mundial<sup>34</sup>).

Uma das primeiras menções escritas à proibição de deportações e transferências forçadas pode ser identificada já no Código Lieber (1863), que, em seu artigo 23, interdita o transporte compulsório de pessoas civis (*private citizens*) para partes distantes do território<sup>35</sup>.

De sua parte, as Convenções da Haia de 1899 e 1907 não fazem alusão expressa a tal proibição, uma vez que, à época, a vedação às deportações e transferências forçadas era entendida como consuetudinária, sendo desnecessária, em razão disso, a sua positivação<sup>36</sup>. Foram as atrocidades cometidas no contexto Segunda Guerra Mundial – princi-

---

<sup>34</sup> ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

<sup>35</sup> O artigo 23 do Código Lieber dispõe que: “*private citizens are no longer murdered, enslaved, or carried off to distant parts, and the inoffensive individual is as little disturbed in his private relations as the commander of the hostile troops can afford to grant in the overruling demands of a vigorous war.*”

<sup>36</sup> Essa conclusão é reforçada pelos artigos 6(b) e 6(c) do Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (TMIN), os quais incluem, no rol de crimes contra paz e contra a Humanidade, deportações e transferências forçadas da população civil para fins de trabalho forçado ou por outros propósitos. Cf., sobre esse tema: MERON, Theodor. *War Crimes Law Comes of Age: Essays*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 143.

palmente por nazistas e soviéticos<sup>37</sup> — que levaram os redatores da Quarta Convenção de Genebra a reafirmarem a proscricção de transferências e deportações da população civil de territórios sob ocupação, formulando uma proibição abrangente e detalhada, azeitando as bases do que viria a se tornar o artigo 49 da CGIV.

### **2.2.1. Da proibição de deportações e transferências forçadas em territórios ocupados**

O artigo 49 da CGIV assim dispõe:

(1) São proibidas as transferências forçadas, em massa ou individuais, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o território de qualquer outro país, ocupado ou não, qualquer que seja o motivo.

(2) No entanto, a Potência ocupante poderá proceder à evacuação total ou parcial de uma dada região ocupada, se a segurança da população ou imperiosas razões militares assim o exigirem. Salvo em caso de impossibilidade material, as evacuações só poderão determinar o deslocamento de pessoas protegidas dentro do território ocupado. A população evacuada nestas condições deverá ser reconduzida a seus lares logo que as

---

<sup>37</sup> Como parte de sua doutrina da supremacia racial ariana, nazistas desenraizaram milhões de judeus, eslavos, ciganos, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência e comunistas para campos de extermínio ou de trabalhos forçados. Os soviéticos, por sua vez, deportaram centenas de milhares de pessoas dos territórios bálticos por eles ocupados a gulags na Sibéria Cf. GINESY, Robert. *La Seconde Guerre Mondiale et les Déplacements de Populations: les organismes de protection*. Paris: Editions A. Pedone, 1948.

- hostilidades nesse setor terminarem.
- (3) A Potência ocupante, ao realizar essas transferências ou evacuações, deverá providenciar, na medida do possível, para que as pessoas protegidas sejam acolhidas em instalações apropriadas, para que os deslocamentos sejam efetuados em condições satisfatórias de salubridade, de higiene, de segurança e de alimentação, e para que os membros de uma mesma família não sejam separados.
- (4) A Potência protetora deverá ser desde logo notificada de todas as transferências e evacuações que se efetuarem.
- (5) A Potência ocupante não poderá reter as pessoas protegidas em uma região particularmente exposta aos perigos da guerra, salvo se a segurança da população ou imperiosas razões militares o exigirem.
- (6) A Potência ocupante não poderá proceder à deportação ou à transferência de uma parte de sua própria população civil para o território por ela ocupado.

Convém notar, preliminarmente, que, ao tratar “deportação” e “transferência forçada” em separado, o artigo 49 sugere que há uma distinção entre ambos os termos. Nesse sentido, alguns autores definem a deportação como uma modalidade de deslocamento que atravessa, obrigatoriamente, uma fronteira internacional, contrastando, assim, com a noção de transferências forçadas, as quais ocorrem dentro do território ocupado<sup>38</sup>. Entretanto, quando da aplicação do dispositivo a casos concretos, tribunais e cortes internacionais não fazem qualquer distinção entre os dois termos, considerando-os intercambiáveis<sup>39</sup>. Nessa esteira, para

---

<sup>38</sup> Cf. CHETAIL, Vicent. Op. cit. p. 1189.

<sup>39</sup> Ibid.

os fins a que este estudo se propõe, ambas as modalidades de deslocamento compulsório serão usadas em conjunto.

É seguro afirmar, então, que o artigo 49 estabelece uma proibição categórica, proscrevendo todas as formas de deportações ou transferências forçadas - sejam individuais, sejam coletivas - de pessoas protegidas, qual seja a sua finalidade. A partir da leitura do artigo 49 (1), podem-se extrair três conclusões<sup>40</sup>.

A primeira conclusão é que o destino do deslocamento compulsório é irrelevante, bem assim o seu propósito. Nesse sentido, quando do julgamento do caso *Krnojelac*<sup>41</sup>, a Câmara de Apelações do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII) teve a oportunidade de corroborar essa conclusão, reconhecendo que: “[t]he forced character of displacement and the forced uprooting of the inhabitants of a territory entail the criminal responsibility of the perpetrator, not the destination to which these inhabitants are sent”<sup>42</sup>. Ademais, nesse particular, é possível identificar uma diferença substancial entre o artigo 45 e o artigo 49 (1), já que este, mais abrangente, interdita transferências e deportações de pessoas protegidas que habitem o território ocupado, independentemente do lugar de destino, velan-

---

<sup>40</sup> ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. Op. cit. p. 329-330.

<sup>41</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Appeals Chamber. *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*. IT-97-25-A. Judgment of 17 Sep. 2003. parágrafo 218.

<sup>42</sup> “O caráter compulsório do deslocamento e do desenraizamento forçado dos habitantes de um território acarretam a responsabilidade criminal do autor, e não o destino para o qual esses habitantes são enviados” (tradução livre)

do pela integridade demográfica do território em questão. Acresce que, em vista da abrangência geográfica do artigo 49 (1), é possível concluir que a vedação de deportações e transferências forçadas também agasalha a hipótese de deslocamentos dentro do território ocupado<sup>43</sup>.

Em segundo lugar, pode-se concluir que o fato de que nacionais do território ocupado tenham sido condenados, ao fim de um procedimento justo e legítimo, por crimes como sabotagem, terrorismo e espionagem é irrelevante para fins da proibição de sua deportação<sup>44</sup>, já que a única limitação ao escopo *ratione personae* do artigo 49 (1) é o artigo 4 da CGIV<sup>45</sup>.

A terceira conclusão a qual se chega é de que qualquer consentimento manifestado pelas pessoas protegidas sujeitas ao deslocamento é inválido. Isso decorre do fato de que

---

<sup>43</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Trial Chamber. *Prosecutor v. Radislav Krstic*. IT-98-33-T. Judgment of 2 ago. 2001. parágrafos. 521-522.

<sup>44</sup> ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. Op. cit. p. 330-332.

<sup>45</sup> O artigo 4 da CGIV determina que: “[s]ão protegidas pela presente Convenção as pessoas que, a qualquer momento e de qualquer forma, estiverem, em caso de conflito ou ocupação, em poder de uma Parte em conflito ou de uma Potência ocupante da qual não sejam nacionais. Não estão protegidos os nacionais de um Estado que não faça parte dessa Convenção. Os nacionais de um Estado neutro que estiverem em território de um Estado beligerante e os nacionais de um Estado cobeligerante não serão considerados como pessoas protegidas enquanto o Estado a que pertencem tiver representação diplomática normal junto ao Estado em poder do qual se encontram [...]”

os direitos encartados na CGIV são irrenunciáveis<sup>46</sup>. Convém assinalar, ainda, que a compulsoriedade da transferência não se constitui apenas pela ameaça ou uso da força física, mas também por meio da violência psicológica<sup>47</sup>.

### 2.2.1.1. Das evacuações

Mesmo em vista da abrangente proibição encapsulada no artigo 49 (1), haverá situações em que a potência ocupante poderá evacuar, em caráter temporário, no todo ou em parte, a população de determinada região ocupada. A evacuação não se confunde com a deportação ou a transferência forçada. Como bem assinalou o CICV em seu comentário à Quarta Convenção de Genebra, “[l]’*évacuation, à la différence des déportations et des transferts forcés, est une mesure provisoire [...] souvent prise dans l’intérêt même des personnes protégées*”<sup>48</sup>. Portanto, uma vez superada a situação emergencial, as pessoas protegidas deverão retornar à sua região de origem.

De acordo com o artigo 49 (2), a potência ocupante poderá promover a evacuação temporária de pessoas protegidas em duas hipóteses. Em primeiro lugar, se assim

---

<sup>46</sup> De acordo com artigo 8 da CGIV: “[a]s pessoas protegidas não poderão, em caso algum, renunciar, total ou parcialmente, aos direitos que lhes são conferidos pela presente Convenção e pelos acordos especiais referidos no artigo anterior, caso estes existam.”

<sup>47</sup> Cf. ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. Op. cit. p. 330.

<sup>48</sup> “A evacuação, à diferença das deportações e das transferências forçadas, é uma medida temporária [...] frequentemente adotada em benefício das próprias pessoas protegidas”. PICTET, Jean S. Op. cit. p. 301. (tradução livre)



requerer a segurança da população. Destarte, na iminência de um evento que ameace a população de determinada região sob ocupação (e.g., bombardeio inimigo, enchentes, desastres ambientais de larga escala), a potência ocupante deverá deslocá-la para um lugar seguro. Em segundo lugar, evacuações podem ser autorizadas acaso “imperiosas razões militares” assim exigirem. Em virtude do seu elevado grau de abstração, essa segunda hipótese confere à potência ocupante certa margem de apreciação. Entretanto, não serão todas as necessidades militares que autorizarão a evacuação da população, já que o artigo 49 (2) apenas permitirá o deslocamento acaso haja necessidades *imperiosas*.<sup>49</sup> Ademais, “razões militares” não são o mesmo que objetivos políticos travestidos de necessidades militares, como bem observou o TPII quando da análise da limpeza étnica em Srebrenica<sup>50</sup>.

Acresce que, em sendo a evacuação efetivada, a potência ocupante deverá garantir às pessoas protegidas o exercício pleno de seus direitos econômicos e sociais (e.g., acomodações apropriadas, condições mínimas de salubridade, higiene e alimentação) e demais direitos familiares (reunião familiar) durante o deslocamento<sup>51</sup>. Para que a evacuação seja lícita, há, ainda, um elemento formal a ser preenchido: a potência ocupante deverá informar à potência protetora das medidas que venha a tomar com vistas

---

<sup>49</sup> CHETAIL, Vicent. Op. cit. p. 1191-1192.

<sup>50</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA Prosecutor v. Radislav Krstic, Op. cit. parágrafo 527.

<sup>51</sup> Artigo 49 (3) da CGIV.

ao deslocamento da população em questão<sup>52</sup>, permitindo que esta monitore a implementação da evacuação e o respeito aos direitos das pessoas evacuadas<sup>53</sup>. Essa notificação poderá ser feita *a posteriori*<sup>54</sup>.

### **2.2.1.2. Da proscrição da colonização do território ocupado pela potência ocupante**

Outra faceta do dever de manutenção do *status quo* e da preservação do elemento demográfico é a interdição de deportações ou transferências de parte da população da potência ocupante para o território ocupado<sup>55</sup>. Durante a Segunda Guerra Mundial, alguns países usaram essa tática para reafirmar seu poder colonial, agravando ainda mais tensões étnicas em suas colônias<sup>56</sup>. Repise-se, ainda, que o Direito das Gentes é hostil à aquisição territorial por meio da força, repelindo a colonização e a anexação *de juri* e *de facto*<sup>57</sup> de territórios ocupados.

O emprego dos termos “deportações” e “transferências” no artigo 49 (6) possui um significado distinto daquele usado nos parágrafos antecedentes, já que os indivíduos deslocados não são pessoas protegidas para fins da CGIV. Outrossim, não há, no dispositivo, menção à compulsorie-

---

<sup>52</sup> Artigo 49 (4) da CGIV.

<sup>53</sup> PICTET, Jean S. Op. cit. p. 303-304.

<sup>54</sup> Ibid. p. 303.

<sup>55</sup> Artigo 49 (6) da CGIV.

<sup>56</sup> PICTET, Jean S. Op. cit. p. 305.

<sup>57</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parágrafo 121.

dade das transferências e deportações, o que sugere que o elemento forçoso não é necessário para a configuração do ilícito. Essa conclusão é corroborada pelo Parecer Consultivo da Corte Mundial sobre as Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado<sup>58</sup>. Na ocasião, a Corte reconheceu que o artigo 49 (6):

[...] *prohibits not only deportations or forced transfers of population [...] but also any measures taken by an occupying Power in order to organize or encourage transfers of parts of its own population into the occupied territory*<sup>59</sup>.

Conclui-se, assim, que a *ratio essendi* do dispositivo em comento é justamente evitar a mutilação demográfica do território ocupado, pouco importando se houve coerção ou não das pessoas transferidas.

Por fim, convém notar que o artigo 49 (6) encontra reforço no direito dos povos à autodeterminação – particularmente no contexto da descolonização –, o qual possui caráter *juris cogentis* e irradia obrigações *erga omnes*<sup>60</sup>.

## Conclusão

As Convenções de Genebra chegam ao seu septuagésimo aniversário em boa forma. Testemunhou-se, ao longo dessas

---

<sup>58</sup> Ibid. p. 136, parágrafo 120.

<sup>59</sup> “[...] proíbe não apenas deportações ou transferências forçadas da população [...] mas também qualquer medida tomada pela Potência ocupante com vistas a organizar ou incentivar a transferência de parte de sua própria população para o território ocupado” (tradução livre).

<sup>60</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE., Op. cit. parágrafo 180.

sete décadas—e em razão da rápida metamorfose dos conflitos armados—uma evolução constante do DIH e de sua busca incessante pela preservação do indivíduo em meio à barbárie.

A maior mudança desde 1949 talvez tenha sido em relação aos atores que guerreiam, já que, à contramarcha da realidade posta quando da celebração das Convenções de Genebra, os conflitos armados da atualidade são, em sua maioria, não-internacionais<sup>61</sup> —desafiando a aplicação das disposições encartadas nas Convenções. Com efeito, um dos grandes desafios à proibição do deslocamento forçado no DIH é justamente o de proteger indivíduos contra deportações e transferências forçadas levadas a cabo por grupos rebeldes que se oponham às forças do estado, especialmente quando este grupo ocupa determinado território. A esses casos, contudo, aplicar-se-á o Segundo Protocolo Adicional, cujo artigo 17 adapta as proibições de deportações e transferências forçadas previstas na Quarta Convenção de Genebra aos conflitos armados desprovidos de caráter internacional<sup>62</sup>.

É seguro dizer, pois, que os artigos 45 e 49 compõem

---

<sup>61</sup> Cf. BELLAL, Annyssa (Ed). *The War Report: Armed Conflicts in 2017*. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018.

<sup>62</sup> O Artigo 17 (1) do Segundo Protocolo Adicional dispõe que: “[a] deslocação da população civil não poderá ser ordenada por razões relacionadas com o conflito, salvo nos casos em que a segurança das pessoas civis ou razões militares imperativas o exigem. Se tal deslocação tiver de ser efetuada, serão tomadas todas as medidas possíveis para que a população civil seja acolhida em condições satisfatórias de alojamento, salubridade, higiene, segurança e alimentação”.

a espinha dorsal da proibição ao deslocamento forçado no DIH—tendo-se cristalizado, inclusive, como norma consuetudinária<sup>63</sup>. Ademais, o aparato proibitivo de deportações e transferências forçadas encontra reforço nos outros regimes jurídicos internacionais de proteção à pessoa humana, que se complementam. Assim, a proibição encapsulada em ambos os dispositivos poderá encontrar suporte no Direito Internacional dos Direitos Humanos, que assegura à pessoa humana a liberdade de locomoção, bem assim o direito de escolher a sua residência<sup>64</sup>. Igualmente, o dever de *non-refoulement*—plasmado tanto no *corpus juris* do Direito Internacional dos Refugiados, quanto no do DIDH—fortifica a proscrição de transferências e deportações de pessoas protegidas. De sua parte, o Direito Penal Internacional oferece meios de vindicar violações a essa norma, identificando e punindo os responsáveis pelo ilícito<sup>65</sup>.

Com efeito, pode-se concluir que a vedação ao deslocamento forçado de populações sob o DIH é abrangente, transbordando os limites formais estabelecidos pelas Convenções de Genebra (particularmente em relação ao seu campo de aplicação), de modo a salvaguardar os direitos e aspirações de indivíduos de viverem em suas comunidades e lares sem

---

<sup>63</sup> Cf. HENCKAERTS, Jean-Marie; DOSWALD-BECK, Louise. *Customary International Humanitarian Law: Rules*. v. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 457-471.

<sup>64</sup> Cf., artigo 12 (1) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, artigo 22 (1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o artigo 26 (1) da Carta Árabe de Direitos Humanos, o artigo 12 (1) da Carta de Banjul e o artigo 2 (1) da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos.

<sup>65</sup> Cf. MERON, Theodor. *Op. cit.* p. 143-145.

interferência externa, mesmo em tempos de guerra.

### **Referências Bibliográficas**

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

BELLAL, Annyssa (ed). *The War Report: Armed Conflicts in 2017*. Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018.

BENVENISTI, Eyal. *The International Law of Occupation*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CHETAIL, Vincent. The Transfer and Deportation of Civilians. In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola; SASSÒLI, Marco (Eds). *The 1949 Geneva Conventions: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1185-1213.

CRAWFORD, James. *The Creation of States in International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GINESY, Robert. *La Seconde Guerre Mondiale et les Déplacements de Populations: les organismes de protection*. Paris: Editions A. Pedone, 1948.

HENCKAERTS, Jean-Marie; DOSWALD-BECK, Louise. *Customary International Humanitarian Law: Rules*. v.1. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOLB, Robert. VITÉ, Sylvain. *Le droit de l'occupation militaire*:

*perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*. Bruxelles: Bruylant, 2009.

MÄLKSOO, Lauri. *Illegal Annexation and State Continuity: the case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

MARQUES, Rodolfo R. C. *O Princípio do Non-Refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: Escopo, Conteúdo e Natureza Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MERON, Theodor. *War Crimes Law Comes of Age: Essays*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion. ICJ Reports, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Appeals Chamber. *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*. IT-97-25-A. Judgment of 17 Sep. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Trial Chamber. *Prosecutor v. Radislav Krstic*. IT-98-33-T. Judgment of 2 Aug. 2001.

PICTET, Jean S. *Commentary to the IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva: ICRC, 1958.

RICHARD, Leon. *Histoire des Transferts des Populations de 1817 à nos jours*. In: BERGE, François. *Personnes Déplacées*. Paris: Editions de Clermont, 1947. p. 51-64.

SALMÓN, Elizabeth. Who is a Protected Civilian? In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola; SASSÒLI, Marco (Eds). *The 1949 Geneva Conventions: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1135-1155.



# Direito Internacional Humanitário e Gênero<sup>1</sup>

Danielle Annoni\*

Sabrina Hatschbach Maciel\*\*

Gabriela de Lucca O'Campos da Rosa\*\*\*

## Introdução

O presente trabalho pretende analisar os papéis ocupados por mulheres tanto em conflitos armados, como nos processos de construção da paz. Tradicionalmente invisíveis no clássico Direito da Guerra, as mulheres passam a desempenhar um rol importante na construção dos novos paradigmas para o Direito Internacional Humanitário (DIH) contemporâneo.

Neste sentido, este texto visa apresentar os dois principais pontos de visibilidade das mulheres conferida às mulheres nas últimas décadas: o direito de ser 'vítima', em

---

<sup>1</sup> Neste texto o termo mulher ou mulheres será adotado a partir de uma perspectiva de gênero. Neste sentido ver SCOTT, Joan. Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica. *Educação e Realidade*, 20 (2), p. 71-99, 1995.

\* Pós-Doutora em Direito Internacional Humanitário pela University of Münster (WWU), Alemanha. PhD em Direito Internacional pela UFSC. Professora Associada de Direito Internacional Público e Direitos Humanos na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

\*\* Bacharel em Direito pela UFPR. cursando especialização em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Acadêmica de Relações Internacionais pela UNICURITIBA. Membro da equipe que representou o Brasil no *ICC Moot Court Competition* na Universidade de Leiden, Países Baixos, 2017.

\*\*\* Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Estado do Paraná ESMAFE/PR). Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisadora em Direito Criminal e Direito Penal Internacional. Membro da equipe que representou o Brasil no *ICC Moot Court Competition* na Universidade de Leiden, Países Baixos, 2017.

primeira análise, a partir do reconhecimento de práticas costumeiras, como o estupro, como crimes de guerra, e; o direito de ser 'soldado', aqui entendido como a possibilidade das mulheres ingressarem nas forças armadas, mas também de atuarem como agentes ativos nos processos de mediação e construção da paz.

Em termos gerais, o DIH é um conjunto de regras que busca limitar os efeitos de conflitos armados<sup>2</sup>, restringindo seus meios e métodos, de modo a assegurar a proteção e o tratamento humano aos combatentes e não combatentes<sup>3</sup>. A partir deste conceito, redefinido em 1945, situa-se o DIH, desde a II Guerra Mundial, entre as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, conjuntamente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados<sup>4</sup>. A partir da criação do Tribunal Penal Internacional, uma quarta vertente integrou o sistema jurídico internacional de proteção do ser humano, em especial por redefinir o conceito de crimes de guerra<sup>5</sup>, dando visibilidade aos

---

<sup>2</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *What is International Humanitarian Law?* 2004. Disponível em: <[https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what\\_is\\_ihl.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what_is_ihl.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

<sup>3</sup> MELZER, Nils; *International Humanitarian Law A Comprehensive Introduction; International Committee of the Red Cross*, 2016.

<sup>4</sup> CANÇADO, Augusto Trindade; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004.

<sup>5</sup> ASKIN, Kelly D. Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles. *Berkeley Journal of International Law*, v. 21, p. 288- 349, 2003, p. 289.

crimes praticados em razão do gênero.

## 1. Questões de gênero em emergências humanitárias

As origens do DIH vinculam-se à da Cruz Vermelha<sup>6</sup>, ainda que outras regiões do mundo já tivessem regras sobre o comportamento das Partes em conflitos armados, como China, Japão, Índia<sup>7</sup> e, posteriormente, o *Lieber Code* do exército norte-americano<sup>8</sup>. Importa ressaltar que o *Lieber Code* foi o primeiro instrumento sobre guerra a proibir expressamente a violência sexual<sup>9</sup>.

No que diz respeito à proteção de mulheres em conflitos armados, tem-se que veio a ser reforçada apenas um século depois, após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>, com a IV Convenção de Genebra, que proibiu expressamente o estupro e a prostituição forçada em seu art. 27<sup>11</sup>. Em 1979, Protocolo Adicional I as Convenções de Genebra, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, reconheceu a necessi-

<sup>6</sup> ALEXANDER, Amanda; A Short History of International Humanitarian Law. *The European Journal of International Law*, v. 26, n. 1., p. 109-138, 2015

<sup>7</sup> MELZER, Nils. Op. cit.

<sup>8</sup> USA. *Lieber Code*. Disponível em: <[https://archive.org/stream/pdfy-NG4E2nsEimXkB5mU/TheLieberCodeOf1863\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/pdfy-NG4E2nsEimXkB5mU/TheLieberCodeOf1863_djvu.txt)>.

<sup>9</sup> NJOROGE, Fraciah Muringi. Evolution of Rape As a War Crime and a Crime Against Humanity. *Ssrn Electronic Journal*, [s.l.], p.1-20, 25 jul. 2016. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2813970>. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2813970](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2813970)>. Acesso em: 20 nov. 2016. p. 1.

<sup>10</sup> ASKIN, Kelly D. Op. cit. p. 303.

<sup>11</sup> CONVENÇÃO DE GENEBRA. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

dade de proteção especial para mulheres e crianças, o que foi reiterado pelo Protocolo Adicional II<sup>12</sup>.

Em conflitos armados, as mulheres sofrem as mesmas ações violentas que os homens, tortura, morte, escravidão<sup>13</sup>, sendo, todavia, objeto ainda de práticas específicas relacionadas ao gênero<sup>14</sup>, comumente expressas pela forma de violência sexual<sup>15</sup>, mas não somente.

### **1.1. A vulnerabilidade de gênero em emergências humanitárias**

Emergências humanitárias podem ser definidas como situações excepcionais que colocam em risco a vida e a integridade física das pessoas, podendo ser causadas por força da natureza ou por ações humanas<sup>16</sup>. Independente da causa, a maior vulnerabilidade recai sobre as mulheres, meninas, mães, idosas, seja por sua condição biológica, seja por seu papel social e familiar, ou ainda por questões

<sup>12</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols*, 2014. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-1949-additional-protocols>>. Acesso em 15 dez. 2018.

<sup>13</sup> MAZURANA, Dyan; PROCTOR, Keith. Gender, Conflict and Peace. *World Peace Foundation*, p. 1-36. out. 2013. Disponível em: <<https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/04/Gender-Conflict-and-Peace.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

<sup>14</sup> ANTHIAS, Floya. *Racialized Boundaries: Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. London: Routledge, 1993.

<sup>15</sup> WHALEY, Rachel Bridges. The paradoxical relationship between gender inequality and rape. *Gender & Society*, v. 15, n. 4, p.531-555, ago. 2001. SAGE Publications.

<sup>16</sup> ACNUR. *¿Qué medidas se toman ante una situación de emergencia humanitaria?* Disponível em: <<https://eacnur.org/blog/medidas-se-toman-ante-una-emergencia-humanitaria/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

relacionadas à cultura ou religião, que lhes impedem de fugir do agressor ou defender-se devidamente<sup>17</sup>.

Esses índices corroboram com outros dados trazidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), os quais indicam que, dos mais de 125 milhões de pessoas que necessitam de assistência humanitária em todo o mundo, mais de 75% são mulheres e crianças<sup>18</sup>. Além disso, segundo relatório da ONU Mulher, aproximadamente 35% das mulheres em todo o mundo sofreram algum tipo de violência física ou sexual, contudo, em situações de crise, esse número aumenta para 70%<sup>19</sup>. Diante de tais dados, tornar-se impossível negar a instabilidade e insegurança que meninas e mulheres vivem em situação de conflito.

As razões para tanto envolvem fatores biológicos e socioculturais preexistentes. Em um mundo evidentemente patriarcal, raramente as mulheres possuem o mesmo poderio político e os mesmos recursos educacionais e econômicos que os homens<sup>20</sup>. Nas palavras de Ni Fionnuala

<sup>17</sup> UNITED NATIONS COORDINATED SUPPORT TO PEOPLE AFFECTED BY DISASTER AND CONFLICT, *UN's Global Humanitarian Overview*, 2019. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2019.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2018

<sup>18</sup> UNITED NATIONS POPULATION FUND, *10 things you should know about women & the world's humanitarian crises*, 2016. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/news/10-things-you-should-know-about-women-world%E2%80%99s-humanitarian-crises>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

<sup>19</sup> UN WOMEN, *Facts and figures: Humanitarian action*, 2017. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/humanitarian-action/facts-and-figures#notes>>. Acesso em: 07 jan. 2019

<sup>20</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on*

Aoláin, “[...] a desigualdade estrutural envolve dependência, estereótipos sexuais, falta de poder socioeconômico e mobilidade social limitada [...]”<sup>21</sup>. Assim, toda essa estrutura corrobora para a vulnerabilidade da mulher, que pode aparecer revestida de questões de saúde, educação, violência doméstica, dentre outras<sup>22</sup>.

Especificamente sobre a gravidez, é constatado que, nesses ambientes, os cuidados obstétricos tornam-se mais precários, e os números de abortos não seguros aumentam, o que resulta em altos índices de mortalidade de mulheres<sup>23</sup>.

Sobre a questão educacional, é reconhecido que historicamente, em países pobres, o acesso ao ensino por meninas é reduzido quando comparado a meninos. Nos períodos de conflitos armados isso se agrava, uma vez que as meninas têm maiores chances de perderem contato com educação formal, seja por conta de deslocamentos forçados, medo ou a necessidade de auxiliar em tarefas domésticas<sup>24</sup>.

---

*Women and Women's Role in Peace-building*, United Nations Development Fund for Women, 2002.

<sup>21</sup>AOLÁIN, Fionnuala Ní. Women, Vulnerability, and Humanitarian Emergencies, *University of Minnesota Law School*, 18 Mich. J. Gender & L. 1, 2011. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/4a21/4496189d2e8b9fe5f5393b9c81cf3de697f0.pdf?fbclid=IwAR3QhcfCrfxZjX5A3OUSG4kgOySb6H6HUywfOw1hUxWASKOwTHJ0m48wu8>> Acesso em: 15 jan 2019.

<sup>22</sup>REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Humanitarian Emergencies*, 2019. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/emergencies>> Acesso em: 07 jan. 2019

<sup>24</sup> LINDSEY, Charlotte, *Women Facing War. International Committee of the Red Cross*, 2001. p. 30 Disponível em: <<https://www>.

Também a violência doméstica cresce em zonas de conflito, em razão, particularmente, do aumento de armas disponíveis; do reflexo da violência física e mental sofrida por homens; do aumento do consumo de álcool e outras substâncias químicas; do crescente índice de desemprego; e do acesso escasso a serviços básicos assistenciais<sup>25</sup>.

Atualmente mulheres e criança constituem o maior grupo de deslocados e refugiados no mundo<sup>26</sup>. Na tentativa de escapar dos conflitos armados, mulheres e crianças acabam ficando mais suscetíveis a violência, em especial física e sexual<sup>27</sup>. Segundo a Anistia Internacional, “mulheres e meninas refugiadas enfrentam violência, agressão, exploração e assédio sexual em todas as fases de sua jornada, inclusive em solo europeu”<sup>28</sup>.

A complexidade do tema cobra uma nova perspectiva do Direito Internacional Humanitário, de modo a intensificar as ações que visem à proteção efetiva das mulheres em situações de emergência humanitária.

---

icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc\_002\_0798\_women\_facing\_war.pdf?fbclid=IwAR12s6ybb-ylowgjsPXoYDXSKpzKjmSq-NOmvWFBHT-tymFkEpHQS9w0-qw>. Acesso em: 07 jan. 2019

<sup>25</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit.

<sup>26</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>27</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *UNHCR's Dialogues with Refugee Women*, 2013. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/events/commemorations/511d160d9/unhcrs-dialogues-refugee-women.html>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

<sup>28</sup> AMNESTY INTERNATIONAL, *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*, 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe/>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

## 1.2. A atuação das mulheres em respostas humanitárias

São também as mulheres as principais protagonistas em emergências humanitárias. Segundo, Mary Werntz, vice-diretora de operações do Comitê da Cruz Vermelha, “as mulheres são agentes de mudança [...] são as principais fontes de estabilidade nas áreas afetadas por conflitos e que mantêm unidas não apenas suas famílias, mas suas comunidades”<sup>29</sup>. Esse papel fundamental das mulheres em emergências humanitárias é reconhecido, também, pelo Conselho de Segurança da ONU através da Resolução 1325, de 2000. Tal Resolução, que tem como pauta "Mulheres, Paz e Segurança", reafirma o importante papel das mulheres na prevenção e resolução de conflitos<sup>30</sup>.

Da mesma forma se pronunciou o Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários, em seu programa de Igualdade de Gênero. A dimensão dessa importância feminina em ações de ajuda humanitária pode ser observada em pesquisas empíricas. Especificamente sobre isso, a ONU Mulher revelou através de dados que quando mulheres estão envolvidas na prevenção e resposta a crises, melhores resultados são atingidos<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Women and War*, 2018. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/document/women-war>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

<sup>30</sup> OFFICE OF THE SPECIAL ADVISER ON GENDER ISSUES AND ADVANCEMENT OF WOMEN. *Landmark resolution on Women, Peace and Security*. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/>>. Acesso em 10 nov. 2018.

<sup>31</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR COORDINATION OF HUMA-



Em seu relatório *Crisis response and recovery*<sup>32</sup>, a ONU Mulheres traz exemplos de respostas humanitárias em situações de crise que foram bem-sucedidas por terem sido dirigidas para mulheres e por mulheres. Dentre esses exemplos está o caso da Jordânia, onde a Organização promove trabalhos voltados para mulheres no campo de Za'atari, criando espaços seguros para refugiados e comunidades de acolhimento, aumentando, assim, o acesso das mulheres a apoio educacional, recreativo e psicossocial.

Além disso, importante citar nomes de mulheres que atuam fortemente nessa seara: Fatouma Zara Soumana, especialista em gênero em emergências da relevante agência humanitária internacional *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) no Níger<sup>33</sup>; Rachel Chandiru, pesquisadora de gênero junto à CARE Sudão do Sul<sup>34</sup>; Rose Vive Lobo, coordenadora do projeto de violência baseada em gênero da CARE na República Democrática do Congo<sup>35</sup>; Nelly Mbangou, co-fundadora do *Dynamique*

---

NITARIAN AFFAIRS. *Gender Equality Programming- 2016-2010*. Documento online. S/d. Disponível em: <<https://www.unocha.org/themes/gender-equality-programming>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

<sup>32</sup> UN WOMEN, *Crisis response and recovery*. Documento online. S/d. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/humanitarian-action/emergency-response>>. Acesso em 5 dez. 2018.

<sup>33</sup> CARE. *CARE Niger's Fatouma Zara Soumana Works in Emergencies*. Documento online. S/d. Disponível em: <<https://care.ca/2016/05/in-profile-care-nigers-fatouma-zara-soumana-works-in-emergencies/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>34</sup> CARE. *Rachel Chandiru s'engage avec CARE pour les femmes au Soudan du Sud*. Documento online. S/d. Disponível em: <<https://www.care.lu/nos-actions/champs-d'intervention/femmes-et-filles/journee-de-la-femme/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>35</sup> CARE. *She is humanitarian*. Documento online. S/d. Disponível em:

*des Femmes Juristes*, trabalhando na conscientização sobre os direitos das mulheres no leste do Congo e fornecendo assistência jurídica, econômica e psicossocial aos sobreviventes de violência sexual e de gênero; Stepha Rouichi, oficial de advocacia da CARE República Democrática do Congo; Attia Alsommali, oficial de campo da CARE Yemen<sup>36</sup>; Anhar Mohammed Saeed, trabalha no escritório da CARE no Yémen<sup>37</sup>; Helma Khalil, oficial de monitoramento e prestação de contas para a resposta de emergência da CARE na Turquia<sup>38</sup>; Farah Alassil, oficial de projetos da CARE International na Turquia<sup>39</sup>; e, por fim, Jehan Alo, coordenadora de projeto da CARE *International* na Turquia<sup>40</sup>.

Apesar dessa forte e imprescindível atuação, em contextos práticos os papéis de liderança continuam sendo ocupados por homens<sup>41</sup>. As mulheres como protagonistas em respostas e gestão humanitárias enfrentam múltiplos desafios em relação à aceitação de suas opiniões e insights profissionais<sup>42</sup>.

---

<<https://www.careinternational.org.uk/sheisahumanitarian>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> CARE. *Anhar Mohammed Saeed, Collaboratrice au Yémen*. Disponível em: <<https://www.care.lu/nos-actions/champs-dintervention/femmes-et-filles/journee-de-la-femme/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>38</sup> CARE. *She is humanitarian*. Op. cit.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> CARE. Jehan Alo est coordinatrice de projet chez CARE en Turquie. Op. cit.

<sup>41</sup> UN WOMEN. Op. cit.

<sup>42</sup> UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA. MASTER OF ADVANCED STUDIES IN HUMANITARIAN LOGISTICS AND MANAGEMENT. *Humanitarian Logistics - A Career for Women*. 2018.

Nesse sentido, a organização internacional CARE identificou uma série de barreiras e preocupações que as mulheres enfrentam ao participarem de ações humanitárias, sendo as principais categorias: segurança pessoal; confiança e habilidades; higiene pessoal (ciclos de menstruação e toileting); bem-estar e apoio; família, puericultura, relações pessoais; percepções e estereótipos; ambientes hostis (comportamentos patriarcais ou sexistas); e arranjos de moradia<sup>43</sup>.

Em que pese essas barreiras, é certo que as ações humanitárias gerenciadas por mulheres para mulheres são fundamentais nos conflitos atuais, em especial para se construir um processo efetivo de paz, além de proporcionar às vítimas um empoderamento, diminuindo, assim, pouco a pouco as desigualdades de gênero preexistentes em sociedades patriarcais.

## 2. Gênero em conflitos armados

Como se pôde observar do capítulo anterior, as questões de gênero perpassam pelas mais diversas posições em conflitos armados. Seja na vulnerabilidade feminina que ganha relevo em situações emergenciais, seja nos entraves enfrentados por mulheres que atuam de forma veemente em ações humanitárias; de ambas as formas a discussão Disponível em: <<http://www.mashlm.usi.ch/news/humanitarian-logistics-career-for-women>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

<sup>43</sup> RUPAREL, Sonya; BLEASDALE, Clare; O'BRIEN, Kathleen. *How can Humanitarian Organisations Encourage More Women in Surge?*, ActionAid International and CARE International. 2017. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/publications/how-can-humanitarian-organisations-encourage-more-women-surge>>. Acesso em 5 dez. 2018.

sobre gênero se sobressai, de modo a revelar sua desigualdade.

## 2.1. As mulheres combatentes

Historicamente as mulheres estiveram envolvidas em muitos conflitos armados. Conforme explica Rehn, "dado que muitos conflitos decorrem da desigualdade social e econômica, não é de surpreender que as mulheres tomem partido em um esforço para melhorar suas vidas ou para proteger a si e suas famílias"<sup>44</sup>. Segundo a autora, as mulheres tornam-se combatentes, fornecem ajuda médica, protegem e alimentam os grupos armados.

A participação das mulheres como parte ativa do conflito não é atual. A Segunda Guerra Mundial registrou muitas mulheres atuando na unidade de reserva das tropas alemãs e britânicas, bem como em combate direto pela União Soviética, constituindo aproximadamente 8% de seu exército<sup>45</sup>.

Cumprir destacar, ainda, que a participação das mulheres não se resume aos conflitos internacionais, uma vez que quase 40% dos conflitos civis ocorridos entre 1979 e 2009 incluíram mulheres como combatentes<sup>46</sup>. Destaca-se o papel dessas mulheres em muitas "guerras de libertação" e "guerrilhas", seja em grupos de apoio, seja na força armada, a exemplo da Revolução Sandista na Nicarágua,

<sup>44</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit.

<sup>45</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>46</sup> BRAITHWAITE, Alex; RUIZ Luna B. Female combatants, forced recruitment, and civil conflict outcomes. *Research and Politics*, p. 1-7, Apr.-Jun. 2018. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053168018770559>>. Acesso em 5 dez. 2018.

na qual as mulheres constituíram 30% do efetivo armado. Merece ainda menção a Guerra Civil em El Salvador, onde 25% do exército da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional era formado por mulheres<sup>47</sup>.

Outro exemplo digno de nota refere-se às mulheres lutadoras Curdas, que participaram das frentes de batalha contra o Estado Islâmico. Ressalta-se que o Curdistão tem cerca de 40% do seu exército formado por mulheres<sup>48</sup>. As tropas femininas curdas desempenharam um papel crucial em diversos momentos do conflito, especialmente “no resgate dos milhares de yazidis presos pelo ISIS no Monte Sinjar, no Iraque, em 2014, e na libertação da cidade de Raqqa do Estado Islâmico em 2017”<sup>49</sup>. No mais, destaca-se a existência da brigada feminina *Women's Protection Units* - Unidades de proteção da Mulher - (YPJ), braço armado do Partido da União Democrática Curda no conflito da Síria<sup>50</sup>.

A participação da mulher como combatente, voluntária ou involuntária, vem ganhando importância e experimentando um crescimento expressivo, entretanto, o campo de batalha não deixa de ser um local discrimi-

<sup>47</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>48</sup> KHEZRI, Haidar. Kurdish troops fight for freedom – and women's equality – on battlegrounds across Middle East. *The Conversation*, 2018. Disponível em: <<http://theconversation.com/kurdish-troops-fight-for-freedom-and-womens-equality-on-battlegrounds-across-middle-east-91364>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> LAZARUS, Sarah. Women. Life. Freedom. Female fighters of Kurdistan. *CNN*, 2018. Disponível em: <<https://edition-m.cnn.com/2019/01/27/homepage2/kurdish-female-fighters/index.html?r=http%3A%2F%2Fm.facebook.com&fbclid=IwAR1DNugBcLhJNTH8YdtmBRVtNgOVfp8SUwnE-veqcUrcJ6GMVX-OptOE07c>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

natório em relação ao gênero, eis que em alguns países e culturas ainda é proibido que mulheres assumam papéis de combate nas forças armadas<sup>51</sup>.

Especificamente em relação à proteção da mulher combatente, observam-se no DIH regras que proíbem, por exemplo, a discriminação de gênero. Nesse sentido, as próprias Convenções de Genebra possuem cláusulas específicas rechaçando a discriminação por gênero, como por exemplo, o art. 27, da IV Convenção<sup>52</sup>.

Muito embora a discriminação de gênero seja proibida pelo DIH, a diferenciação, por outro lado, não o é<sup>53</sup>. É inquestionável a posição de vulnerabilidade inerente à mulher em um contexto de guerra, ainda que como combatente. Dessa forma, com escopo de proibir a distinção adversa, existem reservas no que se trata ao local da mulher como combatente e sua salvaguarda dentro do DIH.

A III Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949, por exemplo, contém várias disposições acerca do princípio de proteção especial, primordialmente em seu art. 14, parágrafo 2, que dispõe: "as mulheres serão tratadas com todo o respeito devido a seu sexo"<sup>54</sup>. Conforme se extrai

---

<sup>51</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>52</sup> IV CONVENÇÃO DE GENEBRA. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>53</sup> KRILL, Françoise. The Protection of Women in International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, n. 249, 1985. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jmfj.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>54</sup> III GENEVA CONVENTION RELATIVE TO THE TREATMENT OF PRISONERS OF WAR. Disponível em: <[https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/GC\\_1949-III.pdf](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/GC_1949-III.pdf)>. Acesso em: 7 dez.

dessa Convenção, a noção de respeito estipulada no art.14 abrange conceitos como fraqueza fisiológica, honra e modéstia, gravidez e parto<sup>55</sup>.

Em termos mais específicos da categoria honra e modéstia, nota-se que são garantidos às mulheres prisioneiras de guerra dormitórios e locais de detenção separados, bem como proíbe a punição e o tratamento mais severo.

Já no que concerne à gravidez, parto e maternidade, destaca-se um anexo à III Convenção de Genebra de 1949, que prevê a acomodação de mulheres grávidas ou mães de crianças pequenas em países neutros, bem como prevê o repatriamento em casos de prisioneiras que sofram de perturbações ginecológicas e obstetrícias crônicas e graves, caso não seja possível acomodá-las em países neutros<sup>56</sup>.

Todavia, o tema esta longe de estar pacificado. Se o acesso à linha de frente ainda é limitado, altas posições de comando são proibitivas. As mulheres ainda são vistas como força auxiliar, e sua atuação como combatentes em casos pontuais não é significativa para lhes garantir um rol importante nos campos de batalha.

## **2.2. Violência de gênero como instrumento de guerra**

Entre os tipos de violência de gênero contra mulheres, ganha maior relevo a violência sexual, embora seja importante se ter em mente que esse não é a única forma<sup>57</sup>. 2019.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> CARREIRAS, Helena. Sexual Violence in Armed Conflicts: A Global Overview. Gender Violence in Armed Conflicts, *Instituto da Defesa Nacional Cadernos*, 11, p. 16-25 2013. p. 18.

Conforme explicado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a violência de gênero inclui não apenas o estupro (tentado ou consumado), mas também a exploração sexual, o casamento e gravidez forçados, a violência doméstica, crime contra a honra<sup>58</sup>, tráfico de mulheres e mutilação genital feminina<sup>59</sup>.

Tais crimes ganham mais destaque e resignação em ambientes conflituosos, vindo, inclusive, a servir como uma “arma de guerra”<sup>60</sup>. Segundo Susan Brownmiller:

Homens de uma nação conquistada tradicionalmente encaram o estupro de “suas mulheres” como a derradeira humilhação, um golpe de misericórdia sexual. O estupro é considerado pelo povo de uma nação derrotada como parte do esforço consciente do inimigo para destruí-lo [...]. O corpo de uma mulher estuprada torna-se um campo de batalha cerimonial, um campo de parada para a tropa das cores do vencedor. O ato que é executado sobre ela é uma mensagem passada entre os homens - prova vívida de vitória para um e perda e derrota para o outro<sup>61</sup>.

Dessa forma, o crime de estupro contra mulheres e meninas se torna uma forma de humilhação que se dirige,

---

<sup>58</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>59</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. Sexual and other forms of gender-based violence in crises. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.who.int/hac/techguidance/pht/SGBV/en/>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>60</sup> UNICEF. *Sexual violence as a weapon of war*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/sowc96pk/sexviol.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>61</sup> BROWNMILLER, Susan. *Against our will: Men, Women, and Rape*. NY: Ballantine Books, 1993. p. 38.



também, a suas famílias e comunidades<sup>62</sup>. Em meio a conflitos armados, a violência de gênero, em especial a sexual<sup>63</sup>, também pode ocorrer com intenções genocidas, tendo como escopo a exterminação de certo grupo, seja por meio da gravidez forçada, ou ainda pela não aceitação de uma mulher “desonrada” pelo grupo atacado<sup>64</sup>.

Além de servir como um instrumento para a disseminação da violência, há quem acredite que o estupro antes de um combate aumente a agressividade masculina, sendo, portanto, um “encorajamento” aos soldados<sup>65</sup>. Após o conflito, por outro lado, serve como recompensa aos combatentes<sup>66</sup>.

O número crescente de mulheres e meninas vítimas de violência de gênero em conflitos armados é assustador. Conforme aponta Rehn, 94% dos deslocados inquiridos em Serra Leoa tinham sofrido agressões sexuais, incluindo estupro, tortura e escravidão sexual<sup>67</sup>. Já no conflito em Ruanda, as estimativas apontam para entre 250 a 500 mil mulheres estupradas<sup>68</sup>. Na Antiga Iugoslávia, por sua vez,

---

<sup>62</sup> ASKIN, Kelly D. Op. cit. p. 297.

<sup>63</sup> HEINEMAN, Elizabeth D. (Ed.). *Sexual Violence in Conflict Zones: From the Ancient World to the Era of Human Rights*. Philadelphia: University Of Pennsylvania Press, 2013.

<sup>64</sup> BJØRNLUND, Matthias. ‘A Fate Worse Than Dying’: Sexual Violence during the Armenian Genocide. In: Herzog D. (org.) *Brutality and Desire: War and Sexuality in Europe’s Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. p. 33.

<sup>65</sup> GOTTSCHALL, Jonathan. Explaining wartime rape. *Journal of Sex Research*, v. 41, n. 2, p. 129-136, mai. 2004

<sup>66</sup> CARREIRAS, Helena. Op. cit. p. 19.

<sup>67</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op.cit.

<sup>68</sup> CRIDER, Lindsey. Rape as a War Crime and Crime against Huma-

entre 20 mil a 50 mil mulheres foram estupradas, mais de 100 mil pessoas mortas e 2 milhões de pessoas, mais de metade da população, forçadas a fugirem de suas casas<sup>69</sup>.

Em 1974, A ONU adotou a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Emergência e Conflito Armado<sup>70</sup>, o qual, apesar de ser um instrumento importante em dar visibilidade ao tema, acabou, todavia, inexpressivo. Em 1993, resultado da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, novamente o tema sai à luz, ao ser incluída na Declaração para a Eliminação da Violência Contra a Mulher a proteção da mulher contra a violência física; a violência sexual; e violência psicológica<sup>71</sup>. No âmbito desses três tipos de violência, que podem ocorrer no ambiente familiar, da comunidade e do Estado, foi reconhecida, também, a vulnerabilidade das mulheres em situações de conflitos armados<sup>72</sup>.

O destaque, todavia, da década de 1990 refere-se ao

---

nity: The Effect of Rape in Bosnia-Herzegovina and Rwanda on International Law. *Alabama Political Science Association Conference*, v. 40, p. 1 - 36, 2012. p. 1.

<sup>69</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. The Conflicts. Documento online. S/d. Disponível em: <<http://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

<sup>70</sup> UNITED NATION. *Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response*. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2apr98.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

<sup>71</sup> TOL, Wietse A. et al. Sexual and gender-based violence in areas of armed conflict: a systematic review of mental health and psychosocial support interventions. *Conflict And Health*, p. 1-9. ago. 2013. Disponível em: <<https://conflictandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1752-1505-7-16>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

<sup>72</sup> UNITED NATIONS. Op. cit.

Tribunal *Ad Hoc* para a Ex-Iugoslávia, ao reconhecer, no caso *Mucić*, o estupro como crime de guerra, conferindo as mulheres um papel importante na construção da justiça internacional. A partir de então, o tema ganhou folego e adeptos, ampliando as ações de/por/para mulheres em todos os âmbitos do Direito Internacional Humanitário<sup>73</sup>.

Não obstante, as iniciativas ainda são lentas e sofrem preconceitos dos mais diversos. Um exemplo recente foi oposição dos Estados Unidos, China e Rússia ao texto prévio da Resolução 2467 do Conselho de Segurança da ONU, que previa a proteção das mulheres em conflitos armados contra a violência sexual e ressaltava seus direitos reprodutivos. Para o atual Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), tal dispositivo seria uma defesa expressa ao aborto<sup>74</sup>. Outro ponto de oposição foi a criação de um órgão de monitoramento de casos de violência contra a mulher em conflitos armados.

Com a ameaça de veto, o texto foi alterado, subtraindo os pontos mais significativos referentes ao tema. A Resolução 2467 foi aprovada em 23 de abril de 2019<sup>75</sup>, e mos-

---

<sup>73</sup> Em 2018, o Premio Nobel da Paz foi conferido a Nadia Murad e Denis Mukwege, dois ativistas contra a violência sexual na guerra, pelos trabalhos desempenhados no sentido de erradicar a violência de gênero em ambientes conflituosos. Neste sentido ver PRIZE, The Nobel Peace Prize for 2018. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2018/press-release/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>74</sup> BBC (Brasil). *Como governo Trump esvaziou resolução da ONU contra estupro em guerras*. abr. 2019. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/geral-48040034?ocid=socialflow\\_facebook](https://www.bbc.com/portuguese/geral-48040034?ocid=socialflow_facebook)>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>75</sup> CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. Resolução 2467, de 23 de abril de 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/S/>>

tra-se mais um instrumento de registro sobre a gravidade da situação, mas de pouca efetividade.

### 3. Gênero e pós-conflitos armados

Desde sua criação, a ONU coordenou 71 missões de paz<sup>76</sup>. Nessas missões, diversos países contribuem com tropas militares - conhecidas como "capacetes azuis" - para servir sob a bandeira da paz, buscando ajudar as comunidades locais nos acordos pacíficos<sup>77</sup>.

Todavia, os processos de construção e manutenção da paz não se restringem as ações militares. Segundo Rebecca Spence<sup>78</sup>, a reconstrução da paz envolve a reabilitação de todos os setores da sociedade, buscando-se restaurar a dignidade e confiança perdidas com a guerra, identificando atores e sujeitos, resgatando culturas e valores, incentivando a participação coletiva e a inserção de grupos vulneráveis em todos os processos de formulação, implementação e execução de programas e políticas públicas. Neste sentido, "a igualdade de gênero, traduzida no "empowerment" feminino, é considerada, atualmente, con-

---

RES/2467(2019)>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>76</sup> HUDSON, Valerie M. et al. *Sex and World Peace*. Nova York: Columbia University Press, 2014.

<sup>77</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Peacekeeping Operations Fact Sheet: 31 July 2018*. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk\\_factsheet\\_07\\_18\\_eng.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_07_18_eng.pdf)>. Acesso em 07 jan. 2019.

<sup>78</sup> SPENCE, Rebecca. Post-Conflict Peacebuilding: Who Determines the Peace?, in Bronwyn Evans-Kent & Roland Bleiker (eds) *Rethinking Humanitarianism Conference Proceedings*, 24-26 September 2001. (St Lucia: University of Queensland, 2001), p. 137-8.

dição *sine qua non* para a construção da paz”<sup>79</sup>.

### 3.1. A participação das mulheres nos processos de paz

A atuação de mulheres em processos de paz e resoluções de conflitos tem sido de suma importância atualmente, com crescente reconhecimento internacional. Segundo, Charlotte Lindsey, “assim como as mulheres pegaram em armas, as mulheres também estão na vanguarda das atividades pela paz”<sup>80</sup>.

Em 1993, as mulheres constituíam 1% do efetivo de pessoal uniformizado. Já em 2014, tem-se aproximadamente 125.000 mantenedores da paz, constituindo 3% do pessoal militar e 10% do pessoal da polícia em missões de manutenção da paz da ONU<sup>81</sup>.

Em pesquisa recente (2019), a participação de grupos da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres, confere um adicional de 64% de eficácia aos acordos de paz, bem como a participação direta de mulheres na implementação do acordo lhe confere durabilidade igual ou superior a 15 anos em 35% dos casos<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> IZZO, Roberta Cristina. Igualdade de gênero: um caminho para a paz. In: MATHIAS, Suzeley K. (Org). *Sob o signo de Atena: Gênero na diplomacia e nas forças armadas*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p.205-228.

<sup>80</sup> LINDSEY, Charlotte. Op. cit.

<sup>81</sup> UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Women in peacekeeping. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

<sup>82</sup> COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Women's Participation in Peace Processes*, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

O papel da mulher em determinadas missões de paz é decisivo para sua efetividade, trazendo a pauta questões como os direitos das mulheres e das crianças, o que é novidade para certas comunidades<sup>83</sup>. Dentre as principais melhorias atingidas pelo acréscimo do número de mulheres em operações de paz, estão:

Empoderar as mulheres na comunidade anfitriã; responder às necessidades específicas das mulheres ex-combatentes durante o processo de desmobilização e reintegração na vida civil; ajudando a tornar a força de paz acessível às mulheres da comunidade; entrevistando sobreviventes de violência baseada em gênero; orientar cadetes femininos em academias policiais e militares; interagindo com mulheres em sociedades onde as mulheres são proibidas de falar aos homens.

Ajudar a reduzir conflitos e confrontos; melhorar o acesso e apoio às mulheres locais; fornecer modelos para as mulheres na comunidade; proporcionar uma maior sensação de segurança às populações locais, incluindo mulheres e crianças; ampliar o conjunto de habilidades disponíveis em uma missão de manutenção da paz<sup>84</sup>.

Não obstante os resultados positivos, a discriminação de gênero limita a participação de mulheres nestas operações. Em negociações formais de processos de paz, a representação das mulheres sempre foi e permanece ínfima e sua participação mostra-se defasada<sup>85</sup>. Entre os

---

<sup>83</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit.

<sup>84</sup> UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Op. cit.

<sup>85</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit. p. 63.

anos de 1990 e 2017, as mulheres formaram apenas 2% dos mediadores de conflitos e 8% dos negociadores, e a vasta maioria dos acordos de paz obtidos a partir da década de 1990 não faz referência às mulheres e suas problemáticas específicas. A exceção é o caso negociante-chefe, Miriam Coronel Ferrer, que comandou as negociações de paz nas do Governo Filipino com o *Moro Islamic Liberation Front* em 2014<sup>86</sup>.

No âmbito do DIH, importante citar a Resolução 1325, de 2000, do Conselho de Segurança da ONU, que destaca a importância da participação plena e igualitária das mulheres como agentes ativos na prevenção e resolução de conflitos, negociações de paz, construção da paz, manutenção da paz, resposta humanitária e reconstrução pós-conflito, apelando e inculcando aos membros a aumentar e promover esforços para garantir a participação das mulheres e que suas pautas sejam incluídas nos debates<sup>87</sup>.

Não obstante a Resolução seja global, a questão da participação efetiva das mulheres em processos de paz depende, em muito, dos Estados nacionais. Isto quer significar que a limitação de mulheres em papéis de liderança internacional é, também, resultado da discriminação das mulheres no âmbito interno de seus Estados de origem, que restringem, quando não impedem, seu acesso a cargos ou funções correspondentes<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Op. cit.

<sup>87</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNSEL. Resolution 1325. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29)>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>88</sup> WILLIAMS, Jody. Mulheres, armas, paz e segurança. Sur - *Revista Internacional dos Direitos Humanos*, Online, v. 12, n. 22, p. 31-39, jul.

A sub-representação das mulheres afeta quase todos os tribunais internacionais e organismos de monitoramento e tomada de decisões que desempenham um papel-chave no desenvolvimento do direito internacional, direitos humanos, relações internacionais e cooperação [...] Os organismos internacionais tomam decisões importantes para as sociedades, inclusive sobre questões relacionadas à segurança e paz, fronteiras internacionais, proteção do meio ambiente e alcance dos direitos humanos [...] A sub-representação das mulheres, que constituem mais de metade da humanidade, e a falta de diversidade diminui a legitimidade dos tribunais internacionais de direitos humanos e organismos de monitoramento, e limita o potencial e impacto deles. Também consideramos que um número significativo de mulheres pode acrescentar diferentes perspectivas e experiências com vistas a tornar questões mais visíveis e contribuir para a abordagem destas questões que, de outra maneira, podem não ser contempladas ou ser negligenciadas. Acima de tudo, a GQUAL promove a representação equitativa nestes espaços como medida de igualdade.<sup>89</sup>

Do ponto de vista prático, destacam-se as dificuldades de acesso da mulher a este espaço, verifica-se a falta de contato direto delas com equipes oficiais de negociação e seus membros, assim como a falta de mecanismos informativos padronizados sobre as negociações de paz,

---

2015. Disponível em: <[https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/02\\_SUR-22\\_PORTUGUES\\_JODY-WILLIAMS.pdf](https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/02_SUR-22_PORTUGUES_JODY-WILLIAMS.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>89</sup> Ibid.



que visem promover o interesse nesse trabalho<sup>90</sup>. Não se pode esquecer, ainda, dos impedimentos ligados aos permanentes estereótipos socioculturais patriarcais<sup>91</sup>. Outra questão que se deve levar em conta como um desestímulo são os altos níveis de insegurança e ameaças pessoais sofridas por elas, sem que haja um interesse notável dos órgãos de promoção da paz para a inclusão, e proteção, de mulheres<sup>92</sup>.

### 3.2. Gênero, paz e segurança internacional

Desde a criação da ONU o caráter da violência global mudou de maneira significativa<sup>93</sup>. De acordo com o Relatório de Segurança Humana, os conflitos internos aos Estados são hoje responsáveis por mais de 95% de todos os conflitos<sup>94</sup>. Especificamente após a Guerra Fria houve uma maior intensidade na mudança das formas de conflito, e a “distribuição do poder ficou mais volátil, a determinação das causas e de responsabilidades se tornou mais complexa, os interlocutores são instáveis, as presenças são virtu-

<sup>90</sup> CAMINS, Emily L. Needs or Rights?. Exploring the Limitations of Individual Reparations for Violations of International Humanitarian Law. *International Journal of Transitional Justice*. p. 126-145, 14 jan. 2016.

<sup>91</sup> REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. Op. cit. p. 63.

<sup>92</sup> REIMANN, Cordula. *Promoting Women's Participation in Peace Negotiations and Peace Processes*. Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014.

<sup>93</sup> INSTITUTO IGARAPÉ. *Manual Formação de facilitadores Gênero e Mulheres, Paz e Segurança*. 29 mar. 2018. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-29-v3-Manual-Treinamento-Mulheres-web-H.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

<sup>94</sup> HUMAN SECURITY CENTRE. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, jan. 2006. p. 23.

ais e os inimigos difusos”<sup>95</sup>.

Esse novo cenário redefiniu o conceito de segurança internacional com reflexo as atuações de organismos internacionais na busca de resoluções de conflitos, o que não se limita apenas aos processos de mediação de conflitos, mas abarcando todo o processo de reconstrução países afetados.

Essa ampliação da agenda internacional resultou também em uma nova perspectiva sobre o tema, qual seja a segurança das mulheres em processos de paz. O tema “gênero e segurança internacional”<sup>96</sup>, surge na década de 1990, quando se buscou de forma prática a igualdade de gênero com a busca da inserção das mulheres em Missões de Paz<sup>97</sup>. Mas apenas “em 1995, na IV Conferência Mundial sobre mulheres, que se admitiu explicitamente a importância da inclusão feminina nos processos de construção da paz”<sup>98</sup>.

Em que pese essa iniciativa e a crescente visibilidade dada ao tema, em especial após a Resolução 1325 do Con-

---

<sup>95</sup> INNERARITY, Daniel. *A sociedade invisível*. Alfragide: Editora Teorema, 2009, p. 64.

<sup>96</sup> VEUTHEY, Michel. *Gender based violence and international humanitarian law: Steps to improve the protection of women in war*. Instituto da Defesa Nacional. Lisboa, p. 91-127. out. 2013. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097\\_idncaderno\\_11.pdf](https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_idncaderno_11.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2019.

<sup>97</sup> HOLMES, Rebecca; BHUVANENDRA, Dharini. Preventing and responding to gender-based violence in humanitarian crises. *Humanitarian Practice Network*, p. 01-47. jan. 2014. Disponível em: <<http://www.odihpn.org/hpn-resources/network-papers/preventing-and-responding-to-gender-based-violence-in-humanitarian-crises>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

<sup>98</sup> IZZO, Roberta Cristina. Op. cit. p. 205-228.

selho de Segurança da ONU em 2000, os problemas para a inserção das mulheres nos trabalhos de construção da paz no âmbito internacional persistem<sup>99</sup>

Conforme explica Jody Williams<sup>100</sup>, a própria ONU, que deveria liderar o processo, apresenta um histórico bastante sombrio em relação à inclusão de mulheres em posições de poder em toda sua estrutura burocrática e em suas diversas agências. A título de exemplo, a autora cita a ocasião em que Ban Ki-moon, em declaração pública, fez elogios à Resolução 1325 e seu importante impacto, e na semana seguinte anunciou membros oficiais de um novo painel de especialistas em operações de manutenção da paz, dos quais apenas 2 dentre os 14 membros eram mulheres<sup>101</sup>.

Percebe-se, assim, uma grande disparidade entre a regulação internacional e sua implementação efetiva<sup>102</sup>. Com efeito, a questão de gênero no Direito Internacional Humanitário, não distintamente de outros âmbitos e perspectivas, segue sendo uma questão de discriminação e invisibilidade da mulher.

## Conclusão

Questões de gênero são ainda tabus no Direito In-

---

<sup>99</sup> FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. *Sociologias*, n. 23, p. 340-353, 2010.

<sup>100</sup> WILLIAMS, Jody. Op. cit.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> QUATAERT, Jean H. *International Law and the Laws of War*. Disponível em: <[https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/international\\_law\\_and\\_the\\_laws\\_of\\_war](https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/international_law_and_the_laws_of_war)>. Acesso em: 07 jan. 2019.

ternacional Humanitário. Trata-se da vertente do Direito Internacional para a proteção do ser humano com mais lacunas neste tema. No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o acesso aos tribunais internacionais de direitos humanos, já muitas são as sentenças que valoram a condição de gênero. Também é a seara em que a participação de mulheres em órgãos e conselhos, organismos internacionais e comitês é mais representativa. No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, de igual modo, a perspectiva de gênero tem contornos definidos e reflete, em grande medida, em ações específicas de atendimento a mulheres, considerando suas vulnerabilidades. Em igual medida, a participação de mulheres como oficiais de proteção, integrantes de agências, escritórios e comissões, é significativa, ainda que os altos cargos ainda sejam preenchidos por homens.

No Direito Internacional Humanitário a questão de gênero é ainda um lugar de preocupação discursiva, reservado as vítimas de violência abusiva, com pouca ou nenhuma efetividade. Por ambos os lados da análise, as mulheres são invisíveis. Como vítimas, são apenas objeto de regulação abstrata sem comprometimento por parte dos Estados, das autoridades e nem mesmo de seus pares nacionais. Como atoras, ocupam posição marginal e secundária, quando não são completamente impedidas de participar em razão de preconceitos diversos.

A triste conclusão é que o cenário obscuro das questões de gênero no âmbito dos conflitos armados é resultado, como todas as demais violências contra a mulher, de

uma cultura patriarcal machista e conservadora, que não vê além de sua própria miopia jurídico-político e de seus preconceitos centenários.

Sim, é preciso ir além. Sim, há um longo caminho a ser construído. E, sim, o processo começa em casa.

### **Referências bibliográficas**

ACNUR. *¿Qué medidas se toman ante una situación de emergencia humanitaria?*. jul. 2016.

ALEXANDER, Amanda. A Short History of International Humanitarian Law. *The European Journal of International Law*, v. 26, n. 1. p. 109-138, 2015.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Female refugees face physical assault, exploitation and sexual harassment on their journey through Europe*, 2016.

ANTHIAS, Floya. *Racialized Boundaries: Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. London: Routledge, 1993.

AOLÁIN, Fionnuala Ní. Women, Vulnerability, and Humanitarian Emergencies. *Mich. J. Gender & L.*, 18, 1, p. 1-23, 2011.

ASKIN, Kelly D. Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles. *Berkeley Journal of International Law*, v. 21, p. 288- 349, 2003.

BBC (Brasil). *Como governo Trump esvaziou resolução da ONU contra estupro em guerras*, abr. 2019.

BJØRNLUND, Matthias. 'A Fate Worse Than Dying': Sexual Violence during the Armenian Genocide. In: HERZOG, D. (Org). *Brutality and Desire: War and Sexuality in Europe's Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BRAITHWAITE, Alex; RUIZ Luna B. Female combatants, forced recruitment, and civil conflict outcomes. *Research and Politics*, p. 1-7, Apr.-Jun. 2018.

BROWNMILLER, Susan. *Against our will: Men, Women, and Rape*. NY: Ballantine Books, 1993.

CAMINS, Emily L. Needs or Rights?: Exploring the Limitations of Individual Reparations for Violations of International Humanitarian Law. *International Journal of Transitional Justice*, p. 126-145, 14 jan. 2016.

CANÇADO, Augusto Trindade; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004.

CARE. Anhar Mohammed Saeed, *Collaboratrice au Yémen*. Documenta Online. S/d.

\_\_\_\_\_. In profile: CARE Niger's Fatouma Zara Soumana Works in Emergencies. Documenta Online. S/d.

\_\_\_\_\_. Jehan Alo est coordinatrice de projet chez CARE en Turquie. Documenta Online. S/d.

\_\_\_\_\_. Rachel Chandiru s'engage avec CARE pour les femmes au Soudan du Sud. Documenta Online. S/d.

\_\_\_\_\_. She is humanitarian. Documenta Online. S/d.

CARREIRAS, Helena. Sexual Violence in Armed Conflicts: A Global Overview. *Gender Violence in Armed Conflicts, Instituto da Defesa Nacional Cadernos*, 11, p. 16-25 2013.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. Resolução 2467, de 23 de abril de 2019.

CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1949.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Women's Participation in Peace Processes*, 2019.

CRIDER, Lindsey. Rape as a War Crime and Crime against Humanity: The Effect of Rape in Bosnia-Herzegovina and Rwanda on International Law. *Alabama Political Science Association Conference*, v. 40, p. 1 - 36, 2012.

FRITZ, Jan Marie. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. *Sociologias*, n. 23, p. 340-353, 2010.

GOTTSCHALL, Jonathan. Explaining wartime rape. *Journal of Sex Research*, v. 41, n. 2, p.129-136, mai. 2004.

HEINEMAN, Elizabeth D. (Ed.). *Sexual Violence in Conflict Zones: From the Ancient World to the Era of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

HOLMES, Rebecca; BHUVANENDRA, Dharini. Preventing and responding to gender-based violence in humanitarian crises. *Humanitarian Practice Network*, p. 01-47. jan. 2014.

HUDSON, Valerie M. et al. *Sex and World Peace*. New York: Columbia University Press, 2014.

HUMAN SECURITY CENTRE. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, jan. 2006.

INNERARITY, Daniel. *A sociedade invisível*. Alfragide: Editora Teorema, 2009.

INSTITUTO IGARAPÉ. *Manual Formação de facilitadores Gênero e Mulheres, Paz e Segurança*, 29 mar. 2018.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols*. 2014.

\_\_\_\_\_. *What is International Humanitarian Law?*, 2004.

\_\_\_\_\_. *Women and War*, 2018.

\_\_\_\_\_. *III Geneva Convention Relative to the Treatment Of Prisoners Of War*.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. *The Conflicts*. Documento online. S/d.

IZZO, Roberta Cristina. Igualdade de gênero: um caminho para a paz. In: MATHIAS, Suzeley K. (Org). *Sob o signo de Atena: Gênero na diplomacia e nas forças armadas*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 205-228.

KHEZRI, Haidar. Kurdish troops fight for freedom – and women’s equality – on battlegrounds across Middle East. *The Conversation*, 2018.

KRILL, Françoise. The Protection of Women in International Humanitarian Law, *International Review of the Red Cross*,



n. 249, 1985.

LAZARUS, Sarah. Women. Life. Freedom. Female fighters of Kurdistan. *CNN*, 2018.

LINDSEY, Charlott. *Women Facing War*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2001.

UNIVERSITÀ DELLA SVIZZERA ITALIANA. MASTER OF ADVANCED STUDIES IN HUMANITARIAN LOGISTICS AND MANAGEMENT. *Humanitarian Logistics - A Career for Women*. Documento online, 2018.

MAZURANA, Dyan; PROCTOR, Keith. Gender, Conflict and Peace. *World Peace Foundation*, p. 1-36, out. 2013.

MELZER, Nils. *International Humanitarian Law A Comprehensive Introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2016.

NJOROGE, Fraciah Muringi. *Evolution of Rape as a War Crime and a Crime against Humanity*, 25 jul. 2016.

OFFICE OF THE SPECIAL ADVISER ON GENDER ISSUES AND ADVANCEMENT OF WOMEN. *Landmark resolution on Women, Peace and Security*, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU e Cruz Vermelha denunciam que violência sexual é usada como 'arma de guerra' em conflitos armados*, 26 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Peacekeeping Operations Fact Sheet*, 31 jul. 2018.

QUATAERT, Jean H. *International Law and the Laws of War*. Documento online, 2014.

REHN, Elisabeth; SIRLEAF, Ellen Johnson. *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*. United Nations Development Fund for Women, 2002.

REIMANN, Cordula. *Promoting Women's Participation in Peace Negotiations and Peace Processes*. Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014.

RUPAREL, Sonya; BLEASDALE, Clare; O'BRIEN, Kathleen. *How can Humanitarian Organisations Encourage More Women in Surge?*. ActionAid International and CARE International, 2017.

SCOTT, Joan. Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica. *Educação e Realidade*, 20, 2, p.71-99, 1995.

SPENCE, Rebecca. Post-Conflict Peacebuilding: Who Determines the Peace?. In: EVANS-KENT, Bronwyn; BLEIKER, Roland (Eds.). *Rethinking Humanitarianism Conference Proceedings*, p. 137-8, 24-26 September 2001.

TOL, Wietse A. et al. Sexual and gender-based violence in areas of armed conflict: a systematic review of mental health and psychosocial support interventions. *Conflict and Health*, p. 1-9, ago. 2013.

UNICEF. *Sexual violence as a weapon of war. The State of World's Children 1996*. Documento online. S/d.

UNITED NATIONS. *Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response*, 1998.

UNITED NATIONS COORDINATED SUPPORT TO PEOPLE AFFECTED BY DISASTER AND CONFLICT. *UN's Global Humanitarian Overview*, 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR's Dialogues with Refugee Women*, 2013.

UNITED NATIONS OFFICE FOR COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Gender Equality Programming- 2016-2010*. Documento online. S/d.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. *10 things you should know about women & the world's humanitarian crises*, 2016.

\_\_\_\_\_. *Humanitarian Emergencies*, 2019.

UN WOMEN. *Crisis response and recovery*. Documento online. S/d.

\_\_\_\_\_. *Facts and figures: Humanitarian action*, 2017.

USA. Lieber Code.

VEUTHEY, Michel. Gender based violence and international humanitarian law: Steps to improve the protection of women in war. *Instituto da Defesa Nacional Cadernos*, p. 91-127, out. 2013.

WHALEY, Rachel Bridges. The paradoxical relationship between gender inequality and rape. *Gender & Society*, v. 15, n. 4, p. 531-555, ago. 2001.

WILLIAMS, Jody. Mulheres, armas, paz e segurança. *Sur - Revista Internacional dos Direitos Humanos*, v. 12, n. 22, p. 31-39, jul. 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Sexual and other forms of gender-based violence in crises*. Documento online. S/d.

# Violência Sexual e Conflitos Armados: a guerra na Síria

Thayná Gava Borges\*

Yolanda Maria De Menezes Pedrosa Speranza\*\*

## Introdução

O presente capítulo tem como tema a violência sexual sofrida por mulheres e meninas na Síria, em meio ao conflito que assola o mencionado Estado. Objetiva-se demonstrar como a ocorrência de violência sexual está presente no contexto do conflito sírio, que ocorre desde o ano de 2011 e envolve seu governo ditatorial e milícias espalhadas pelo país, assim como as respectivas consequências pela prática de tais atos no âmbito dos Tribunais Internacionais.

É realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, abordando-se os dados pelos métodos dedutivo e dialético, tendo como premissas as normas internacionais sobre Direito Internacional Humanitário (DIH), especialmente as relativas à liberdade sexual de

---

\* Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

\*\* Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Processual do Trabalho pela Universidade Católica de Santos. Mediadora e conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos. Supervisora do Juizado Especial Cível da Universidade Católica de Santos, núcleo de extensão em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

mulheres e meninas e crimes de genocídio, de guerra e contra a humanidade, assim como seu enfrentamento no âmbito do Direito Internacional Penal, e a prática de crimes sexuais em meio ao citado conflito na Síria, a fim de se identificar se tais atos podem ser caracterizadas como crimes de genocídio, guerra ou contra a humanidade, tornando-se passíveis de processamento e julgamento pelo Tribunal Penal Internacional (TPI).

Para tanto, o texto é dividido em três seções, abordando a violência sexual sob a ótica do DIH, os precedentes dos TPIs e a violência sexual praticada em meio ao conflito na Síria.

## **1. A violência sexual à luz do Direito Internacional Humanitário**

O Direito Internacional Humanitário, ou *jus in bellum*, é uma vertente do Direito Internacional Público voltada à proteção da dignidade humana e de civis em situações de conflitos armados internos ou entre Estados<sup>1</sup>. Essa salvaguarda é garantida por meio de instrumentos internacionais tais como Tratados e Convenções, além dos costumes, nos quais são fixados princípios e padrões básicos de conduta nesses contextos.

Em contextos de conflitos armados, o estupro e a violência sexual em geral são práticas utilizadas para ferir membros do grupo antagonista, estando relacio-

---

<sup>1</sup> GUERRA, S. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book. n.p. Disponível em: <<https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:580083>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

nadas a objetivos políticos, não se limitando à satisfação sexual do agressor<sup>2</sup>. Em outras palavras, defende-se que, a violência sexual, especialmente em conflitos armados, não tem qualquer relação com desejo sexual e sim com poder, sentimento de dominação, humilhação e abuso de autoridade<sup>3</sup>.

Além disso, dependendo das circunstâncias do caso concreto, a violação sexual pode implicar também em genocídio, estereótipos negativos de gênero e sexualidade, bem como outras questões sociais, agravando as consequências do crime<sup>4</sup>.

Desta forma, o TPI, estabelecido pelo Estatuto de Roma em 1998, teve como principal objetivo de prevenir e punir a prática de crimes, geralmente ocorridos em contextos de guerra ou de conflitos armados internos, que violam bens jurídicos tidos como extremamente inquietantes à comunidade internacional como um todo. O TPI é competente para julgar crimes de ge-

---

<sup>2</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. *Conflict Related Sexual Violence: Report of the United Nations Secretary-General*. Disponível em: <<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/04/report/s-2019-280/Annual-report-2018.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019. p. 5.

<sup>3</sup> GAGGIOLI, G. Sexual violence in armed conflicts: a violation of international humanitarian law and human rights law. *International Review of the Red Cross*, 96, 894, p. 503–538, 2014. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/international-review/article/sexual-violence-armed-conflicts-violation-international-humanitarian>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>4</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. Op. cit.

nocídio, de guerra e contra a humanidade, já que tais delitos provocam consequências que não se limitam às fronteiras dos Estados.

A vedação à violência sexual é abordada em diversos instrumentos de Direito Internacional, ainda que não explicitamente, consistindo em crime considerado bastante grave à luz do DIH. O art. 27, da Quarta Convenção de Genebra, por exemplo, aborda a necessidade de uma proteção específica às mulheres, especialmente em relação ao estupro, à prostituição forçada e a outras formas de violência sexual. O Primeiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, voltado à proteção em conflitos internacionais, possui um artigo específico abordando a necessidade de proteção às mulheres, especialmente em relação aos crimes indicados na Quarta Convenção. Já o Segundo Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, que trata de conflitos armados internos, em seu art. 4º, que trata de garantias fundamentais trata dos mesmos crimes, no entanto, sem relacioná-los às mulheres, mas determina a obrigação de reforçar a proteção às crianças.

Vale ressaltar também que, nos termos dos art. 7º, n. 1, alínea g, e 8º, XXII, ambos do Estatuto de Roma, o estupro e outras formas de violência sexual constituem, respectivamente, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. É possível, inclusive, enquadrar tais crimes no conceito de genocídio, conforme precedente do TPI que será posteriormente abordado neste trabalho, dependendo das peculiaridades do caso concreto.

Em 2008, o Conselho de Segurança, da Organização das Nações Unidas (ONU), adotou a Resolução 1820<sup>5</sup>, na qual endereçou o tema da violência sexual contra a mulher em contexto de guerra e conflitos armados nacionais. Nesta oportunidade, o órgão reiterou que os crimes sexuais podem constituir genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade. Com isso, os Estados foram instados a adotar medidas para prevenção e punição aos perpetradores de tais crimes, ressaltando-se a obrigação de empregar esforços para proteção de mulheres e meninas, pois estas se encontram em condição mais vulnerável<sup>6</sup>.

É sabido que a violência sexual pode ocorrer também em contextos de paz, de forma que não é fenômeno exclusivo da guerra ou de conflitos armados. Ela passa a ser relevante para o DIH quando praticada no contexto ou em associação a um conflito armado, devendo existir um nexo entre este e a violência sexual<sup>7</sup>. No entanto, não existem critérios internacionais para identificação deste nexo, de forma que este deve ser avaliado no caso concreto.

Portanto, demonstrou-se que o estupro e outras formas de violência sexual são práticas proibidas à luz do DIH, podendo tais casos ensejarem a responsabilização internacional dos agressores perante os TPIs,

---

<sup>5</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolução 1820, Index: S/RES/1820 (2008), 19 jun 2008 Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/1820\(2008\)](https://undocs.org/en/S/RES/1820(2008))>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>6</sup> Ibid. p. 3

<sup>7</sup> GAGGIOLI, G. Op. cit. p. 517



quando preenchidos os requisitos.

## 2. Precedentes de Tribunais Penais Internacionais

Conforme já mencionado, serão abordados casos considerados paradigmas para o Direito Internacional, preferidos pelo TPI e por Tribunais Penais *ad hoc*, os quais apresentaram definições importantes que serviram de base para condenações posteriores. Enquanto o TPI é permanente e independente, com competência para julgar indivíduos que tenham praticado algum dos crimes abordados em seu Estatuto constitutivo, nos Estados que aceitaram sua jurisdição, os Tribunais *ad hoc*, por sua vez, limitam-se a julgar fatos ocorridos em um determinado espaço de tempo e lugar, sendo, portanto, temporários<sup>8</sup>.

Os Tribunais Penais *ad hoc* criados para apurar o genocídio ocorrido em Ruanda e na antiga Iugoslávia debruçaram-se sobre a violência sexual, criando relevantes precedentes<sup>9</sup>. A violência sexual teve um papel relevante em ambos os conflitos. No caso da Bósnia, por exemplo, o estupro era praticado de forma sistemática pelos oficiais sérvios, com o objetivo de engravidar as mulheres, para que tivessem filhos com origem sérvia e, assim, colocar em prática um plano de limpeza étnica<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> GUERRA, S. Op. cit.

<sup>9</sup> GAGGIOLI, G. Op. cit.

<sup>10</sup> MEDECINS SANS FRONTIERES. Rape as a weapon of war. Documento online, 5 mar. 2004. Disponível em: <<https://www.msf.org/rape-weapon-war>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

O Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) estabeleceu importante precedente com o caso Akayesu<sup>11</sup>. Jean Paul Akayesu era prefeito de Taba, em Ruanda, e foi condenado a prisão perpétua pelo TPIR por conta de suas contribuições diretas e indiretas para o genocídio ocorrido no país em 1994<sup>12</sup>. Dentre as acusações feitas contra ele, pesou a prática de violência sexual, pela qual foi condenado em 1997, condenação posteriormente confirmada em 2001, após interposição de recurso<sup>13</sup>.

Neste caso, os atos de violência sexual envolveram atos de penetração forçada e outras práticas abusivas, tais como a nudez coercitiva. Na opinião dos julgadores, restou comprovado que os atos de violência sexual foram facilitados e permitidos por Akayesu, inclusive algumas dessas práticas foram praticadas em sua presença<sup>14</sup>.

Ademais, considerou-se que a violência sexual foi agravado pelo fato de que os atos tiveram como alvo específico a população da etnia tutsi<sup>15</sup>. Assim, o TPIR manifestou que tais práticas poderiam ser classificadas

---

<sup>11</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. *The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu*. 1º jun 2001. Disponível em: <<http://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/appeals-chamber-judgements/en/010601.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>12</sup> Ibid, p. 7

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid. p. 124

<sup>15</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. Op. cit.

como genocídio quando praticadas com o objetivo de destruir integral ou parcialmente um grupo específico<sup>16</sup>.

Note-se que foi adotada uma definição de estupro que reconhece como tal qualquer ato de penetração física de natureza sexual infligido a outra pessoa sob coação<sup>17</sup>. Dessa forma, não se exige que esta se manifeste através da demonstração de força física, bastando, para a caracterização do crime, a constatação de que houve ameaça, intimidação ou chantagem, além de quaisquer outras formas de violência que explorem medo ou confusão da vítima<sup>18</sup>.

O estupro como forma de tortura foi reconhecido pelo Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII) no julgamento do caso Mucic et al<sup>19</sup>. Neste, foram julgados quatro ex-membros das forças armadas bósnias, sendo que três deles foram acusados de terem praticados atos de violência sexual contra civis de origem sérvia-bósnia mantidas em um campo de prisioneiros. Além das responsabilidades individuais, foi reconhecida a responsabilidade de Mucic na quali-

---

<sup>16</sup> Ibid. parágrafo 733.

<sup>17</sup> Ibid. parágrafo 10A.

<sup>18</sup> Ibid. parágrafo 688.

<sup>19</sup> INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE PROSECUTION OF PERSONS RESPONSIBLE FOR SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW COMMITTED IN THE TERRITORY OF THE FORMER YUGOSLAVIA SINCE 1991. *Prosecutor v. Zejnir Delalic, Zdravko Mucic also known as "Pavo", Hazim Delic, Esad Landzo also known as "Zenga"*, 16 nov 1998. p. 172. Disponível em: <[http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116\\_judg\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2019.

dade de comandante do campo, superior hierárquico a quem os demais acusados estavam submetidos<sup>20</sup>.

Ainda no âmbito do TPII, merecem ser mencionados os casos Krstic, em que se identificou que a violência sexual foi praticada com a finalidade de implementar plano de limpeza étnica<sup>21</sup>, e Kunarac et al, no qual se reconheceu a escravidão como crime contra a humanidade, adotando-se uma concepção mais ampla, para abranger a servidão sexual<sup>22</sup>.

Em 2016, o TPI reconheceu o estupro como crime de guerra e contra a humanidade ao condenar Jean-Pierre Bemba, líder de tropas que atuaram na República Centro-Africana, pelos atos cometidos contra a população civil durante o conflito<sup>23</sup>. Os julgadores compreenderam que, na posição de superior hierárquico, Bemba não adotou todas as medidas razoáveis para prevenir e combater os crimes em questão<sup>24</sup>. No entanto, após a interposição de recurso, ele foi absolvido por unanimidade em 2018, sob o argumento de que não foram identificados todos os elementos capazes de ensejar a responsabilidade do líder hierárquico,

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 277

<sup>21</sup> INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE PROSECUTION OF PERSONS RESPONSIBLE FOR SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW COMMITTED IN THE TERRITORY OF THE FORMER YUGOSLAVIA SINCE 1991. Op. cit.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*. 21 jun 2016. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/car/bemba>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>24</sup> Ibid.

nos termos no artigo 28, do Estatuto de Roma<sup>25</sup>. Assim, os atos de violência sexual ocorridos na República Centro-Africana permaneceram impunes.

Portanto, é possível afirmar que existe uma preocupação por parte do DIH em proteger as pessoas, especialmente as mulheres e crianças, da violência sexual associada a conflitos armados. Esta proteção se materializa nas decisões proferidas pelos TPIs em que os perpetradores de crimes dessa natureza foram punidos. Ocorre que, muitas vezes, há uma dificuldade em punir individualmente os responsáveis, principalmente quando o conflito ainda está em curso. Esta decorre não apenas da questão da soberania, mas também da falta de informações sobre os fatos, as quais nem sempre chegam ao conhecimento da comunidade internacional, dependendo da colaboração das vítimas e testemunhas.

Com isso, passa-se a analisar o caso sírio, através de casos de violência sexual noticiadas por organizações internacionais e não-governamentais, com o objetivo de avaliá-las à luz do DIH e dos precedentes apresentados.

### **3. O Caso Síria**

A Síria vive, desde 2011, uma guerra civil iniciada por uma série de protestos contra o ditador Bashar al-Assad. O conflito, no entanto, tornou-se mais complexo, passando a abranger questões religiosas e di-

---

<sup>25</sup> Ibid.

plomáticas<sup>26</sup>. Assim, a revolução iniciada no contexto da chamada Primavera Árabe tornou-se um sangrento conflito civil que deu origem a uma crise humanitária que conta atualmente com 6.3 milhões de pessoas refugiadas e 6,2 milhões de deslocados internos<sup>27</sup>.

Além das forças armadas do Estado e o exército Síria Livre, milícia composta pelos grupos rebeldes, o Estado Islâmico (EI) passou a ser parte beligerante no conflito, com características de inimigo comum, ao aproveitar a fragilidade da região para tentar dominá-la e instituir um Estado de religião muçulmana de interpretação sunita estruturado pela *sharia*, o direito canônico baseado no alcorão<sup>28</sup>.

São muitos os relatos sobre violações reiteradas de Direitos Humanos desde o início do confronto entre civis, grupos armados e forças do governo, situação que deu origem a uma crise humanitária, resultando em 6,8 milhões de pessoas refugiadas, aproximadamente 146 mil pedidos de asilo e 6,2 milhões de deslo-

---

<sup>26</sup> BURKE, D. Syria explained: How it became a religious war. *CNN Belief Blog*, 4 set. 2013. Disponível em: <<http://religion.blogs.cnn.com/2013/09/04/syrian-wars-got-religion-and-that-aint-good/>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

<sup>27</sup> UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2017, 2018*, passim. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>28</sup> SMITH-SPARK, L.; ROBERTSON, N. The Siege of Mosul: What's happening? Why is it significant? *CNN*, 13 jun 2014. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2014/06/11/world/meast/iraq-mosul-explainer/index.html>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

cados internos<sup>29</sup>.

As consequências da guerra síria têm sido particularmente graves para as mulheres e meninas da região, que enfrentam desafios que vão desde a violência sexual e o casamento infantil, ao acesso à educação de qualidade e à segurança alimentar e obtenção de nutrientes mínimos para mulheres grávidas e crianças<sup>30</sup>.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU apresentou em 2018 um relatório<sup>31</sup> feito por uma Comissão Internacional Independente no qual expõe a gravidade dos casos de violência sexual praticadas no contexto do conflito, das quais se tomou conhecimento graças aos sobreviventes. Identificou-se a ocorrência de estupros, agressão, humilhação e tortura sexual. Constatou-se, ainda, que mulheres em situação de deslocamento forçado são mais vulneráveis a serem violentadas sexualmente<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Syrian Arab Republic: the humanitarian crisis in Syria*, 23 abr. 2018. Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/media/34016/syria-crisis\\_180423\\_v9.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34016/syria-crisis_180423_v9.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2019.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *"I lost my dignity": Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic*, 23 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

<sup>32</sup> UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Voices from Syria 2018: assessment findings of the humanitarian needs overview*, nov 2017, p. 9. Disponível em: <[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2017-12-voices\\_from\\_syria\\_2nd\\_edition.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2017-12-voices_from_syria_2nd_edition.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2019.

Os fatos apresentados no relatório permitem afirmar que há, de fato, nexos entre a prática de violência sexual e o conflito. Em muitos dos casos relatados, a violência se deu durante invasões domiciliares, quando as quais mulheres e meninas foram submetidas a estupros coletivos, além de outras formas de humilhação e intimidação sexual, habitualmente na frente de crianças e maridos<sup>33</sup>.

No entanto, o Estado não possui o monopólio da violência sexual na Síria, existindo relatos de atos dessa natureza praticados por membros de milícias<sup>34</sup>. O relatório da Comissão aponta que em alguns casos, as mulheres e crianças de grupos antagonistas ou de minorias religiosas são capturadas para serem utilizadas como moeda de troca por prisioneiros<sup>35</sup>.

Além disso, nas áreas dominadas pelo Estado Islâmico, mulheres e crianças foram quase banidas do espaço público, impedidas de trabalhar, de expressar livremente sua sexualidade e até forçadas a seguir o código de vestimenta considerado adequado pelo grupo<sup>36</sup>.

Merece ser destacada também a situação das mulheres da comunidade étnica-religiosa Yazidi, mantidas como prisioneiras pelo Estado Islâmico no ter-

---

<sup>33</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Op. cit.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid. p. 16-18.



ritório sírio<sup>37</sup>. Essa população de origem curda adota práticas religiosas sincréticas, que envolvem elementos de diversas religiões, incluindo o Zoroastrismo e o cristianismo, razão pela qual são considerados infiéis pelo EI<sup>38</sup>.

Tais mulheres, geralmente jovens, são vendidas e, habitualmente, compradas por combatentes do Estado Islâmico como escravas sexuais, as quais muitas vezes são forçadas a tomar pílulas anticoncepcionais, já que o aborto é inconcebível para a religião islâmica. Além disso, elas são submetidas a estupros coletivos e severo sofrimento mental e físico por conta das condições do cativeiro<sup>39</sup>. O sofrimento dessas mulheres ganhou destaque mundial em 2018 quando Nadia Murad, uma ex-escrava sexual do EI que conseguiu fugir, ganhou o Prêmio Nobel da Paz daquele ano, por seus esforços despendidos para ajudar mulheres e crianças que foram submetidas à exploração e abuso sexual durante conflitos armados<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. “*They came to destroy*”: *ISIS Crimes Against the Yazidis*. 15 jun. 2016, passim. Disponível em: <[https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A\\_HRC\\_32\\_CRP.2\\_en.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2019.

<sup>38</sup> JALABI, R. Who are the Yazidis and why is Isis hunting them?. *The Guardian*, 11 ago 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2014/aug/07/who-yazidi-isis-iraq-religion-ethnicity-mountains>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>39</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. “*They came to destroy*”. Op. cit.

<sup>40</sup> THE NOBEL PRIZE ORGANIZATION. *Nadia Murad Facts*. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2018/murad/facts/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

Assim, a Comissão concluiu que existem claras evidências da prática de crimes de guerra e contra a humanidade na forma de estupro e outros meios de violência sexual e tortura, além do crime de genocídio contra a população Yazidis<sup>41</sup>. No entanto, para que tais fatos sejam levados à análise do TPI, é necessário que sejam colhidas provas mais substanciais não apenas da ocorrência dos crimes, mas também de seus responsáveis, pois, como visto, há uma maior dificuldade em provar a autoria do que a materialidade dos referidos delitos. Caso contrário, assim como nos casos Katanga e Bemba, a violência contra as mulheres ficará impune.

## Conclusão

Analisadas as diretrizes internacionais relativas ao *jus in bellum* e crimes sexuais, constata-se que, em relação ao conflito estabelecido na Síria desde 2011, há a prática de atos que podem ser caracterizados como crimes de genocídio, de guerra ou contra a humanidade, hipóteses que autorizam o processamento e julgamento dos perpetradores pelo TPI.

Nesse contexto, dois pontos demandam especial atenção: a caracterização das vítimas e a importância de formação de acervo probatório.

Conforme já analisado, as principais vítimas de tais crimes são mulheres e meninas, o que evidencia a necessidade de maior proteção e efetivação de garantias desta parcela vulnerável da população. Já no

<sup>41</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. "They came to destroy". Op. cit

tocante à formação do acervo probatório, medida de caráter processual, verifica-se que, ante a impunidade de acusados conforme já exposto, há a necessidade de maior atenção das autoridades no que concerne à investigação criminal, de maneira a formar um acervo probatório não focado apenas na materialidade do crime, como tem ocorrido, mas também na autoria.

### **Referências Bibliográficas**

BURKE, D. Syria explained: How it became a religious war. *CNN Belief Blog*, 4 set. 2013.

GAGGIOLI, G. Sexual violence in armed conflicts: a violation of international humanitarian law and human rights law. *International Review of the Red Cross*, 96, 894, p. 503–538, 2014.

GUERRA, S. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2016.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Situation in the Central African Republic in the Case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*. 21 jun. 2016.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. *The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu*. 2 set. 1998.

INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA. *The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu*. 1 jun. 2001.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE PROSECUTION OF PERSONS RESPONSIBLE FOR SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW COMMITTED IN THE TERRITORY OF THE FORMER

YUGOSLAVIA SINCE 1991. *Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*. 22 feb. 2001.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE PROSECUTION OF PERSONS RESPONSIBLE FOR SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW COMMITTED IN THE TERRITORY OF THE FORMER YUGOSLAVIA SINCE 1991. *Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic also known as "Pavo", Hazim Delic, Esad Landzo also known as "Zenga"*. 16 nov. 1998.

JALABI, R. Who are the Yazidis and why is Isis hunting them? *The Guardian*, 11 ago. 2014.

MEDECINS SANS FRONTIERES. *Rape as a weapon of war*. Documento online. 5 mar. 2004.

SMITH-SPARK, L. e ROBERTSON, N. The Siege of Mosul: What's happening? Why is it significant? *CNN*, 13 jun. 2014.

THE NOBEL PRIZE ORGANIZATION. *Nadia Murad Facts*, 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *"I lost my dignity": Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic*. 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *"They came to destroy": ISIS Crimes Against the Yazidis*. 15 jun. 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, 2018.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Syrian Arab Republic: the*

*humanitarian crisis in Syria.* 23 apr. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. *Conflict Related Sexual Violence: Report of the United Nations Secretary – General.* 29 mar. 2019.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Voices from Syria 2018: assessment findings of the humanitarian needs overview.* Nov. 2017.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolução 1820, Index: S/RES/1820 (2008), 19 jun. 2008.

# Da Guerra à Luta por uma Nova Vida: o desafio do Estado colombiano de pôr em praxe os direitos das crianças soldado desmobilizadas

Sven Peterke\*  
Felipe Tôrres Pereira\*\*  
Miucha Lins Cabral\*\*\*

## Introdução

Em 24 de novembro de 2016, o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) celebraram, após décadas de conflito armado, um acordo de paz que resultou na desmobilização de milhares de guerrilheiros, entre eles, as chamadas “crianças soldado”, que agora precisam lutar por uma nova vida. A presente contribuição analisa a atual situação desses jovens, partindo de breves explicações

---

\* Doutor *summa cum laude* em Ciências Jurídicas pela *Ruhr-Universität Bochum*, Alemanha, onde também concluiu o Mestrado (multidisciplinar e bilíngue) em Assistência Humanitária Internacional. Jurista diplomado pela *Christian-Albrecht-Universität zu Kiel*, Alemanha. Concluiu, no Estado de Sarre, Alemanha, a capacitação para o cargo de juiz. Professor Visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Estágio pós-doutoral no Instituto Max Planck para Direito Constitucional Comparativo e Direito Internacional Público em Heidelberg, Alemanha. Professor Associado no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Membro da *International Law Association Brasil*.

\*\* Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Advogado.

\*\*\* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Analista Judiciária – Psicóloga do Tribunal de Justiça da Paraíba.

acerca da proteção jurídica de crianças contra esses abusos pelo Direito Internacional e as medidas recomendadas pela sociedade internacional para garantir sua efetiva reabilitação e reintegração na sociedade. Embora seja difícil identificar todas as crianças vitimadas pelas FARC e, assim, informar um número fidedigno de crianças soldado que ainda permanecem fora da tutela legal, o Estado colombiano adota atividades destinadas a efetivar os direitos desse grupo vulnerável. Só que esses esforços ainda parecem ser insuficientes para garantir-lhes a vida que merecem como vítimas de graves violações de Direitos Humanos.

## **1. A proteção das crianças soldado no Direito Internacional Humanitário**

O envolvimento de crianças<sup>1</sup> em conflitos armados, como combatentes ou no desempenho de outras funções, como as domésticas ou de caráter sexual, é uma realidade incontroversa que traz à baila um contexto de graves violações dos seus direitos humanos, que podem ocasionar danos terríveis para o seu desenvolvimento físico e mental e, conseqüentemente, para o seu futuro. Observa-se, contudo, que há preocupação com as crianças envolvidas nesses cenários desde a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924), que traz em seus pressupostos que a

<sup>1</sup>De acordo com o art. 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, criança é toda pessoa com idade abaixo de 18 anos. O presente artigo utilizará essa concepção. Cf. ONU. Convenção sobre os Direitos das Crianças. Disponível em: <<http://bit.ly/2DBqAu9>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

criança deve ser a primeira a receber alívio em tempos de aflição.

Após a Segunda Guerra Mundial, a IV Convenção de Genebra relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra (1949) institui, em seu art. 38 (5), que as crianças abaixo de 15 anos, as gestantes e as mães de crianças com menos de 7 anos de idade devem ter tratamento especial. Quanto aos territórios ocupados, são estipuladas diversas obrigações para o Estado ocupante (arts. 50, 51 e 89), dentre as quais: oferecer acesso à educação às crianças; proibir a obrigação de trabalhar aos menores de 18 anos; proporcionar alimentação condizente às necessidades das mulheres grávidas, lactantes e de crianças menores de 15 anos. Ressalta-se que o princípio VIII da Declaração dos Direitos da Criança (1959) menciona o seu atendimento prioritário em tempo paz e de guerra. No entanto, os documentos supramencionados carecem de normas específicas que proíbam o recrutamento e a utilização de crianças para objetivos militares.

Quanto aos Protocolos Adicionais às quatro Convenções de Genebra de 1949, no Protocolo I, relativo à proteção das vítimas nos conflitos internacionais (1977), ratificado pela Colômbia, em 01 de setembro de 1993, é possível encontrar as primeiras tentativas de limitar a utilização de crianças em conflitos armados, apresentando, com isso, um avanço significativo para a proteção das crianças. Ele preconiza que as partes do conflito não podem recrutar menores de 15 anos para



as Forças Armadas (art. 77, 2), destacando que, caso tenham sido recrutadas e se tornem prisioneiras, a mesma proteção especial é aplicada, devendo ser mantidas em locais distintos daqueles reservados aos adultos (art. 77, 4). O art. 77,5 proíbe a pena de morte para os menores de 18 anos e o art. 78 trata sobre a evacuação da criança para um país estrangeiro.

O Protocolo II, referente à proteção das vítimas dos conflitos armados de caráter não internacional (1977), ratificado pela Colômbia em 14 de agosto de 1995, e aplicável ao seu cenário bélico, versa, em seu art. 4º, sobre garantias fundamentais para as crianças, incluindo: o acesso à educação; a reunião das famílias separadas temporariamente; a proibição do recrutamento de crianças menores de 15 anos pelas forças ou grupos armados organizados e da participação daquelas nas hostilidades; a proteção especial para os menores de 15 anos caso sejam capturados; e o traslado das crianças para áreas mais seguras do país, com o conhecimento dos pais ou responsáveis, sempre que possível e necessário.

Acerca das crianças soldado, o Protocolo II possui proteção mais contundente do que o Protocolo I, já que este, por exemplo, traz a obrigação de adotar todas as “medidas possíveis” (de forma mais vaga) para que as crianças menores de 15 anos não participem diretamente das hostilidades (art. 77). Já o Protocolo II é taxativo ao dizer que as crianças abaixo de 15 anos não serão recrutadas para servir às forças ou grupos

armados e que não será permitida a participação delas nos embates (art. 4<sup>a</sup>), não deixando margem para interpretações distintas da claramente colocada. De acordo com Sivakumaran<sup>2</sup>, essa proteção “mais contundente” para as crianças em conflitos armados internos é inadvertida, posto que o Direito Internacional Humanitário (DIH) trabalha com base na igualdade de obrigações entre as partes do conflito. Para o referido autor, não é correto sugerir que os instrumentos internacionais autorizam a participação de crianças menores de 15 anos em atividades que não caracterizam uma “participação ativa” nas hostilidades. Ademais, afirma que a regra relevante no DIH consuetudinário prevê que as crianças não devem ser autorizadas a participar das hostilidades, e isso sugere que a proibição habitual é sobre todas as formas de envolvimento nestas.

Ressalta-se que a relevância da vedação de todas as formas de participação em oposição à proibição mais limitada da participação direta ou ativa nas hostilidades é verificada pela dificuldade em se estabelecer uma distinção entre atos que constituem envolvimento direto ou ativo e, daqueles que não. De uma forma geral, convencionou-se dizer que a utilização de crianças em todas as formas de participação inclui: combate, patrulhas armadas, proteção de objetivos militares, como espãs, escoteiras, guarda-costas de comandantes e escudos humanos, monitoração dos pontos de controle militares e sabotagens; já as atividades relacionadas às

<sup>2</sup> SIVAKUMARAN, Sandesh. *The Law of Non-International Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 316-317.

hostilidades que não se enquadram na participação direta, mas envolvem o uso de crianças, são as seguintes: atividades domésticas como cozinhar, procurar comida ou executar tarefas de rotina<sup>3</sup>.

A preocupação com o envolvimento de crianças em hostilidades também pode ser verificada na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), não obstante exista inconsistência em seu texto em relação à faixa etária para proteção, pois, em seu art. 1º, diz que criança é a pessoa com idade abaixo de 18 anos, salvo exceções previstas em lei; e em seu art. 38 (2) afirma que: “Os Estados Partes devem tomar todas as medidas possíveis na prática para garantir que nenhuma criança com menos de 15 anos participe diretamente nas hostilidades”. Dessa forma, verifica-se que, ao não proibir o envolvimento de crianças entre 15 e 18 anos nos conflitos armados, essa Convenção deixa de protegê-las. Ademais, o tratado não faz menção ao papel dos grupos não estatais, atestando a sua fragilidade para prevenir a utilização de crianças soldado nos conflitos armados internos; e ao empregar a expressão “medidas possíveis” (art. 38), deixa margem de discricionariedade aos Estados não dispostos a cumprir a norma internacional. Logo, pode ser considerada como decepção nesse âmbito de defesa dos interesses das crianças, já que apenas espelha a proteção já oferecida pelo DIH<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ibid. p. 317-318.

<sup>4</sup> HARVEY, Rachel. International Efforts to Prevent the Use of Chil-

Ainda assim, o art. 39 traz a importante obrigação dos Estados partes de adotarem medidas para recuperação física e psicológica e reintegração social das crianças vítimas de abandono, exploração, abuso, tortura ou outros tratamentos desumanos ou conflitos armados, destacando que as ações devem acontecer em ambientes que estimulem a saúde, o respeito próprio e a dignidade da criança. A sua vez, o art. 41 esclarece que nenhuma disposição da Convenção pode restringir normas mais favoráveis existentes na legislação do Estado ou no Direito Internacional ao qual é vinculado.

Sublinha-se que o Estatuto de Roma (1998), do Tribunal Penal Internacional (TPI), trata como crime de guerra o alistamento, recrutamento ou uso de crianças abaixo de 15 anos em hostilidades (art. 8º), mesma qualificação do estupro, gravidez forçada ou qualquer tipo de violência sexual que viole as Convenções de Genebra. Infelizmente, muitas meninas soldado, recrutadas para objetivos sexuais, são submetidas a essas violências, sendo que o TPI não processa menores de 18 anos (art. 26), evidenciando-se tendência internacional de não criminalizar as crianças soldado. Ademais, a proteção do grupo em tela também é presente na Convenção 182, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para a sua Eliminação (1999), ratificada pela Colômbia, em 28 de ja-

---

dren as Instruments of War. In: MARAUHN, Thilo. *Internationaler Kinderschutz, Politische Rhetorik oder effektives Recht?*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005. p. 06.

neiro de 2005. Seu art. 3º afirma que o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para utilização em conflitos armados é uma das piores formas de trabalho infantil, devendo, conforme o art. 1º, ser proibido e eliminado em caráter emergencial.

Quanto aos debates acerca da faixa etária para o recrutamento e participação das crianças nos conflitos, após vasta discussão, a proibição para a utilização de crianças abaixo de 18 anos passou a ser adotada pelo Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativos ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (2000), ratificado pela Colômbia, em 25 de maio de 2005. Em relação a essa norma, o art. 1º assevera que “Os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para assegurar que os membros das suas forças armadas que não atingiram a idade de 18 anos não participem diretamente de hostilidades”, já o art. 4ª traz que: “Os grupos armados distintos das forças armadas de um Estado não devem, em circunstância alguma, recrutar ou usar pessoas com idades abaixo dos 18 anos em hostilidades”.

Pondera-se quanto a isto que a inserção de disposição sobre os grupos armados em instrumento de Direitos Humanos, como o aludido Protocolo Facultativo, indica tendência maior do papel do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) na normatização das forças armadas nos conflitos internos. Contudo, da perspectiva do DIH, é alarmante a carência de igualdade de obrigações nesse Protocolo entre as regras que

regem os Estados e as que governam os grupos. Tal desigualdade mostra-se na medida em que o recrutamento voluntário para as forças do Estado é possível para crianças com mais de 16 anos (art.3º), mas não para grupos armados não estatais (art. 4º). Essa situação é questionada por esses grupos armados<sup>5</sup>, bem como por organizações da sociedade civil que reivindicaram um “*straight 18 standard*”<sup>6</sup> à época. Outro aspecto relevante desse Protocolo refere-se ao dever dos Estados partes de desmobilização, libertação das obrigações militares, assistência e reinserção social das crianças vítimas dos conflitos armados sob as suas jurisdições, já que o seu art. 6º, 3 determina que:

Os Estados-Partes adotarão todos as medidas possíveis para assegurar que pessoas em sua jurisdição recrutadas ou utilizadas em hostilidades em contradição com o presente Protocolo sejam desmobilizadas ou liberadas do serviço de outro modo. Quando necessário, os Estados-Partes prestarão a essas pessoas toda a assistência apropriada para a sua recuperação física e psicológica, bem como sua reintegração social.

Faz-se oportuno observar que a expressão “associação de crianças” também é utilizada para fazer alusão ao envolvimento de crianças com grupos ou forças armadas, conforme estabelecido nos *The Paris Principles: Principles and Guidelines on Children Associated With*

---

<sup>5</sup>SIVAKUMARAN, Sandesh. Op. cit. p. 324.

<sup>6</sup>HARVEY, Rachel. Op. cit. p. 08.

*Armed Forces or Armed Groups* (2007)<sup>7</sup>, que visam informar a conduta das partes dos conflitos armados e dar suporte às respostas programáticas que objetivam proteger as crianças do envolvimento nos conflitos. Seus pressupostos estão de acordo com os apresentados nos *Cape Town Principles* (1997)<sup>8</sup>, primeiro documento internacional a defini-la formalmente<sup>9</sup>. Ressalta-se, também, que a ONU, pela Resolução 60/147, assenta o direito de todas as pessoas, inclusive as crianças soldado, a obter reparação apropriada, eficiente e célere do Estado (art. 15), quando este por ação ou omissão, é responsável pela violação de direito ou quando o autor não pode reparar ou não a efetua (art. 16)<sup>10</sup>.

Como visto, a maior parte dos tratados mencionados foi ratificado pelo Estado colombiano, ou seja, fazem parte da sua ordem jurídica e somam-se à rede de ações do Estado e de organizações internas e/ou internacionais relacionadas à garantia, ao respeito e à proteção dos direitos das crianças. Assim sendo, o fim

---

<sup>7</sup> UNICEF. *The Paris Principles: Principles and Guidelines on Children Associated With Armed Forces or Armed Groups*. 2007. Disponível em: <<https://uni.cf/2IZuKiP>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

<sup>8</sup> UNICEF. *Cape Town Principles*. 1997. Disponível em: <<https://uni.cf/2WaXIVZ>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

<sup>9</sup> STARK, Lindsay; BOOTHBY, Neil; AGER, Alastair. Children and Fighting Forces: Ten years on from Cape Town. *Disasters*, v. 33, n. 4, 2009, p. 523.

<sup>10</sup> ONU. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Resolução 60/147 da Assembleia Geral da ONU, mar. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2W9TyLu>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

do conflito com as FARC traz a obrigação para o Estado de fornecer o apoio institucional necessário e devido às crianças desmobilizadas do conflito, a fim de, no máximo possível, combater as consequências das transgressões de direitos e permitir que, de fato, apresentem perspectivas de vivenciar novas e melhores condições de vida com base no reconhecimento pleno de sua qualidade de cidadãos.

## **2. A situação das crianças soldado das FARC após o acordo de paz**

O acordo de paz entre o Estado e as FARC tende a produzir alterações na realidade das crianças recrutadas por grupos armados, de sorte que, nesta seção, analisam-se algumas dessas implicações.

### **2.1. O fim do recrutamento de crianças pelas FARC e a controvérsia acerca do número de crianças desmobilizadas**

Malgrado a dificuldade de indicar com precisão a quantidade de crianças soldado do conflito colombiano e especialmente as das FARC, identifica-se a elevação dos registros de participação. Por exemplo, de acordo com a organização internacional *Human Rights Watch* (HRW)<sup>11</sup>, existiam, em 2003, 11.000 crianças soldado, enquanto que, para Springer<sup>12</sup>, em 2012, haveria

<sup>11</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Aprenderás a no llorar: niños combatientes em Colombia*. Bogotá: Gente Nova, 2004, p. 42. Disponível em: <<https://goo.gl/Nvyy2K>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

<sup>12</sup> SPRINGER, Natalia. *Como Corderos entre Lobos: Del Uso y Recluta-*



18.000. Além do mais, a ONU, analisando o período de novembro de 2012 a dezembro de 2015, constatou 1.556 participações de menores de 18 anos. Acerca das FARC, em 2003, a HRW<sup>13</sup> verificou que ao redor de um terço dos membros das FARC, ou 7.400, eram crianças, ao passo que o Ministério Público da Colômbia<sup>14</sup>, em 2013, notou 3.000 crianças desvinculadas das FARC.

Como tudo indica, o acordo da paz pôs um fim ao recrutamento de crianças pelas FARC. Pelo menos, insere-se, desde então, o processo de desmobilização das crianças soldado, a fim de que retornem ao convívio civil, momento sob a coordenação do *Consejo Nacional de Reincorporación* (CNR), o qual, mediante a edição de comunicados, estabeleceu o procedimento de entrega das crianças<sup>15</sup>. Em resumo, determinou-se que, ao chegarem às *Zonas Veredares Transitorias de Normalización* (ZVTN), fossem elaboradas, com o auxílio da *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos* (CPDH), listas indicativas da quantidade de crianças vinculadas ao grupo, cabendo ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) coordenar o traslado das crianças junto com a participação de outras organizações so-

---

*miento de Niñas, Niños y Adolescentes en el Marco del Conflicto Armado y la Criminalidad em Colombia*. Bogotá: CODHES, 2012. p. 30. Disponível em: <<https://goo.gl/XhpMy5>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

<sup>13</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. Op. cit. p. 47

<sup>14</sup> PALMA, Juan David Laverde. Unos 3.000 reclutaron las FARC. *El espectador*, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/AoNDaP>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

<sup>15</sup> Cf. a página online do *Consejo Nacional De Reincorporación*. Disponível em: <<http://bit.ly/2W9PY12>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ciais, para lugares de acolhidas, onde o *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF), o CNR, a Comissão Permanente de Direitos Humanos (CPDH) e a Organização Internacional para Migrações (OIM) as recebem e se iniciam as ações de restabelecimento de direitos, reparação e inclusão social. Essas atividades destinadas à satisfação dos direitos das crianças são realizadas pelo “Caminho Diferencial de vida: Programa integral para atenção e consolidação dos projetos de vida dos menores de idade que saem das FARC” (PCDV)<sup>16</sup>, de responsabilidade da CDPH<sup>17</sup>.

Mesmo diante de efeito positivo da pacificação, como a desmobilização, existe problemática. Isso porque há diferenças entre a quantidade de crianças oficialmente desmobilizadas e o histórico de recrutamento e desmobilização de menores de 18 anos pelas FARC. Essa oposição é robusta para levantar a hipótese da saída de crianças por procedimentos distintos do preconizado pela legislação, o que, no mínimo, entrava a participação nos programas destinados a enfrentar os efeitos das graves violações de direitos sofridas, e, ao revés, potencializa essas consequências, máxime quando se volta ao contexto não muito distinto do vivenciado antes do ingresso no grupo. Uma das possíveis razões de incentivo a essa conduta é o parágrafo único,

<sup>16</sup> “Caminho Diferencial de vida: Programa integral para atenção e consolidação dos projetos de vida dos menores de idade que saem das FARC” (tradução livre).

<sup>17</sup> CONSEJO NACIONAL DE REINCORPORACIÓN. 2º Comunicado de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Lk78ct>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

alínea “a” do art. 28, da Lei 1820/2016 (Lei de Anistia), o qual reflete o disposto no art.8º, 2, “b”, xxvi e “e”, vii, do Estatuto de Roma, ao considerar o recrutamento de menores não anistiável e, assim, a liberação oficial de crianças recrudesceria a responsabilidade dos autores desse crime.

Diante disso, os dados que incluem os esforços feitos desde o início da trégua entre o Estado colombiano e as FARC, em agosto de 2016, revelam: ou certo exagero quanto ao número real das crianças utilizadas pelo grupo guerrilheiro ou uma grande dificuldade de cumprir as obrigações concernentes a esse grupo vulnerável. O CICV<sup>18</sup>, em 15 de agosto de 2017, declarou que, de setembro de 2016 até a mencionada data, facilitou o traslado de 122 crianças. Já a “*Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado*” (COALICO) esmiúça esse processo asseverando que, antes mesmo do acordo final de paz, em 10 de setembro de 2016, em duas operações, 13 crianças saíram das FARC, já entre 04 de março e 12 de maio de 2017 liberam-se 75 crianças em 13 intervenções, e nos dias 15 e 16 de agosto de 2017 ocorreu a entrega de 34 crianças em 11 ações, sendo que o CPDH comunicou a desmobilização de outros dois menores de 18 anos, totalizando 124 crianças que ingressaram no PCDV<sup>19</sup>, o

<sup>18</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Colômbia: el CICR confirma nuevas salidas de menores de edad*. Bogotá, 15 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DgEjdV>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>19</sup> COALICO. *18º Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2018, p. 16. Disponível em: <<http://coalico.org/category/publicaciones-2/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

qual será melhor detalhado na subseção seguinte.

Certo é que a celebração e implementação do acordo de paz com as FARC tendem a diminuir as ações relacionadas ao conflito e promover a liberação das crianças soldados que integravam o grupo. Nesse sentido, consoante informado pela COALICO, em 2017, foram registrados 288 eventos referentes ao embate interno, dos quais 166 causaram repercussão direta em menores de 18 anos<sup>20</sup>, número pouco menor que os indicados no ano anterior (2016), quando se constataram 165 afetações<sup>21</sup>. Em relação à responsabilidade pelos acontecimentos envolvendo crianças, tem-se: 42 cometidos por grupos paramilitares pós-desmobilização, 18 pelo Exército de Libertação Nacional (ELN), 10 por grupos dissidentes das FARC e 08 por esta organização, todavia aludem à desmobilização de crianças. Constataram-se, no período, 22 recrutamentos ou ameaça de sua prática e ao menos 5 dos casos foram efetuados por dissidências das FARC<sup>22</sup>.

Por sua vez, de janeiro a junho de 2018, registraram-se 149 fatos relacionados ao conflito, havendo afetação a crianças em 114 das situações fáticas. Destes, 49 (42,9%) representaram combates entre grupos armados ilegais por disputa territorial ou combates enfrentamentos entre grupos legais e ilegais e 20,1%

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> COALICO. 16º *Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2017, p. 01. Disponível em: <<https://goo.gl/L3qS3M>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

<sup>22</sup> COALICO. 18º *Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Op. cit.

de responsabilidade das guerrilhas, sendo o ELN autor de 73,9% desses fatos e os dissidentes das FARC de 26,1%<sup>23</sup>. Além disso, quanto ao recrutamento de crianças, observaram-se 24 constatações de autoria dos grupos pós-desmobilização, dissidências das FARC e da guerrilha do ELN e, como resultado desse delito, ao menos 70 crianças foram afetadas no lapso indicado<sup>24</sup>.

Pelas informações, percebe-se que o término do conflito com as FARC reduziu substancialmente os eventos de responsabilidade do grupo com consequências negativas para crianças, basta apenas observar que os notificados se voltam à sua desmobilização. Entretanto, infelizmente, o fim dos embates armados não implicou maior tranquilidade para as crianças, tendo em vista a continuidade da ação de outros grupos e do surgimento de novas organizações, com destaque para as dissidências das FARC, os quais buscam preencher o espaço aberto pelo abandono das armas pelos guerrilheiros. Consequentemente, o risco e a prática de recrutamento de crianças são mantidos.

## **2.2. Medidas de reparação de danos e reinserção à sociedade e a (ausência de) responsabilização penal das crianças soldado**

As crianças soldado são vítimas do conflito e,

---

<sup>23</sup> COALICO. 19 ° *Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2018, p. 01-04. Disponível em: <<http://coalico.org/category/publicaciones-2/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 17-18.

nesse sentido, a ONU<sup>25</sup> ressalva, em consonância com o Direito Internacional pertinente, que devem ser consideradas como destinatárias das medidas necessárias com o intento de reparar ao máximo possível as reverberações das transgressões de direitos às quais foram submetidas. No caso colombiano, há o PCDV, que busca a garantia dos direitos dos menores de 18 anos que saíram das FARC, em especial dos direitos à reparação integral e à reintegração social, com fundamento na combinação de ações institucionais e do envolvimento das crianças, de suas famílias e respectivas comunidades e organizações sociais locais<sup>26</sup>.

As crianças sob tutela do PCDV são: (i) das ZVTN e *Puntos Transitorios de Normalización* (PTN), por intermédio do procedimento de entrega descrito no tópico 2.1; (ii) aquelas que decidiram permanecer nas localidades referidas, havendo a prestação das ações onde se encontram; (iii) menores de 18 anos que pertenceram às FARC e encontravam-se sujeitos ao Sistema de Responsabilidade Penal Adolescente<sup>27</sup>. Por sua vez, a atuação do PCDV é dividida em quatro processos<sup>28</sup>. O primeiro trata-se do (i) protocolo de saída e do

<sup>25</sup> ONU. *Informe del Secretario General sobre los niños y conflicto armado en Colombia*. Nova Iorque, 04 out. 2016, p. 21. Disponível em: <<https://goo.gl/8vVL46>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>26</sup> COLOMBIA. *Lineamientos del Consejo Nacional De Reincorporación (Cnr) para el Programa Integral Especial de Restitución de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Salgan de las Farc-Ep*. Bogotá: CNR, 2018. p. 26. Disponível em: <<https://bit.ly/2Gd1pAf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 50.

<sup>28</sup> *Ibid.* p.31-50.

plano transitório de acolhida, basicamente nos moldes descritos anteriormente. Essa etapa é seguida pelo (ii) restabelecimento de direitos com base no reconhecimento da mudança substancial pela desmobilização e na demanda por constatar as necessidades de cada criança, a fim de nortear a melhor atuação no PCDV.

Esse processo é composto por três fases<sup>29</sup>. A inicial trata-se da identificação, diagnóstico e acolhida, a qual se funda na estabilidade emocional e promoção da confiança nas crianças e intenta-se garantir os direitos à identidade (expedição de documentos, ciência acerca dos direitos etc.), saúde (tratamento médico adequado, fornecimento de alimentação pertinente, filiação ao sistema de seguridade social etc.), educação (desenvolvimento e potencialização de suas habilidades, acesso a ações culturais etc.), e contato familiar (recrudescimento pessoal e familiar, acompanhamento psicossocial etc.). A segunda é a atenção e projeção, na qual se promove o fortalecimento da garantia de direitos, da participação e integração sociais (inserção em escolas regulares, criação de mecanismos institucionais de prevenção e detecção de vulneração de direitos etc.) e da capacidade de proteção individual e social da família (aumento da rede de apoio familiar e institucional e da proximidade com os familiares e comunidade etc.) e dá-se início à reparação integral. Por último, há preparação para a reincorporação e inclusão, máxime pela orientação e incentivo às crianças

---

<sup>29</sup> Ibid. p. 34-46.

e às suas famílias para continuar com as iniciativas das fases anteriores.

Há, ainda, a (iii) reparação integral, pela qual se visa a reparar os danos sofridos antes e durante o conflito, transformando-se a realidade e reafirmando condição de cidadão por meio de atividades como ajuda humanitária, indenização, fortalecimento da família como prevenção de novas violações, avaliação da capacidade das famílias para gerir e exercer os direitos à verdade, à justiça e à reparação; e a (iv) reincorporação e inclusão social, as quais representam a consolidação do PCDV, reforçando-se o papel das próprias crianças, da família, da comunidade e das instituições, a fim de que as primeiras aceitem-se e sejam incluídas e reconhecidas no seio familiar e comunitário<sup>30</sup>.

Acerca da aplicabilidade do PCDV, a ONU, pela Missão de Verificação na Colômbia (MVC), em julho de 2018, asseverou que cerca de 110 crianças haviam sido reconhecidas como vítimas, ocorrendo a concessão de indenização a 50, enquanto 44 aguardavam essa modalidade reparatória. Além disso, 93 tornaram-se legalmente adultos, dos quais 73 foram inseridos no programa respectivo, estando os demais em processo de transição (05) ou sob os cuidados do Instituto Colombiano para o Bem-estar Familiar (ICBF), destacando-se a atuação do UNICEF e de outras organizações parceiras no desenvolvimento de ações para facilitar a

---

<sup>30</sup> Ibid. p. 46-49.



reincorporação<sup>31</sup>. No entanto, o órgão formulou críticas à indefinição da situação jurídica do programa, o que afetava na quantidade de recursos disponíveis, e à transparência das ações do PCDV, pois, por exemplo, registraram-se atrasos na transmissão de informações ou nas prestações às crianças; e exortou a necessidade de prestar apoio material às famílias das crianças, já que ao menos 49 se encontravam em situação de extrema pobreza<sup>32</sup>.

Em outubro de 2018, a MVC expressou preocupação com as crianças que não possuíam condições de subsistência diária e com as ausências de entidade governamental para garantir a sustentabilidade do PCDV e de definição da condição jurídica dos filhos de ex-membros das FARC que residiam nos Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação (ETCR), as antigas ZVTN (locais iniciais de desmobilização dos componentes das FARC), onde as ações governamentais, como saúde e educação, eram precárias. Outrossim, a MVC observou dificuldades para os ex-guerrilheiros, máxime as mães, regularizar a tutela das crianças. Por outro lado, celebrou-se a edição de diretrizes para prevenção do recrutamento e violência sexual contra crianças, as quais deveriam integrar-se

---

<sup>31</sup> ONU. *Consejo de Seguridad. Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia*. Doc. S/2018/723, jul. 2018, p. 14. Disponível em: <<https://colombia.unmissions.org/documentos>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 14

com as demais medidas de segurança<sup>33</sup>.

Por sua vez, em dezembro de 2018, a MVC aclarou que o PCDV foi aplicado a 124 crianças desmobilizadas das FARC entre 2016 e 2017, das quais 74 obtiveram reparações enquanto vítimas do embate e dos 31 casos acompanhados diretamente pela Missão, a maioria recebeu prestações de reincorporação, como salários mensais, e todos foram reconhecidos como vítimas, mas pendendo a outorga de algumas indenizações<sup>34</sup>. Permaneceram-se as ponderações quanto à formalização jurídica e, logo, aos recursos do PCDV. Ademais, o órgão chamou atenção para a precariedade das ações nos ETCR (havia apenas 3 postos de apoio para os 24 ETCR), os obstáculos à legalização da tutela das crianças desmobilizadas e a necessidade de inclusão de novas crianças no PCDV<sup>35</sup>.

O delineamento do PCDV, em geral, tem potencial para efetivar a reparação das transgressões de direitos das crianças soldado, vez que não se reduz ao aspecto pecuniário, abrangendo-se também ações que se voltam à reabilitação e à adequada reinserção à família e à comunidade, as quais são partes ativas e essenciais

---

<sup>33</sup> ONU. Consejo de Seguridad. *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia*. Doc. S/2018/874, out. 2018, p. 12-13. Disponível em: <<https://colombia.unmissions.org/documentos>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>34</sup> ONU. Consejo de Seguridad. *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia*. Doc. S/2018/1159, dez 2018, p. 13-14. Disponível em: <<https://colombia.unmissions.org/documentos>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 13-14.

para o processo, sendo relevante a conjunção de esforços do Estado com as organizações não governamentais. Entretanto, são preocupantes as alegações de insegurança jurídica do programa, o que dificulta o seu regular funcionamento e transparência à sociedade. O retardo no fornecimento de prestações pecuniárias e a não garantia de conjunturas dignas de vida às famílias e às crianças, com destaque para os recorrentes relatos da MVC acerca da débil realidade dos ETCR, são fatores relacionado à ligação das crianças com os grupos e, pois, contribuem para a perpetuação da violação de direitos, negando-se a sua cidadania e aumentando-se a vulnerabilidade a novo recrutamento.

Outro ponto importante reside na responsabilidade das crianças soldado pelos atos cometidos durante o conflito. A Lei 1820/2016 (Lei de Anistia) estabelece em seu art. 28, X, que a Sala de Definição de Situações Jurídicas, um dos órgãos da Jurisdição Especial para a Paz (JEP), detém competência para decidir sobre a renúncia a ação penal dos crimes não anistiáveis de autoria das crianças soldado. Entretanto, o art. 64 da Lei Estatutária da Administração da Justiça na JEP estipula que as crianças soldado são irresponsáveis penalmente e a Corte Constitucional as considera como vítimas. Então, mesmo sendo vítimas, podem ser responsabilizadas na seara criminal? Esse foi o entendimento da referida Corte na sentença C-080-2018, na qual assentou que, para compatibilizar o art. 64 com o direito das outras vítimas do conflito, a JEP deve deci-

dir caso a caso sobre a renúncia a ação penal e, mesmo com a concessão, é possível impor algumas obrigações, como comparecimento à Comissão da Verdade (CV)<sup>36</sup>.

O assunto da responsabilização penal das crianças soldado não é pacífico. Entende-se, na esteira do expresso pelo art. 26, do Estatuto de Roma, que não é recomendável lhes atribuir responsabilidade pelos atos perpetrados ao longo de conflitos armados, embora a falta de jurisdição do TPI sobre tais casos não exclua sua perseguição penal pela justiça doméstica. Só que o próprio Estado colombiano reconheceu, pela ratificação do Protocolo à Convenção sobre os Direitos da Criança, de 2000, que menores de 18 anos que foram recrutados e utilizados por grupos armados tem status de vítima. Diante de contexto de graves vulnerabilidades social, econômica e cultural, as quais, via de regra, determinam o recrutamento das crianças pelos grupos armados, como era o caso das FARC, para os quais constituíam instrumento de controle pleno, ou seja, sujeitas às diversas determinações sem maiores percalços, sem esquecer a ameaça de sanções, inclusive com a própria vida, o ingresso é algo que se impõe.

Compreende-se que a condição de vítima prevalece, mesmo que se alegue suposta voluntariedade na participação, posto que, frente à marginalização social e ao esquecimento estatal em cenário de grave conflito armado interno, qualquer consentimento se torna vi-

---

<sup>36</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-080, de 15 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ciado e a punição penal representaria nova vitimização e transgressão de direito. A não responsabilidade das crianças não significa impunidade. As vítimas das ações “cometidas” pelas crianças soldado devem participar das ações internas previstas para as pessoas com essa qualificação, bem como os autores do crime de recrutamento ilícito e os líderes do grupo e responsáveis pelo controle das crianças têm de ser devidamente investigados, julgados e sancionados por suas condutas. O comparecimento à CV, por exemplo, desde que pelos meios adequados e sem viés sancionatório, pode colaborar para a expressão e registro dos relatos das crianças atuais ou à época do cometimento dos fatos, auxiliando o reconhecimento como vítima do conflito e contribuindo para a reconciliação e retomada do pacífico convívio social.

## **Conclusão**

O acordo de paz celebrado entre a Colômbia e as FARC e a desmobilização de crianças soldado do grupo representou, sem dúvidas, importantes avanços para a pacificação no Estado e para a garantia de direitos das crianças, as quais são vítimas do confronto. A estrutura desenvolvida pelo Estado e organizações não governamentais apresenta contornos e ações amplas para reparar os danos das vítimas e promover a reinserção comunitária e familiar, além de visar à alteração da realidade vivenciada nesses ambientes, inclusive como mecanismo de prevenção de novos recrutamentos, em

virtude da permanência do conflito.

Constataram-se algumas dificuldades nas atividades empreendidas pelo Estado, chamando-se atenção para os obstáculos para o PCDV assegurar condições de sobrevivência digna a todas as crianças e suas respectivas famílias, o retardo no fornecimento de indenizações e a ausência da infraestrutura estatal adequada nos ETCR. Apesar disso e da impossibilidade de obter opinião definitiva acerca do recente processo, notou-se a boa-fé do Estado em buscar cumprir os compromissos internacionais, não havendo substrato fático suficiente para atestar violação a essas normas. Dessa forma, é necessário o acompanhamento crítico das medidas a fim de aperfeiçoá-las e, nesse sentido, espera-se que o Estado dê continuidade à pacificação do conflito e às ações de garantia dos direitos das crianças desmobilizadas.

### **Referências Bibliográficas**

COALICO. *16º Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2017.

\_\_\_\_\_. *18º Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2018.

\_\_\_\_\_. *19º Boletín de Monitoreo: Niñez y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Coalico, 2018.

COLOMBIA. *Lineamientos del Consejo Nacional De Reincorporación (Cnr) para el Programa Integral Especial de Restitución de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Salgan de las Farc-Ep*. Bogotá: CNR, 2018.

COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Colombia: el CICR confirma nuevas salidas de menores de edad*. Bogotá, 15 ago. 2017.

HARVEY, Rachel. International Efforts to Prevent the Use of Children as Instruments of War. In: MARAUHN, Thilo (Ed.). *Internationaler Kinderschutz, Politische Rhetorik oder effektives Recht?*. Tübingen: MohrSiebeck, 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Aprenderás a no llorar: niños combatientes em Colombia*. Bogotá: Gente Nova, 2004.

ONU. Consejo de Seguridad. *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación em Colombia*. Doc. S/2018/723, jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación em Colombia*. Doc. S/2018/874, out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación em Colombia*. Doc. S/2018/1159, dez 2018.

ONU. *Informe del Secretario Geral sobre los niños y conflicto armado em Colombia*. Nova Iorque, 4 out. 2016.

PALMA, Juan David Laverde. Unos 3.000 reclutaron las FARC. *El espectador*, 2013.

SPRINGER, Natalia. *Como Corderos entre Lobos: Del Uso y Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes em el Marco del Conflicto Armado y la Criminalidad em Colombia*. Bogotá: CO-DHES, 2012.

STARK, Lindsay; BOOTHBY, Neil; AGER, Alastair. *Children and Fighting Forces: Ten years on from Cape Town*.

*Disasters*, v. 33, n. 4, 2009.

SIVAKUMARAN, Sandesh. *The Law of Non-Internacional Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

UNICEF. *Niños soldado: cada 12 de febrero se conmemora el Día Internacional contra el Uso de Niños Soldado*, 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolução 1820, Index: S/RES/1820 (2008), 19 jun. 2008.

### **Sites consultados**

Consejo Nacional De Reincorporación. Disponível em: <<http://bit.ly/2W9PY12>>.



# Autodeterminação dos Povos e Minorias Nacionais: entre a representatividade e o argu-mento humani- tário de intervenção

Antonio Vavá Cavalcante \*

## Introdução

O Princípio de Autodeterminação dos Povos é um item do arcabouço normativo internacional que dispõe de longa trajetória de desenvolvimento; sua introdução mais ampla ao debate é normalmente atribuída a Woodrow Wilson, no contexto do primeiro pós-guerra<sup>1</sup>.

Desde então, seu uso ofereceu respaldo ao processo de descolonização e às independências tardias. Sua codificação enfim se deu como a de um item basilar, de nuance programática, no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Há um legado bas-

---

\*Possui Graduação em Letras pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), concluiu os estudos de Graduação com bolsa na *University of Georgia* (UGA). Cursou Extensões Acadêmicas e Formação Complementar na área de Ciência Cognitiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É Mestrando pelo programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), sendo pesquisador bolsista do CNPq. Realiza projetos de Extensão Acadêmica e *Advocacy* no tópico de Migrações Internacionais através do Projeto de Promoção dos Direitos de Migrantes (PROMIGRA), vinculado a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Atua como pesquisador e secretário do Grupo de Estudos sobre a Proteção Internacional de Minorias (GEPIM), na mesma faculdade e instituição.

<sup>1</sup> MANELA, Erez. *The Wilsonian Moment*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 17-18

tante polissêmico na ideia de autodeterminação, que é também remanescente dos ideais políticos de fundamento nacionalista, como a doutrina das nacionalidades<sup>2</sup>. Nesta leitura, por meio de uma contextualização histórica e discursiva, buscamos demonstrar como o escopo da autodeterminação dotou-se de um desenvolvimento tardio de ênfase representativa, de onde adquire cunho inflexivo os direitos civis, políticos e culturais desdobrados na década de 1960; um último ponto nesta trajetória responde, igualmente, a um argumento humanitário.

Essa ênfase representativa seria dada em adjacência aos valores democrático liberais que, em conjunto com crescente presença mais recente de garantias às diversidades étnico-culturais, geram interessantes indagações sobre a questão específica das minorias nacionais, sua autonomia e aspirações políticas, bem como a incidência de ação do Estado, internamente, para garantia de suas prerrogativas e direitos. Inversamente, a ilegitimidade de abusos justificaria intervenções humanitárias por parte de salvaguarda desta mesma autonomia minoritária e seus direitos mínimos, em último sob um recurso *Remedial*<sup>3</sup>, Reparatório, de eman-

<sup>2</sup> SMITH, Anthony D. *The Nation in History; Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*. Cambridge: Polity Press, 2000. p.139.

<sup>3</sup> Termo original da produção bibliográfica em língua inglesa, há dificuldade de circunscrever uma tradução que abarque o sentido conjunto de recurso prescritivo, saneamento e uso reparatório. Propriamente; remediação, por vias de dado recurso. Uma tradução aproximada, porém mais restrita, seria, em exemplo; secessão reparatória. Optamos por utilizar essa opção, dispondo nesta nota de tradução os sentidos adjacentes que devem ser observados. (BUCHANAN, Allen.

cipação. Na ótica minoritária e de vulnerabilidade, o elemento da nacionalidade e neste sentido, das minorias nacionais, adquire duplo espectro; o da representatividade e o da fragmentação. Dota-se tanto da prerrogativa de proteção de direitos quanto nos riscos de não os recepcionar, queira-se, por exemplo, com vistas a uma instabilidade institucional de consenso. A interface entre o princípio sob leituras adicionais de cunho humanitário advém, em primeira instância, da falha de soluções participativas em estados plurais, fragmentação de conflito civil e em último, está presente no argumento teórico sobre o mencionado uso reparatório argumentado por Buchanan, essencialmente embasado nas violações coercitivas para com esses grupos;

*The right to secede, understood as the unilateral right or nonconsensual entitlement to seek independent statehood by groups presently within the jurisdiction of a state, is a remedial right only, a right that a group comes to have by virtue of persistent and serious violations of the human rights of its members, or of rights conferred on them by intrastate autonomy agreements, or by virtue of violations of the rights of legitimate states (as when one state unjustly annexes another). Hence there is no right to secede from a legitimate state with a legitimate government, unless secession is by mutual agreement or constitutional provision<sup>4</sup>.*

*Secession: The Morality of Political Divorce. From Fort Sumter To Lithuania And Quebec.* Boulder, CO: Westview Press, 1991. BUCHANAN, Allen. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law.* Oxford: Oxford University Press, 2006)

<sup>4</sup> “O direito de secessão entendido como direito unilateral não-consensual com vista à independência, por grupos presentes dentro da jurisdição de um Estado, é apenas um direito reparatório; um direito

Este autor igualmente problematiza tal uso do Princípio, em âmbito doutrinário, sob uma lacuna na teorização liberal. Essa defesa de secessão humanitária no caso de resposta às violações de direitos humanos nos termos de genocídio étnico é igualmente elaborada por Espinosa, sendo historicamente reconhecida no âmbito dos fenômenos de matiz étnica operando sobre a Ex-Iugoslávia<sup>5</sup>, exemplo ilustrativo no qual nos deteremos adiante.

Dada a complexidade destes eventos, o elemento da intervenção humanitária advém tanto do cenário de conflito civil propriamente, quanto do alinhamento dos lados concorrentes que buscam legitimidade internacional, no caso sucessório<sup>6</sup>. Por configurar correntemente fenômeno unilateral, as mobilizações de secessão e crise civil resultantes favoreceriam já uma escalada de conflito. Menciona-se então a intervenção humanitária de agentes supervisionados pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e demais que um grupo vem a possuir por virtude de sérias violações de direitos humanos, ou de direitos conferidos sobre estes por acordos de autonomia intraestatal, igualmente, por virtude de violações de direitos de Estados legítimos (quando um Estado injustamente anexa outro). Logo, não há direito de secessão ante um Estado legítimo, com um governo igualmente legítimo, a menos que disposto por acordo mútuo ou provisão constitucional". BUCHANAN, Alles. Op. cit. p. 70. (tradução livre).

<sup>5</sup> ESPINOSA, Juan Francisco E. *Self Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World: Kosovo v. Crimea*. Springer, 2018. p. 60-61.

<sup>6</sup> STROMSETH, Jane E. Self Determination, Secession and Humanitarian Intervention by the United Nations. *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*. v. 86, April 1-4, p. 370-374, 1992.

atores.

Ainda como exemplo sobre a unilateralidade, pode ser citado o precedente do parecer<sup>7</sup> da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de 2010, é colocado no caso de Kosovo, como revisão opinativa sobre o estatuto das declarações unilaterais de independência. Uma versão espelhada desta dinâmica reflete a noção de intervenções humanitárias externas a fim de garantir a preservação destes direitos, viabilizar outras estratégias<sup>8</sup> conciliatórias e autogestão.

O valor de uma investigação normativa sobre o princípio, favorece uma antevisão de como ele pode embasar usos argumentais das partes em um contexto de crise humanitária e política, com objetivações de legitimação. Igualmente, mobilizações iniciais nesses cenários já poderiam se ver sob a motivação do argumento de autonomia nele disposto.

A autodeterminação como busca por autonomia representativa e como recurso último, reparatório, quando há crises humanitárias que as inibam por estratégia superveniente do Estado, é assim sobreposta a essas pressuposições que vêm contemporaneamente sendo revistas e distendidas<sup>9</sup>; seja à luz das forças

<sup>7</sup> A Corte notadamente se manifestou no Parecer Consultivo pela opinião de que a Declaração de Independência de Kosovo, e para todos os efeitos indutivos, as declarações de independência unilaterais, não violam princípio ou normas do Direito Internacional.

<sup>8</sup> WELLER, Mark. WOLFF, Stephan (Org). *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution; Innovative approaches to institutional design in divided societies*. Routledge, 2005. p. 33-34.

<sup>9</sup> CASSESE, Antonio. *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge, 1998. p.277.

transnacionais de integração ou das mobilizações civis<sup>10</sup>. Esforços teóricos nesse ponto se dão especialmente em interpretações embasadas no nacionalismo normativo prevendo uma reciprocidade unitária, ou voltam-se para estratégias institucionais-representativas, como mais bem se explicita nos arranjos de Estados multinacionais ou multiculturais sob âmbito inclusive federalista<sup>11</sup>. O sentido representativo prevê uma inserção equânime destes diversos componentes étnico-nacionais nos Estados já constituídos visando sua legitimidade e garantindo direitos políticos. Há ainda o diálogo para com os Direitos Humanos e a legitimidade de intervenção externa nos últimos desenvolvimentos doutrinários sobre o princípio, no sentido de que as interpretações de emancipação ditas reparatórias, conforme mencionado, seriam apenas justificadas em termos morais por violações abusivas praticadas pelo Estado sobre essas populações<sup>12</sup>. O fim deste espectro configura um recurso de prescrição humanitária na salvaguarda desta mesma autonomia. Sobre o uso recursivo das intervenções e resolução de conflitos étnicos, há um contraponto entre a soberania de integridade territorial e a autodeterminação.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> SHAW, Malcolm. *International Law*. Cambridge Press, 2008. p. 256-257.

<sup>11</sup> NORMAN, Wayne. *Negotiating Nationalism Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 139-140.

<sup>12</sup> BUCHANAN, Allen. Op. cit. 1991. p. 51.

<sup>13</sup> CHADDA In THOMAS, Raju G. C. *Yugoslavia Unravelling Sovereignty, Self-Determination, Intervention*. Washington, D.C.: Lexington Books,

## 1. Sobre a historicidade do princípio

O princípio de autodeterminação já foi evocado por Estados, populações étnicas e aborígenes, nacionalistas minoritários e órgãos institucionais deliberativos multilaterais como a Assembleia Geral da ONU, sendo simultaneamente alvo de pareceres da CIJ e Comissões Arbitrais *ad hoc*<sup>14</sup>. Geralmente é entendido como a aptidão tida por populações nacionais bem definidas de disporem sobre si (queira-se; um destino político comum) e a capacidade de um povo de gerir suas escolhas governamentais dentro de um Estado. Em âmbito internacional, confunde-se com a titularidade de soberania, dada a pressuposta não interferência alheia nessas mesmas escolhas<sup>15</sup>. Após esforço de positivação, possui presença no corpo normativo da Carta da ONU desde a fundamentação dada na Carta do Atlântico de 1941, bem como embasou o eixo justificativo da Resolução 1514 de 1960 da Assembleia Geral da ONU sobre a Descolonização e outros documentos como as Declarações Programáticas de 1966 sobre o direito ao Desenvolvimento. Os desenvolvimentos normativos da década de 1960 são especialmente os que norteiam uma especialização para garantias mais tópicas, de direitos políticos e culturais, que adquirem um caráter mais nitidamente minoritário. Nestes docu-

---

2003, p.317.

<sup>14</sup> CASSESSE, Antonio. Op. cit.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*, v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 70.

mentos, a ótica que prevalece é de uma supervisão do estado como garantidor destes direitos. Internamente, porém, não residem maiores esclarecimentos sobre a subjetivação própria de “povos”, isso é, não há uma sistemática clara de que consiste tal item nominal. O princípio figura também nos artigos introdutórios do Acordo sobre Direitos Cíveis e Políticos, e sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais; ambos frutos do fortalecimento deliberativo e acréscimo numérico dos países em desenvolvimento e recém-independentes, sob o respaldo institucional da ONU na década de 1960. Assim, de acordo com esses documentos, em sua forma mais sintética a constatação de um direito retido pelos povos no âmbito de escolha de seu estatuto político e desenvolvimento econômico e cultural<sup>16</sup>. O corpo teórico reconhece o potencial ambíguo (que, nesta reflexão, em detrimento de ambiguidade, remete mais à polissemia) do princípio de autodeterminação tanto como agregador quanto disruptivo, sendo a ambiguidade um elemento típico dos princípios gerais, programáticos, em contraste com as normas<sup>17</sup>. A imprevisibilidade de seus efeitos foi já levantada mesmo por Comissões Arbitrais<sup>18</sup>, especialmente quando de sua articulação por diversos sujeitos dentro do escopo qualificativo de povos.

Nesse procedimento, percebe-se um eixo de as-

---

<sup>16</sup> ONU. International Covenant on Civil and Political Rights. 1966. p.1

<sup>17</sup> CASSESE, Antonio. Op. cit.

<sup>18</sup> PELLET, Alain. The Opinions of the Badinter Arbitration Committee a Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *EJIL*, 1992.



pecto comum que retoma sua evocação como associado aos fenômenos do Nacionalismo, de onde nos valem das investigações sobre sua natureza contemporânea nos estados multinacionais e nas nações sem Estado, especialmente conforme disposto em Guibernau<sup>19</sup>. Sobre sua introdução preliminar na jurisprudência internacional pela campanha internacionalista de Wilson, Manela<sup>20</sup> traça importante reconstrução do período de descolonização e esfacelamento imperial do pós primeira guerra. Elabora como as demandas de autonomia, efetivadas ou não, igualmente se valeram então do ideal de Autodeterminação para efetivar campanhas de mobilização bastante amplas. Sua presença no arcabouço da ONU é fenômeno derivado deste primeiro momento, mas desde então coexiste com demandas que não mais condizem com a dinâmica típica de descolonização hoje plenamente recepcionada pela visão da doutrina. Garantias às proteções de minorias nacionais são uma adição posterior, da década de 1960, como disposto nas Declarações da Assembleia Geral sobre Direitos Políticos, Civis e Culturais de 1966. O dilema emerge, porém, entre a interface mutuamente exclusiva entre proteção receptiva e objetivos políticos autônomos, por isso, ativos, inclusos aí o recurso humanitário interventivo para assegurar-los. Dentro do elemento de proteção, seriam geridas as intervenções

---

<sup>19</sup> GUIBERNAU, Monserrat. *Nationalisms: The nation state and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity Press, 1996.

<sup>20</sup> MANELA, Erez. Op. cit.

por fins de violações humanitárias, como no caso de extermínio étnico, por exemplo.

No entanto, o recurso teórico reparatório que articula essa interface é delicado e a fronteira entre proteger e justificar procedimentos radicais de secessão ante violações é problemático<sup>21</sup>.

### **1.1. O Paradigma Wilsoniano como apropriação programática inicial; Equidade e não dominação entre Nações**

*The campaigns for self-determination and equality in the international arena had roots in internal developments within each society. But they were also intricately enmeshed in the international context of the Wilsonian moment [...] The campaigns to lodge these demands, and the failure of the great powers to meet or even address them, helped convert the expectations for a new era in international affairs into demonstrations [...].*<sup>22</sup>

O discurso Wilsoniano favorece a delimitação de um primeiro ponto deliberativo mais consensual da autodeterminação no esforço para formação de uma estrutura normativa internacional, a fim de reger as rela-

---

<sup>21</sup> BUCHANAN, Allen. Op. cit. 2006. p.278.

<sup>22</sup> “As campanhas por autodeterminação e igualdade na arena internacional possuíam raízes no desenvolvimento interno de cada sociedade. Mas eram também intrincadamente emaranhadas no contexto internacional do momento Wilsoniano [...] As campanhas para alocar essas demandas, e o fracasso das grandes potências em equiparar e mesmo endereçá-las ajudou a converter expectativas por uma nova era de assuntos internacionais, em demonstrações [...]”. THOMAS, Raju G. C. Op. cit. 2003. p. 12. (tradução livre)

ções entre Estados. Esse período favorece a conjunção de elementos que lhes propiciaram coerência ao uso do termo, e uma amenização dos riscos de seus efeitos mais disruptivos para com integridade (entendida em termos amplos como o estatuto de manutenção de limites territoriais e institucionais) do que a campanha internacionalista de Wilson ao fim da Primeira Guerra Mundial. Se no primeiro pós-guerra o sentido de emancipação se dava no esfalecimento de projetos hegemônicos imperialistas, no segundo, isso transcorre mais estritamente pela descolonização tardia. Aqui, no caso Wilsoniano, o argumento desfaz-se da veia eminente de base do nacionalismo cívico cultural originário e se reveste de atributos de igualdade normativa coincidente ao esforço de renovação da ordem internacional. Nesse contexto, tem-se, então, uma síntese mais concisa entre o parâmetro da equidade formal entre as soberanias e uma prerrogativa advinda desta, para a liberação prescritiva dos povos coloniais. A autodeterminação naturalmente visava compor um argumento associado que reforçasse a prescrição formal para obtenção real dessa equidade, isso é, enfocasse não sua cláusula nominal em um estado de coisas, mas o processual, a ação, que lhe permitisse obtê-la:

*The new international society must be constituted on the basis of "an equality of rights" that would "neither recognize nor imply a difference between big nations and small, between those who are powerful and those that are weak." Equality of rights, however, would not mean equality of circumstances [...] nor would there*

*be enforced equality “not gained in the ordinary peaceful and legitimate development of the peoples themselves.”<sup>23</sup>*

No discurso original de Wilson, a autodeterminação aparece como um entremeio procedural entre duas de suas diretrizes maiores; a equidade não hegemônica de dominação e o governo por consentimento de índole liberal democrática<sup>24</sup>.

A notação procedural, de reforma liberal e valores adjuntos em detrimento de uma prescrição eminente de emancipação, é um dos atributos desta perspectiva.

## **1.2. O regime das convenções nas Nações Unidas**

A Carta da ONU já insere objetivamente<sup>25</sup> menção a autodeterminação como princípio geral listado, delimitando-a como a capacidade de gestão própria dos Estados sem interferência externa, e a disposição de populações em suas escolhas políticas culturais e eco-

---

<sup>23</sup> “A nova sociedade internacional deveria ser constituída sobre a base de uma “igualdade de direitos que sequer reconheceria ou viria a implicar diferenças entre nações grandes e menores, dentre os poderosos e aqueles que são fracos”. Igualdade de direitos, porém, não haveria de significar igualdade de circunstancia [...] sequer seria igualdade forçosa não adquirida nos desenvolvimentos pacíficos, comuns e legítimos aos próprios povos”. MANELA, Erez. Op. cit. p. 42 (tradução livre).

<sup>24</sup> Ibid. p. 30.

<sup>25</sup> Configurada no preâmbulo, propriamente no capítulo 1 e art. primeiro, onde coexistem em linha os elementos de equidade e igualdade normativa, associados ao legado Wilsoniano, e a regência de relações amistosas norteados em igual medida pelo princípio de autodeterminação.

nômicas. No sentido de administração indireta, agora escassa, a disposição é a de que os fins para garantia de governo próprio sejam perseguidos por todos os meios institucionais cabíveis, especialmente pelas proposições do art. 73.

O desenvolvimento normativo sobre a proteção de minorias étnico-culturais é posterior, e fica mais disposto especialmente em Declarações da Assembleia Geral. A Declaração da Assembleia Geral, 47/135, de 1992, lista de forma titular as minorias nacionais. Estas declarações recebem um embasamento estrutural em outras Cartas, como na Declaração Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, cujo art. 27 refere-se a esses mesmos agregados; linguísticos, religiosos e, importantemente; nacionais. A grande partição entre a autodeterminação como elemento programático amplo e essas declarações mais especializadas é, ao exemplo do art. 1 da referida declaração, não o protagonismo da nação no destino político, mas na proteção desta que cabe ao Estado. Notadamente, há menção clara sobre a controvérsia territorial, que a luz desse protagonismo de Estado, reitera a responsabilidade de gestão sobre seus próprios territórios como garantidor, e os grupos titulares desses direitos que ali se encontram. De forma objetiva, enquanto priorizam os direitos destas minorias, o arranjo do artigo, pela responsabilidade atribuída aos Estados<sup>26</sup>, reverte à prerrogativa da Integridade por duplamente reforçar a jurisdição territorial dos Es-

---

<sup>26</sup> ONU. Op. cit. p. 1.

tados já existentes, amenizando maiores controvérsias formais. Nesse sentido, a defesa minoritária de pronto não atrita com a soberania corrente.

No debate teórico e doutrinário, em inverso, partindo precisamente deste ponto de fracasso por parte do Estado como garantidor destes direitos mínimos, as minorias nacionais coesas que sofressem abusos genocidas ou crises humanitárias graves, rogariam da prerrogativa reparatória em recurso último, inclusive interventivo:

*In parallel with the development of an opinio, authors have also mentioned the existence of certain cases supporting the appearance of lawful secession when there is oppression or gross violations of human rights .<sup>27</sup>*

Adicionalmente, segue-se:

*its influence can be detected in the various provisions for minority protection and in the establishment of the mandates system based as it was upon the sacred trust concept [...].<sup>28</sup>*

Acima, Shaw igualmente menciona o problema do escopo de aplicação, nota a nuance de proteção mi-

---

<sup>27</sup> “Em paralelo ao desenvolvimento de uma opinião, a bibliografia menciona também a existência de certos casos onde há suporte por uma aparência legal da secessão quando há opressão ou grosseiras violações de direitos humanos”. ESPINOSA, Juan Francisco E. Op cit. p. 162. (tradução livre).

<sup>28</sup> “Sua influência pode ser detectada nas várias providências para proteção minoritária e no estabelecimento do sistema de mandatos, conforme fora baseado no conceito de verdade sagrada . SHAW, Malcolm. Op. cit. p.251 (tradução livre).

noritária em último, humanitária, e reitera que a ambiguidade em muito se deve à noção abrangente de Povos, recorrendo pois ao estratagema da distinção de que este item nominal não coincide com o sentido sociológico político que é a ele normalmente atribuído; se assim o fosse, haveria uma ampla repercussão disruptiva. Estritamente sobre tal ponto:

*If the principle exists as a legal one, and it is believed that such is the case, the question arises then of its scope and application. [...] UN formulations of the principle from the 1960 Colonial Declaration to the 1970 Declaration on Principles of International Law and the 1966 International Covenants on Human Rights stress that it is the right of 'all peoples'. If this is so, then all peoples would become thereby to some extent subjects of international law as the direct repositories of international rights, and if the definition of 'people' used was the normal political-sociological one, a major re-arrangement of international law perceptions would have been created [...].*<sup>29</sup>

A ênfase dada pelo autor na Declaração sobre a Descolonização (Declaração de Concessão de Independência)

---

<sup>29</sup> Se o princípio existe de forma legal, e acredita-se ser este o caso, surge a questão de qual seu escopo e aplicabilidade [...]. As formulações da ONU, desde a Declaração sobre a Descolonização de 1960 até a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional de 1970 e a Declaração Universal de Direitos Humanos, enfatizam que trata-se de um direito de “todos os povos”. Sendo desta forma, todos os povos haveriam de se tornar, em alguma medida, sujeitos do Direito Internacional, como receptores direitos, e, se a definição utilizada de “povos” fosse a político sociológica, um grande reordenamento sobre as percepções do Direito Internacional teria sido feito. SHAW, Malcolm. Op. cit. p. 256. (tradução livre).

dência aos Povos Coloniais, de 1960), representa a postura doutrinária comumente adotada, que tensiona-se tanto pela ausência de territórios propriamente coloniais, quanto pelo crescente desenvolvimento de defesa das garantias minoritárias nacionais.

Contraponto igualmente válido que contribui para o esforço releitura, são as independências recentes (necessariamente sucessórias ou secessionistas para esse efeito) e o parecer da CIJ sobre a Legalidade das Declarações de Independência, no caso de Kosovo (2010), como não representando violação às diretrizes do Direito Internacional.

## **2. Um paradigma pós-colonial minoritário; uso reparatório e intervenções humanitárias**

Distinções entre o paradigma Wilsoniano, que viemos alocando em ênfase equitativa, e a posteridade, que retoma mais nitidamente a questão da brecha de integridade, se relacionam a algumas contextualizações de sua presença agora no âmbito do registro contido na Carta da ONU e outros documentos, mas respondem igualmente às implicações do contexto pós-bipolar de multilateralismo e de mobilizações minoritárias domésticas. Este último paradigma especificaria o potencial de controvérsia disposto sobre as evocações do Princípio, agora quanto a sua codificação nas cartas da ONU, especialmente nos termos estritamente coloniais. É possível verificar esta mesma gradação dos contextos de aplicabilidade no parecer decisório



da Suprema Corte Canadense sobre a secessão do Quebec de 1998. Na última esfera contextual da privação de direitos e coercibilidade se inseriria a interface de violações humanitárias, igualmente, onde:

*[...] right to secession only arises under the principle of self-determination of peoples at international law where 'a people' is governed as part of a colonial empire; where 'a people' is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where 'a people' is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part.*<sup>30</sup>

O caso reparatório, que é a interface mais nítida para com os procedimentos de intervenção humanitária, se veriam abarcados neste último paradigma de desenvolvimento.

Convém notar que há um elo nítido aos desdobramentos anteriores, na da garantia dos direitos políticos e culturais ao âmbito interno do Estado como assegurado destas, que é típico das cartas da década de 1960. A violação destas garantias se associa ao argumento emancipatório de reparação que se entrelaça aos contextos de crise civil, de onde passa a operar o enquadramento mais estritamente humanitário e potencial-

---

<sup>30</sup> “[...] direito a secessão apenas emerge sob o Princípio de Autodeterminação dos Povos no Direito Internacional onde um povo é governado como parte de um império colonial; onde um povo é sujeito à subjugação, dominação ou exploração externas; e, possivelmente quando a um povo são negados quaisquer exercícios significativos de seus direitos de Autodeterminação dentro do Estado no qual forma parte . SUPREME COURT OF CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998. p. 295. (tradução livre).

mente, interventivo. Este é o caso especialmente em Estados Nacionais dotados de maior pluralismo, mas também relaciona-se ao ritmo de integração regional (aos quais os contrapontos são normalmente referenciados como risco fragmentário) e a garantia de direitos internos, inclusive recepcionando um ponto último ante violações de assimilação ou extermínio por parte do Estado. Caso exemplar é a crise Balcânica, quintessencial da desintegração de um estado multinacional, por atritos étnicos de longa data, instrumentalizado por interesses políticos, territórios de relativa autonomia com sucessivas concessões e remissões revogatórias, e enfim; da simultaneidade de diversos eventos secessionistas advindos da declaração de independência unilateral iniciadas por Eslovênia, Croácia e Bósnia entre 1991 e 1995. Na escalada da fragmentação, a prerrogativa interventiva se entremeou as mobilizações de autonomia adjacentes à autodeterminação e ante a ingerência soberana do Estado Iugoslavo;

*[...]endorsed the idea of humanitarian interventions within sovereignties. They proposed the setting up of a permanent UN peacekeeping force to undertake such actions. Anan declared that states cannot hide behind the principle of sovereignty when indulging in "evil" within its borders. Anan and Western leaders are, of course, referring to events in Bosnia, Kosovo.*<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Advogaram a ideia de intervenções humanitárias dentro de soberanias. Eles propuseram a instalação de uma força da ONU para manutenção da paz com vias a gerir tais ações. Anan declarou que Estados não poderiam se esconder atrás do Princípio de Soberania ao indulgirem em males dentro de suas bordas. Anan e líderes

O caso de intervenções humanitárias no contexto iugoslavo foi elemento nítido, presente com a agravação da crise e as consumações sucessórias. Internamente, o genocídio étnico foi mobilizado como resposta, especialmente pelas forças sérvias contra a população bósnia e, externamente, fortaleceu argumento das intervenções protetivas por parte de agentes como a OTAN e a União Europeia<sup>32</sup>, de 1995 na Bósnia e Herzegovina, culminando em 1999, no Kosovo, ao passo que os esforços unilaterais de autonomia se aguçavam. Em último, embora haja o elemento controverso quanto à aprovação processual da intervenção pelo Conselho de Segurança da ONU, a operação argumentou a violação de direitos humanos na escalada diante das mobilizações unilaterais de independência como parte das justificativas. As últimas operações premeditaram retirada das forças Iugoslavas no Kosovo.

O aspecto humanitário associa-se igualmente à resultante instalação da Missão de Administração Interina ONU no Kosovo, com objetivo de gestão e manutenção de paz, já em 1999 pela Resolução 1244, dispondo igualmente de um alto-comissariado para Direitos Humanos<sup>33</sup>. Esses fenômenos se associam, como anteriormente mencionado, a transposição dos conflitos ocidentais estavam, claro, se referindo aos eventos na Bósnia, Kosovo [...]”. THOMAS, Raju G. C. Op. cit. p. 16. (tradução livre).

<sup>32</sup> ESPINOSA, Juan Francisco E. Op. cit. p. 60.

<sup>33</sup> KRIEGER, Heike. *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*. Cambridge: Cambridge University Press. 2001. p. 24.

tos armados da esfera dos eventos majoritariamente internacionais, para a prevalência de conflitos civis e crises humanitárias resultantes. Ambos, no sentido da defesa de projetos nacionais, se relacionam com a nomenclatura que Guibernau confere aos nacionalismos de dentro do Estado<sup>34</sup>, e não, necessariamente o nacionalismo do Estado, que aqui articulamos como o espelhamento do ideário que se faz visível nas instituições e seu discurso. Há uma possibilidade de interlocução desta dicotomia, com a terminologia usada por Brown para distinção entre nacionalismo civil e étnico-cultural<sup>35</sup>. Como mencionado, esta transição parece implicar em um salto de paradigmas quanto ao escopo dos agentes e suas competências, de onde a ideia de povo pode ser atribuível aos agregados minoritários, igualmente. Isso é, a defesa destes direitos, das garantias culturais minoritárias, endogenamente legitimam suas causas e fins, embora sob risco da instrumentalização política identitária. Indutivamente, na proteção há o reconhecimento tácito de ali residir um sujeito titular. As violações de liberdade e direitos fundamentais são igualmente tidas como o ponto de transposição mais aceito para a legitimação do conflito secessionista aos auspícios da defesa humanitária, isso é, se há violações coercitivas contra a comunidade nacional que reivindica ao menos diálogo e transposições institucionais.

---

<sup>34</sup> GUIBERNAU, Monserrat. Op. cit. p.118.

<sup>35</sup> BROWN, David. *Contemporary Nationalism*. London: Routledge, 2000. p. 34.

Essencialmente, esse é o cerne do argumento moral disposto pela solução das emancipações remediais discutidas por Buchanan no âmbito do arcabouço teórico liberal, as quais, para o autor, supririam uma lacuna<sup>36</sup> sobre o estatuto moral da emancipação. O cenário multilateral é um de índole transicional que combina os matizes de ideário nacionalista que contemporaneamente será necessariamente reverberado não mais pela reminiscência do discurso colonial, mas especificamente ao paradigma minoritário nos estados já constituídos e, de forma notável, não apenas de uma emergência terceiro mundista de consolidação recente, mas mesmo Estados já há muito consolidados.<sup>37</sup>

Se a autodeterminação se alia aos aspectos democráticos representativos como um estratagema de legitimidade, ela igualmente estabelece um delicado limiar entre pluralidade e risco fragmentário com suas consequências cívico-políticas, bem como humanas. É natural que haja um elo entre a ideia de equidade e os desenvolvimentos posteriores do arcabouço liberal-democrático, no sentido de garantir, também às vias domésticas, a participação de comunidades agregadas pela unidade do Estado por estratégias de justiça social;

*This vision of the multicultural nation as a social justice community is manifested most clearly in the call for existing states to recognise and promote the collective rights of each ethnic minority group within the society to variously specified forms of autonomy, resource alloca-*

<sup>36</sup> BUCHANAN, Allen. Op. cit. 1991. p. 44.

<sup>37</sup> GUIBERNAU, Monserrat. Op. cit. p. 119-120.

A prescrição representativa democrática e garantia de autonomia decisória da Autodeterminação deixam nebuloso o limiar dos recursos para o sucesso desta reciprocidade, tornam-se ainda mais delicadas em contextos de crise humanitária onde estes direitos não são institucionalmente garantidos.

## **Conclusão**

O presente capítulo buscou explorar uma trajetória histórica e conceitual sobre o princípio de autodeterminação dos povos no Direito Internacional à luz de uma perspectiva crescentemente minoritária. Buscou-se estabelecer que a matriz de ideal político, embasada em proximidade com um argumento político nacionalista se vê enaltecida pela prerrogativa das demandas de representatividade, as quais adquirem nova luz nas dinâmicas agora domésticas das comunidades étnico-nacionais, principais preponentes reativos deste tipo de vocalização. Essas demandas em último escopo repousam sobre um direito de proteção humanitária e de emancipação reparatória para garantia ante violações drásticas por parte do Estado, sendo o último elo desta análise, um argumento interventivo decorrente. Tal

---

<sup>38</sup> Tradução livre do autor: A visão da nação multicultural como comunidade de justiça social é manifestada mais claramente na chamada para que Estados existentes reconheçam e promovam os direitos coletivos de cada grupo de minoria étnica dentro de suas sociedades, em diversas formas de autonomia, alocação de recursos e representação política". (BROWN, David. 2000. p. 125).

contexto se difere estruturalmente das ondas mais tipicamente enquadradas na descolonização e nas independências tardias que já abarcaram-lhe uso. A correlação do princípio com o nacionalismo contemporâneo se desdobra, em síntese, a partir deste ponto.

O elemento da justiça representativa minoritária e da proteção é inicialmente comum a ambos os lados. A persistência da autodeterminação dos povos em esforços de codificação, embora seja de grande polissemia, advém de que ela serve convenientemente a dois aspectos: em primeiro lugar, atua como termo amplo sobre a justiça social, no sentido representativo-participativo ante critérios de pluralidade cuja assimilação unilateral ativa é problematizada. A prevalência dos conflitos civis, defesa dos direitos representativos e a crise interventiva de conflito étnico sugerem, sob essas considerações, uma mudança paradigmática do fenômeno do nacionalismo, que contemporaneamente assume uma natureza doméstica e minoritária<sup>39</sup>, ela, no entanto, buscaria se internacionalizar. Neste sentido, o elo entre a autodeterminação e as intervenções humanitárias pode advir de estratégias de legitimação dos beligerantes internos, buscando precisamente uma ingerência interventiva, inclusive político instrumental, em favor de suas causas, e na vocalização de violações perante a comunidade internacional<sup>40</sup>.

Mobilizações subsequentes por legitimação e a

<sup>39</sup> GUIBERNAU, Monserrat. Op. cit. p.145.

<sup>40</sup> THOMAS, Raju G. C. 2003. p.17.

complexidade de respostas internacionais devidas, se veem feitas por formas cada vez mais particularizantes ao seio do Estado em um entremeio de agentes concorrentes<sup>41</sup>. Esses desenvolvimentos são desafios endógenos ao papel do Estado Nacional no século XXI, com casos já traumáticos de instrumentalização e violações sob argumentos étnico nacionais. Sugerem a sempre complexa relação entre pluralidade e fragmentação, bem como os diversos argumentos sobre autonomia<sup>42</sup>, seja na derrocada e gestão de conflitos ou na proteção mínima de direitos políticos sobre populações passíveis de coercividade e violações, inclusive, internas. Entender o papel normativo e discursivo do princípio de autodeterminação nestes casos, favorece contribuição tanto argumental; por exemplo nos procedimentos de legitimação dos agentes, quanto estrutural; nas mobilizações políticas evocatórias, sobre contextos onde

<sup>41</sup> Sobre essa relação potencialmente concorrente: “A ocorrência simultânea dos conflitos interétnicos e de grupos estatais é outra razão potencial para conflitos entre Estado e Nação. Conforme conflitos interétnicos ameaçam a integridade social do Estado, ações pela Nação podem ser percebidas como uma fonte desta mesma ameaça, sendo então contrapostas pelo Estado. Isso, por sua vez, pode ser percebido [...] como negação de uma oportunidade para defender ou estabelecer condições condutoras à preservação, expressão e desenvolvimento de sua própria identidade étnica” (tradução livre). Original: “*The simultaneous occurrence of inter-ethnic and group-state conflict is another potential reason for conflict between host-state and host-nation. As inter-ethnic conflict threatens the social integrity of the host-state, actions of the host-nation may be perceived as one source of this threat and be countered accordingly by the host-state. This, in turn, can be perceived [...] as denying an opportunity to defend, or establish, conditions conducive to the preservation, expression, and development of its own ethnic identity.*” (WELLER, Mark. WOLFF, Stephan. Op. cit. p. 7.)

<sup>42</sup> WELLER, Mark; WOLFF, Stephan. Op. cit. p. 1-5.



tornam-se também decorrentes as intervenções humanitárias.

### **Referências Bibliográficas**

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: New York: Verso, 1991.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BROWN, David. *Contemporary Nationalism*. London: Routledge, 2000.

BUCHANAN, Allen. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BUCHANAN, Allen. *Secession: The Morality of Political Divorce. From Fort Sumter To Lithuania And Quebec*. Boulder: Westview Press, 1991.

CASSESE, Antonio. *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHADDA, M. Intervention in Ethic Civil Wars and Exist Strategies – Lessons from South Asia. In: THOMAS, Raju G. C. *Yugoslavia Unravelling Sovereignty, Self-Determination, Intervention*. Oxford: Lexington Books, 2003. p. 317-342.

COLLIER Paul, SAMBANIS, Nicholas. *Understanding Civil War; Evidence and Analysis*, World Bank, 2005.

ESPINOSA, Juan Francisco E. *Self Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World*:

*Kosovo v. Crimea*. Switzerland: Springer, 2018.

GUIBERNAU, Monserrat. *Nationalisms: The nation state and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity Press, 1996.

HISASHI, Owada. *International Court of Justice advisory opinion on Kosovo's declaration of Independence*. Documento online, 2010.

KRIEGER, Heike. *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

KYMLICKA, W. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MANELA, Erez. *The Wilsonian Moment*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

NORMAN, Wayne. *Negotiating Nationalism Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press, 2006

PELLET, Alain. The Opinions of the Badinter Arbitration Committee a Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *EJIL*, 3, p. 178- 185, 1992.

SHAW, Malcolm. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SMITH, Anthony D. *The Nation in History; Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*. Cambridge: Polity Press, 2000.

STROMSETH, Jane E. Self Determination, Secession and

Humanitarian Intervention by the United Nations. *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*. v. 86, April 1-4, p. 370-374, 1992.

SUPREME COURT OF CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998.

THOMAS, Raju G. C. *Yugoslavia Unravelling Sovereignty, Self-Determination, Intervention*. Lanham: Lexington Books, 2003.

WELLER, Mark. WOLFF, Stephan. *Org. Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*. London: Routledge, 2005.

WILSON, Woodrow. *Speech on war aims and peace terms to the United States*, 1918.

**PARTE II**

**RESPONSABILIDADE  
DE PROTEGER E  
RESPONSABILIDADE AO  
PROTEGER**

# A Responsabilidade de Proteger: Teoria e Prática

Wellington Pereira Carneiro\*

## Introdução

A modernidade tem seu início aproximado por volta das primeiras décadas do século XVII, no qual também ocorre em 1648 a Paz de Westfália, fundando, conforme a maioria dos historiadores, o moderno estado nacional<sup>1</sup>. No entanto, parece ser consensual o entendimento de que a partir da modernidade o pensamento mítico, filosófico, moral ou religioso, vai sendo substituído pela racionalidade. Neste sentido se credita ao discurso científico de Descartes na epistemologia e Galileu na astronomia, o pioneirismo na introdução de métodos racionais no trato dos problemas da vida humana e social<sup>2</sup>. O moderno pensamento científico se sobrepõe a todas as outras formas de compreensão da realidade humana e da natureza com a clara tendência

---

\*PhD em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Oxford (Inglaterra) e em Direito Internacional Público pela Universidade Drujby Narodov (Rússia). Foi Professor Universitário no Brasil, do UniCeub - DF e Univap - SP. Como Funcionário do ACNUR serviu nas operações do Brasil, Sudão, Cazaquistão, Colômbia, Uganda, Líbano e Angola. É autor do livro *“Crimes contra a Humanidade, a encruzilhada entre a história e os direitos humanos”*, Editora Prismas 2015

<sup>1</sup> CARNEIRO, Henrique. A Guerra dos Trinta Anos. In: MAGNOLI, Demetrio (Org). *História das Guerras*. São Paulo: Ed Contexto, 2011.

<sup>2</sup> TOULMIN, S. *Cosmopolis: the hidden agenda of modernity*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

de racionalizar inclusive as ciências humanas por meio de um “instrumento mais poderoso de conhecimento, a saber, o moderno pensamento científico”<sup>3</sup>. Os discursos sobre o progresso e sobre as formas perfeitas de sociedade passam a prevalecer dando origem a sua mais acabada expressão, que se plasmou no denominado “positivismo”, como uma forma de pensamento capaz de alcançar graus significativos de progresso social<sup>4</sup>.

Este pensamento vai se refletir no pensamento positivista nas Relações Internacionais no século XX, por meio da escola realista (*real politique*) que exclui qualquer possibilidade de prevalência de princípios morais, ou considerações não “racionais” nas relações entre os Estados, já que se trata de uma “anarquia” sem qualquer soberania superior o que condicionava os estados a se pautar por decisões racionais baseadas unicamente no seu “interesse nacional”.

No entanto, a noção de uso da força para coibir atrocidades aparece nos primórdios da modernidade. O ressurgimento da ideia de intervenção militar para conter graves violações de Direitos Humanos reavivou uma polêmica de séculos. Esta ideia se insere na longa tradição do conceito de guerra justa deste os filósofos de Salamanca Francisco de Victoria e Suarez e o debate sobre o “*Jus Gentius*”<sup>5</sup>. Hugo Grotius e Vattel admi-

<sup>3</sup> HORKHEIMER, M. *Eclipse da Razão*. São Paulo: Centauro Editora, 2000, p. 65.

<sup>4</sup> SELIS, Lara Martin Rodrigues. *Deslimites da Razão: Um estudo sobre a teoria neo-realista de Kenneth Waltz*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2011.

<sup>5</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio A. *A Humanização do Direito Inter-*

tiam a possibilidade de guerra justa enquanto, Immanuel Kant, principalmente na “*Paz perpétua*”, escrita em 1795, rechaçou essa possibilidade com base em argumentos realistas, centrado na falta de força vinculante do direito internacional<sup>6</sup>. No entanto, ações militares inseridas num contexto de “intervenção humanitária” foram praticadas esporadicamente no século XIX, ela retorna nos anos noventa na vaga do otimismo do consenso fugaz do início da década. Pesa a história das intervenções “humanitárias” durante o século XIX que marcaram a decadência do Império Otomano. Ocorreram intervenções das potências europeias na Grécia em 1827, na Síria em 1860-61, na Bósnia-Herzegovina, a intervenção russa na Bulgária em 1877-79 e em 1893 e 1912 na Macedônia. Hoje se sabe que estas intervenções estavam vinculadas ao processo de expansão colonial europeia e não à fins humanitários. Após a II Guerra Mundial, com a eliminação do critério de expansão da civilização e, deslegitimada pela arrancada do processo de descolonização e formação do Terceiro Mundo, a possibilidade de intervenção humanitária foi abolida. Na Carta da ONU de 1945, a possibilidade de uso da força ficou limitada à legítima defesa e, sob o capítulo VII, com autorização expressa do Conselho de Segurança.

---

nacional. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

<sup>6</sup> KEGLEY, Charles W. *The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities*. *International Studies Quarterly*, 1993. p. 37.

## 1. A tradição da “guerra justa” revisitada

Diversas vertentes foram moldando a doutrina da guerra justa durante séculos, afirmando critérios para a deflagração e condução de hostilidades entre Estados, alguns dos quais se tornaram partes do direito consuetudinário da guerra e, normatizaram relações de confronto durante séculos. O advento da modernidade indiretamente enterrou a doutrina da guerra justa e, com ela seu desenvolvimento como direito internacional consuetudinário ou *Jus cogens*, que implica que independente da ratificação formal de um tratado todos os estados devem respeitar um determinado princípio. Com as imensas possibilidades destrutivas proporcionadas pela Revolução Industrial, muitos juristas e políticos começaram a vislumbrar a necessidade do completo banimento da guerra como meio legítimo de relação entre Estados. O Tratado de Versailles tenta limitar a guerra e o Pacto Briant-Kellog de 1928 vai mais além nesta tendência, tentando banir a guerra das relações internacionais, ideia que dita o tom da carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Esta notoriamente investe na tentativa de erradicar a guerra, com seu total banimento com as solitárias exceções da legítima defesa e do uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança. No entanto, não se previu que estas mesmas possibilidades destrutivas proporcionadas pela industrialização estariam em breve disponíveis para beligerantes em conflitos internos e, também poderiam ser usadas contra populações civis



desarmadas.

A doutrina da guerra justa se divide em dois conjuntos normativos, conhecidos como “*jus ad bellum*” que regula a decisão de iniciar uma guerra e, por outro, o “*jus in bello*”; que rege a conduta durante as hostilidades<sup>7</sup>. O *jus ad bellum* comporta três conjuntos de critérios, os substanciais, prudenciais e procedimentais. A tradição doutrinária da guerra justa exige o cumprimento de todos os critérios para que a guerra seja legítima. Conquanto o primeiro critério substancial é o da “intenção correta”, que destaca que o fim deve ser um bem comum, ou uma utilidade superior e não motivos escusos como o ódio ou a vingança entre governantes ou a pilhagem de riquezas de outro povo, entre outros motivos reprováveis<sup>8</sup>. O conteúdo moral do critério é evidente e configura a própria essência da doutrina da guerra justa. O segundo critério utilizado é o da “Justa Causa” que, em geral, comporta a legítima defesa, a restauração da paz, ou a punição dos infratores<sup>9</sup>. Este critério também é chamado de causa suficiente, que os governantes devem examinar para justificar uma guerra<sup>10</sup>. O terceiro critério referente à “proporcionalidade” orienta os governantes a balizar os fins que se pretende alcançar com os danos causados pela guerra .

---

<sup>7</sup> Nos últimos anos surgiu a idéia do *jus post bellum*, regulando a conduta dos vitoriosos.

<sup>8</sup> BELLAMY, Alex. *Guerras Justas: de Cicerón a Iraq*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2009. p. 194.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

Enfim o quarto critério é referente ao “ultimo recurso”, ou seja, que se tenham esgotado previamente todas as opções não bélicas para a solução dos litígios<sup>11</sup>. Logo os critérios “prudenciais”, orientam os governantes à avaliar as razoáveis possibilidades de êxito, no sentido de expectativas de vitória e os custos dela, para não colocar a proteção dos interesses vitais da nação em perigo com uma guerra mal sucedida. Finalmente as “exigências processuais” de “autoridade legítima” e “declaração adequada”<sup>12</sup>. A primeira provém do direito canônico segundo o qual somente os príncipes soberanos que não tinham superiores podiam legitimamente autorizar uma guerra, o que se transferiu aos Estados soberanos e que, vigorou desde o século XVIII até meados do século XX, quando os Estados gozaram de plena liberdade de iniciar guerras. O *jus in Bello* se propõe a regular a conduta para limitar os danos em uma guerra já iniciada. Portanto, contém três tipos de normas que ainda hoje vigem como parte do Direito Internacional Humanitário (DIH)<sup>13</sup>. O princípio da “discriminação” estabelece que os não combatentes não devam ser atacados deliberadamente. O segundo princípio da “proporcionalidade”<sup>14</sup> tenta balizar a vantagem militar com a destruição de um determinado

<sup>11</sup> JARDIM, Tarciso Dal Maso. *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> ICRC. *International Humanitarian Law - Answer your questions*. Geneva: ICRC productions, 2008.

objetivo. Finalmente o terceiro princípio obriga à “não utilização de armamentos proibidos”, que são por sua vez definidos em base à outros critérios como o sofrimento desnecessário causado, ou armas que causam destruição ampla e arbitrária impedindo a separação de objetivos civis e militares<sup>15</sup>.

No entanto, a deontologia dos valores que definem o justo como causa e a intenção como correta, pode ser extremamente variável, indo desde o utilitarismo realista como os valores comuns da sociedade internacional avançados pela escola inglesa. Neste debate, surge o critério interpretativo da necessidade suprema e das circunstâncias atenuantes que ocorrem nos processos decisórios em *jus ad bellum*<sup>16</sup>. A doutrina da responsabilidade de proteger adaptou o critério para definir a “necessidade humanitária suprema” para construir seu conceito próprio de intenção correta e justa causa, e utilizou os demais critérios da tradição da “guerra justa” para construir um marco doutrinário para a intervenção humanitária.

## **2. O Direito de Intervenção (*droit d'ingerance*)**

O antigo conceito debatido nos círculos franceses sobre o direito de intervenção “*droit d'ingerence*”, reapareceu no debate acadêmico e nos círculos políticos, pela voz de seu principal defensor, o médico e político Francês Bernard Kouchner. Este foi cofundador de Mé-

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> WALTZER, Michael. *Guerras Justas e Injustas, uma argumentação moral com exemplos históricos*, Martins Fontes, 2003. p. 251.

dicos sem Fronteiras (*Medecins sans frontieres* - MSF), uma das Organizações Não Governamentais (ONGs) humanitárias mais importantes do mundo, notória por suas posições engajadas em defesas das vítimas de graves violações de direitos humanos. Kouchner como jovem médico trabalhando no socorro às vítimas do conflito de Biafra, na Nigéria do final dos anos sessenta, passou a questionar a posição de estrita neutralidade adotada pela Cruz Vermelha Internacional<sup>17</sup>. O conceito foi relançado em 1987 numa conferência que ganhou a adesão desde Mitterrand à Jacques Chirac, popularizando-se sobretudo anos depois para caracterizar a intervenção, na Somália em 1992<sup>18</sup>. O “direito de ingerência”, além de contar com uma formulação incomodamente arrogante e unilateral, foi imediatamente rechaçado nos países em desenvolvimento como uma nova versão neocolonial, mal disfarçada, da velha “*mission civilisatrice*” do passado, que foi o conceito utilizado para justificar a colonização dos povos “atrasados” das colônias.

### 3. A Doutrina Blair

Por outro lado, no mundo anglo saxônico, mas igualmente no âmbito dos países ocidentais e industrializados do Norte, surgiu a Doutrina Blair, assim

<sup>17</sup> EVANS, Gareth,. *The Responsibility to Protect; Ending Mass Atrocities Crimes Once and For All*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

<sup>18</sup> WHEELER, Nicholas. J. *Saving Strangers, Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

chamada em menção ao primeiro ministro britânico que a popularizou<sup>19</sup>. Antony Blair notabilizou-se na defesa da questionada intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em Kosovo, em 1999, defendendo a concepção de uma “comunidade internacional”, clamando pela identificação das circunstâncias onde é legítimo envolver-se em conflitos de outros países<sup>20</sup>. Blair retomando o velho conceito caracterizou o conflito de Kosovo como uma guerra justa, desprovida de ambições territoriais, mas baseada em valores.

Neste sentido, reproduz algumas das formulações da escola solidarista evocando o papel dos valores comuns na formação de uma comunidade internacional. Blair num muito lembrado discurso no *Chicago Economic Club* em abril de 1999, encontrou cinco critérios no processo decisório destes casos: primeiro - se estamos seguros que este é o caso?; Segundo - se todos os recursos diplomáticos foram exauridos?<sup>21</sup>; Terceiro - se existem operações militares, prudente e sensíveis, que podemos conduzir?; Quarto - Estamos preparados para o longo prazo?; Finalmente - se há interesses nacionais envolvidos? Naturalmente a doutrina Blair

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> WEISS, T. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Polity, 2007.

<sup>21</sup> Este ponto revelou-se controverso e quase impossível de ser mensurado. P.ex; durante os debates sobre a intervenção em Kosovo, os negociadores foram acusados de impor condições inaceitáveis à Sérvia o que resultou no colapso das negociações em *Ramboillet*. WHEELER, Nicholas J. Op. cit. p. 257.

foi seguidamente criticada também pelo seu unilateralismo. Os critérios para o processo decisório descrito, além de estarem longe de serem exaustivos, representavam uma perspectiva essencialmente nacional e não internacional.

Por outro lado, a questão preventiva era totalmente negligenciada, sendo uma doutrina essencialmente reativa e militar, negligenciando perspectivas preventivas e outras formas menos coercitivas de lidar com os conflitos. Novamente, Blair foi essencialmente escutado no Norte, tendo sua doutrina sido vista com ceticismo glacial nos países sul, ou seja, nos prováveis destinatários de sua doutrina.

#### **4. A doutrina da “Segurança Humana”**

O Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD) debutou no debate sobre segurança no pós Guerra Fria de forma impactante, numa tentativa de limar as asperezas entre sul e norte e aproximar as perspectivas dos países industrializados e os em desenvolvimento. Ele surge a partir do conceito de “desenvolvimento humano”<sup>22</sup> criado pelo economista Amartya Sen<sup>23</sup> que tentou humanizar o conceito de desenvolvimento criando um índice baseado em condições humanas de desenvolvimento social e não em frias estatísticas econômicas.

<sup>22</sup> SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

<sup>23</sup> Amartya Sen foi laureado com o prêmio Nobel de economia em 1998.

O primeiro informe sobre desenvolvimento humano foi publicado em 1990<sup>24</sup>. Este conceito correspondia a outro, o da “segurança humana” (human security), que tenta estender o conceito de desenvolvimento humano à área da segurança. Neste sentido, chama a atenção para os efeitos desestabilizadores do subdesenvolvimento e da pobreza generalizada, como variante causal dos conflitos internos do pós Guerra Fria.

Ao mesmo tempo, muda o enfoque para preventivo e não reativo do discurso da Guerra Fria sobre “segurança nacional” enfocada no Estado, suas fronteiras e instituições, para uma visão humanizada de como estes problemas afetavam os indivíduos. Esta elaboração foi então lançada a partir do informe do PNUD, de 1994, em pleno auge dos debates sobre intervenção humanitária e, tenta conciliar a necessidade de paz e segurança com o objetivo geral do desenvolvimento, no contexto histórico da política internacional. O informe começa por refletir claramente esta postura:

*Behind the blaring headlines of the world's many conflicts and emergencies, there lies a silent crisis - a crisis of underdevelopment, of global poverty, of ever-mounting population pressures, of thoughtless degradation of environment. This is not a crisis that will respond to emergency relief. Or to fitful policy interventions. It requires a long, quiet process of sustainable human development<sup>25</sup>.*

<sup>24</sup> Disponível em: <[www.undp.org](http://www.undp.org)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

<sup>25</sup> Atrás das estridentes manhetes dos muitas emergencias e conflitos do mundo, descansa uma crise silenciosa - a crise do subdesenvolvi-

De certa forma, a agência da ONU para o desenvolvimento, incorpora algumas críticas das respostas militaristas prevalentes no norte e busca, ainda que, sem enfrentar-se diretamente, desautorizar as intervenções militares, as quais consideram incertas. Por esse caminho busca uma saída preventiva a médio e longo prazo, através de políticas de desenvolvimento. Esta tentativa era vista como uma resposta para o que viam como uma tendência crescente de deflagração de conflitos internos em países pobres ou em dificuldades econômicas<sup>26</sup>. Esta perspectiva contraposta fica clara no conteúdo do informe de 1994.

*“The search for human security in such a milieu lies in development, not in arms”<sup>27</sup>.*

O informe chega a propor a redução dos orça-

---

mento, da pobreza global, da sempre crescente pressão populacional, da imprudente degradação ambiental. Esta não é uma crise que vai responder à ajuda de emergência, ou à vacilantes intervenções políticas. Ela requer um longo, silente desenvolvimento humano sustentável” . UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press, 1994. (tradução livre).

<sup>26</sup> Na verdade, retoma a idéia de “justiça social como paz” contida na Constituição da OIT de 1919, criada pelo Tratado de Versailles que terminou com a I Guerra Mundial, em seu preâmbulo: *“Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice. And whereas conditions of labour exist involving such injustice hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required”* (SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: Editora LTR, 2000).

<sup>27</sup> “A busca da segurança humana neste ambiente se encontra no desenvolvimento, não nas armas”. Ibid, p. 55. (tradução livre).



mentos militares e sua conversão em ajuda ao desenvolvimento para países doadores como receptores de cooperação. O conceito de segurança humana se desenvolveu dotado de grande correção política o que produziu um grande consenso e ajudou a mobilizar meios políticos e diplomáticos em torno à questões tão importantes como o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional (TPI). O enfoque da ideia de segurança humana se centrava no redesenho da política internacional de segurança sem propor qualquer alteração do princípio de soberania nem reforma institucional. No entanto, seu enfoque estratégico e de longo prazo deixava praticamente sem resposta as questões relacionadas ao que fazer para deter crises iminentes a ponto de desencadear processos de violência em massa. Apesar da grande ressonância a “segurança humana” pareceu destinada a não ter utilidade operacional imediata<sup>28</sup>.

## 5. A Doutrina Kofi Annan

Por outro lado, Kofi Annan era diretor do Departamento para Operações de Manutenção da Paz (DPKO) durante o Genocídio de Ruanda e foi um dos grandes defensores das intervenções humanitárias trabalhando arduamente para construir um novo consenso ao redor dela. Já no final da década Kofi Annan, já então eleito Secretário Geral da ONU tentou ajudar a resolver o impasse entre soberania, Direitos Humanos

---

<sup>28</sup> EVANS, Gareth. Op. cit. p. 35.

e intervenção. Para tanto, lança mão da ideia de “Soberania Individual”, ou seja, que havia dois tipos de soberania, a do Estado e a do Indivíduo que deveriam ser balizadas<sup>29</sup>. Esta teria sido estabelecida pela carta da ONU em suas referências aos Direitos Humanos e, posteriormente, reafirmados pelos inúmeros tratados protegendo a pessoa humana como sujeito e fim do direito internacional. Por outro lado, reafirmava que os Estados são instrumentos a serviço de seus povos e não ao contrário, numa releitura atualizada da Carta da ONU que deixaria ainda mais claro que esta tinha sido criada para proteger os seres humanos e não aqueles que os abusam. Todavia, o debate na Assembleia Geral da ONU, de 1999, e nos posteriores o tema permaneceu tão acirrado como antes e, a elaboração de Annan não resolveu o impasse, mas o reafirmou com todo vigor.

O impasse foi mantido nos debates da Assembleia Geral da ONU, em 1999, e, diante do aparente insolúvel dilema sobre a legalidade e a legitimidade das intervenções humanitárias, o Secretário Geral Koffi Annan, voltou a propor o tema na Assembleia do Ano de 2000. Justamente o tema atingia o máximo de sua expressão desagregadora na comunidade internacional. A intervenção em Kosovo havia resultado na quebra da legalidade internacional, no uso da força sem autorização do Conselho causando cisma entre os membros permanentes do Conselho com a Rússia e China condenando energicamente os Estados Unidos

---

<sup>29</sup> Ibid.

e a OTAN. Até mesmo países aliados como o Brasil condenaram a ação. Koffi Annan em seu “*Millenium Report*” foi incisivo na necessidade de construção de um novo consenso:

*If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*<sup>30</sup>

## **6. Francis Deng e a “Soberania como Responsabilidade”**

Durante os anos noventa, as agências humanitárias da ONU atuando em áreas de conflito, começaram a se preocupar com os problemas de deslocamento de pessoas que não cruzavam fronteiras, deslocando-se dentro de seus próprios países, o que exigia um novo enfoque para estas operações<sup>31</sup>.

Francis Deng, um ex-diplomata sudanês foi nomeado Representante Especial do Secretário Geral para as Pessoas Internamente Deslocadas entre 1992 e 2004. A partir desta experiência na abordagem do problema do deslocamento como tema interno à soberania

<sup>30</sup> “[...] Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder à uma Ruanda, à uma Srebrinica – à flagrantes e sistemáticas violações dos direitos humanos que afetam todos os preceitos de nossa humanidade comum?” (tradução livre).

<sup>31</sup> O primeiro instrumento internacional para a proteção das pessoas internamente deslocadas só veio à luz em 2009. A Convenção da União Africana para Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na África, (Convenção de Kampala), adotada pela Conferência da UA em Kampala, 22 de Outubro de 2009.

dos Estados elaborou sobre um conceito de responsabilidade para com suas próprias populações afetadas por conflito<sup>32</sup>. A ideia de responsabilidade surge como uma dimensão interna da soberania estatal ao mesmo tempo em que não deixa de constituir um princípio de proteção contra interferência externa. Já em 1998 apareceram elaborações sobre as consequências internacionais da incapacidade de determinados Estados de cumprir com as responsabilidades que a soberania encerra. Esta ideia iria posteriormente emprestar seu significado ao núcleo do conceito da “Responsabilidade de Proteger”. Foi esta ressonância estratégica que criou uma nova proposta de paradigma a partir das ideias de Deng e seus colegas do *Brookings Institution* sobre a “Soberania como Responsabilidade”<sup>33</sup>. Deng e seus colegas não foram mais adiante, mas sua ideia ecoou longinquamente e as conclusões deste desdobramento vieram em 2001 no informe que lançou a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” que buscava estabelecer todo um novo enfoque para a política internacional sobre os crimes contra a humanidade e em seu seio, legitimar a intervenção humanitária.

## 7. A “Responsabilidade de Proteger”

No que a ideia ia ganhando corpo nos forums internacionais ainda em julho de 2000, na Conferência

<sup>32</sup> KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTHCHILD, Donald; ZARTMAN, William. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Deng Editor, 1996.

<sup>33</sup> Ibid.

de Lomé - Togo, o Ato Constitutivo da União Africana pela primeira vez adotou a doutrina da intervenção humanitária, de fato legalizando-a numa redação inspirada no “*droit d’ingerence*”<sup>34</sup> que, contudo, não chegou a ser invocada pela União Africana nos anos seguintes.

Já no âmbito da ONU, a solução encontrada foi criar uma comissão de especialistas que seria patrocinada pelo governo do Canadá para resolver o imbróglio conceitual. Assim, nasce em Setembro de 2000, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS)<sup>35</sup>, que publicou seu informe em dezembro de 2001. A primeira mudança ocorre no discurso “responsabilidade de proteger”. A comissão abraçou a reformulação do princípio de soberania, abrindo caminho para a flexibilização do princípio de não intervenção. Como princípio básico a responsabilidade primordial é do Estado de proteger seus cidadãos, no entanto, diante de violações massivas de direitos humanos, onde o Estado não quer ou se tornou incapaz de proteger sua população, o princípio de não

<sup>34</sup> Article 4 - Principes; L’Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants: [...] (h) Le droit de l’Union d’intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l’humanité; (“A União Africana funciona conforme os seguintes princípios [...] h) O direito da União de intervir em um estado membro mediante decisão da Conferência, em circunstâncias graves, à saber; os crimes de guerra, o genocídio, e os crimes contra a humanidade” - Tradução livre).

<sup>35</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, December, 2001.

intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger.

O informe buscou atenuar a legitimação da intervenção armada em casos de crimes contra a humanidade procurando se aproximar das posições dos países em desenvolvimento. Por um lado reafirma o princípio de soberania como fundamento do direito internacional uma vez que a responsabilidade internacional é subsidiária à do Estado nacional. Por outro lado tentou atenuar a possibilidade de intervenção dando ênfase às ações preventivas.

A proposta normativa é composta de três elementos<sup>36</sup>:

1) A responsabilidade de prevenir: Responder às raízes e causas diretas dos conflitos internos e outras crises que colocam as populações em risco;

2) A responsabilidade de reagir: Responder às situações de extrema necessidade humana por meios apropriados como sanções, persecução internacional criminal e, em casos extremos, intervenção militar;

3) Responsabilidade de reconstruir: Prover total assistência, sobretudo após intervenção militar, para reconstrução, recuperação e reconciliação, respondendo às causas da violência que se queria deter ou evitar<sup>37</sup>.

Evidentemente a parte mais polêmica se apresentou como responsabilidade de reagir, por conter a pos-

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> EVANS, Gareth. Op. cit. p. 40-41.

sibilidade de uso da força. Para isso o informe propõe critérios para a tomada de decisões no qual o conceito fundamental é a “justa causa para agir”.

A tentativa de legitimação deveria ser bem elaborada uma vez que a prevenção do abuso pelas grandes potências já constava entre as principais preocupações, refletidas no debate sobre Kosovo. O informe busca moralizar a intervenção retomando a ideia da guerra justa na doutrina do *jus ad bellum* – limitando as hipóteses de recurso à força ao estabelecer o critério de “justa causa”<sup>38</sup>. A ICISS estabelece que justas causas para a intervenção são:

*A. large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or” B. “large scale ‘ethnic cleansing’, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.”*<sup>39</sup>

Na definição do princípio de justiça, propõe ainda critérios de precaução<sup>40</sup>:

(1) intenção correta - as partes devem se assegu-

<sup>38</sup> JUBILUT, Liliana L. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 153.

<sup>39</sup> “A. Mortandade em larga escala, real ou percebida, com intenção genocida ou não, que seja produto, tanto de ação estatal deliberada, ou negligência ou incapacidade de agir, ou numa situação de Estado falido; ou B. Limpesa étnica em larga escala, real ou percebida, seja levada a cabo por meio de assassinatos, expulsão forçada, atos de terrorismo, ou estupro”. ICISS. Op. cit. December 2001. (tradução livre).

<sup>40</sup> Ibid.

rar do inerente altruísmo da ação;

(2) último recurso – a intervenção militar é excepcional e extraordinária após todos os outros meios terem falhado;

(3) proporcionalidade de meios – a intensidade e duração da intervenção deve se limitar ao mínimo necessário para cumprir os objetivos de proteção humana;

(4) prognóstico razoável – deve haver razoável chance de sucesso, e a probabilidade de que a intervenção não piore a situação.

No entanto a comissão também tinha um problema grave a resolver; o da autoridade adequada, ou seja, como conciliar a doutrina com a estrutura do sistema de segurança coletivo centrado na autoridade do Conselho de Segurança.

A necessidade de autorização do Conselho é reafirmada, ao tempo que conclama aos membros permanentes a não aplicar o veto em resoluções autorizando o uso da força com fins humanitários, o que, na verdade, não passou de uma expressão de desejo, uma vez que não há mecanismos concretos que assegurem a abstenção do veto em resoluções sobre crises humanitárias.

Ocorre que em caso de paralisia do Conselho ou rejeição da proposta o informe da ICISS propõe que se leve o tema a Assembléia Geral em sessão emergencial sob o procedimento “união pela paz” (*Uniting for Peace*) ou; que se tome ação no âmbito da jurisdição



de organizações regionais e se busque posteriormente a autorização do Conselho. O informe neste ponto é polêmico, pois, busca legitimar o uso da força sem autorização do Conselho de Segurança, abrindo um precedente que pode ter consequências além do altruísmo das intervenções humanitárias.

Ironia à parte, o informe ICISS<sup>41</sup> foi publicado em Dezembro de 2001, apenas dois meses após os atentados contra as torres gêmeas em Nova Iorque. Em breve mudaria a conjuntura internacional e a percepção sobre as intervenções humanitárias lançando muito mais desconfianças e maus presságios sobre a definição de suas “justas causas”, sobretudo logo da intervenção “não humanitária” no Iraque.

Igualmente, a doutrina continuou viva e ganhando adeptos. Kofi Annan se tornou indubitavelmente o seu maior promotor. A doutrina foi ativamente advogada pelo Secretário Geral em importantes informes no começo da primeira década do Século XXI. Em 2004 aparece o informe “*A More Secure World – Our Shared Responsibility*”<sup>42</sup>, sobre as ameaças, desafios e mudanças na conjuntura internacional onde incorpora o tema do terrorismo elevado a principal problema de segurança internacional pelos Estados Unidos, mas, ativamente explica e defende os pressupostos da “Responsabilidade de Proteger”.

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> UNITED NATIONS. *A More Secure World: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004.

Em março de 2005, outro informe preparatório para a Assembléia Geral “Em Maior Liberdade” (*In Larger Freedom*)<sup>43</sup> aconselha diretamente a adoção da nova doutrina. Finalmente um grande passo na construção do consenso em torno à doutrina da “Responsabilidade de Proteger” foi sua consagração pela Assembléia Geral em 2005:

*138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity [...]; 139 The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity<sup>44</sup>.*

Entretanto, a conjuntura internacional já havia mudado de forma fundamental e, o consenso em torno da nova doutrina não se refletiu em ações concretas. Nos dez anos posteriores às intervenções em Kosovo e

<sup>43</sup> UN. General Assembly. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, A/59/2005, Fifth-nine Session, 21st March 2005

<sup>44</sup> “138. Cada Estado individualmente, têm a responsabilidade de proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade [...]; 139. A Comunidade Internacional, por meio das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar os meios, diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VIII da Carta (da ONU) para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.”. UNUNITED NATIONS. General Assembly. World Summit Outcome - Sixteenth Session, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, A/60/L.1, 2005. (tradução livre).

no Timor as intervenções humanitárias desapareceram do momento histórico, ainda que importantes conflitos com ocorrência de crimes contra a humanidade e genocídio ocorreram em Darfur e Sul do Sudão, na República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Somália, Uganda e Tchetchênia.

## 8. Kosovo: a discórdia

O primeiro grande golpe na nascente doutrina, ocorreu mesmo antes de que alcançara o consenso internacional entre 2001 e 2005. O Colapso da antiga Iugoslávia começou e terminou em Kosovo. Considerado o berço da nação sérvia, venerado como o mito fundacional da nação que, heroicamente derrotada na Batalha de Kosovo Polje em 1389, lutou para deter o avanço dos turcos muçulmanos, supostamente preservando a cristandade na Europa.

Vários fatores se combinaram durante o final dos anos noventa numa região já convulcionada. O colapso do comunismo rural na Albânia e sua identidade étnica e continuidade territorial com Kosovo e com a minoria albanesa da Macedônia<sup>45</sup>.

Por outro lado, a crescente influência do grupo armado (*Ushtraria Clirimtare e Kossoves*) UCK, o Exército de Libertação do Kosovo e a reação a abolição do estatuto de autonomia do Kosovo por Milosevic em

---

<sup>45</sup> GLENNY, Misha. *The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War*. New York: Penguin Books, 1996, p. 239.

1989. A violência se generalizou por volta de 1997<sup>46</sup>, com forças servias praticando uma velada limpeza étnica. A população fugia aterrorizada.

O Conselho de Segurança adotou a Resolução (Resolução 1199)<sup>47</sup> em setembro de 1998 sob o Capítulo VII, determinando o cese imediato das hostilidades, e exigindo da República Federal da Iugoslávia, cessar toda ação que afete a população civil. Em Janeiro de 1999 as forças de segurança atacaram a aldeia de Reçak, matando 45 civis desarmados. Enquanto as negociações em Rambouillet aconteciam a ofensiva se intensificava, e elas terminaram por falhar. Os bombardeios da OTAN começaram no dia 24 de março de 1999 e duraram 78 dias, nos quais o deslocamento de Kosovares se acelerou, tendo 800 mil, deixado suas casas<sup>48</sup>. As forças sérvias deliberadamente passaram a expulsar os albaneses, ou estes fugiam dos bombardeios. No entanto, o Conselho de Segurança não havia aprovado a medida que ocorreu por iniciativa unilateral por parte da OTAN. O sistema de segurança coletivo foi confrontado com sua primeira grande falência estrutural. Muitos países, ainda que, apoiando os argumentos humanitários protestaram contra a ruptura da legalidade internacional.

Em junho de 1999, o Brasil expressava seu desconforto, mesmo diante do justificado desejo de deter

---

<sup>46</sup> Ibid. p. 135.

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://undocs.org/S/RES/1199>>. Acesso em: 12/05/

<sup>48</sup> Ibid.

os reiterados massacres em Kosovo<sup>49</sup> lamentava a falta de solução: “É possível esperar, juntamente com o Senhor Secretário Geral Kofi Annan, que, no futuro, os países não tenham que escolher entre a inação e o genocídio, a intervenção e a divisão do Conselho”; declarou o embaixador Fonseca Junior .

O dilema sem solução que persegue o sistema de segurança desde Ruanda; o que fazer, diante do genocídio e dos crimes contra a humanidade? Nesse dilema se combinam: um sistema baseado sobre os princípios de não intervenção nos assuntos internos, soberania nacional e integridade territorial, e o uso da força limitado a situações específicas, e o fato de que o sistema pode neutralizar-se e paralisar-se, com instituto do veto no Conselho de Segurança.

## **9. O balanço das intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria**

O Balanço das intervenções humanitárias no Pós-Guerra Fria demonstra um curso histórico extremamente desigual e polêmico. As intervenções humanitárias causaram árduos e irreconciliáveis debates tanto quando ocorreram como quando deixaram de ocorrer. No entanto, é inegável que a ideia ganhou força com a tragédia de Ruanda, ou seja, quando ela fracassou, já que o clamor internacional por uma intervenção não

<sup>49</sup>Os ataques à população civil em Kosovo foram reais, no entanto, em termos de perda de vidas humanas e sistematicidade não se compararam aos de Ruanda, Serra Leoa, Libéria e posteriormente Darfur, onde não houve o mesmo empenho de intervenção em favor da proteção da população civil (Ibid).

foi atendido. O mesmo ocorreu com a intervenção na Bósnia em 1995, onde os bombardeios supostamente levavam os ultranacionalistas sérvios à mesa de negociações em Dayton, que acabou com a guerra<sup>50</sup>.

A intervenção supostamente limpa e justa no Iraque, que abre o ciclo de intervenções humanitárias no pós Guerra Fria, vendida na literatura como exemplo de altruísmo e desapego humanitário esconde, uma inobliqua malha de interesses de segurança. O ator coadjuvante pouco citado é a Turquia. Na verdade, os “zonas de segurança” (*safe havens*), estabelecidos pelo Conselho de Segurança se deveram à uma restrição violatória do direito internacional cometida pela Turquia, que foi o impedimento da passagem dos refugiados curdos para o seu território, fugindo de um iminente massacre pelas tropas de Sadan Hussein. Este fato constitui na linguagem do direito internacional de refugiados um “*refoulement*”, ou seja, a devolução de uma pessoa ou grupo à um território onde ela pode sofrer graves violações de seus direitos humanos.

Este princípio básico é considerado direito internacional consuetudinário, ou “*jus cogens*”, e obriga até mesmo os Estados que não são partes da Convenção de Genebra de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>51</sup>. Em 1991, a Turquia vivia ainda uma volátil e prolongada guerra civil com o “Partido dos Trabalhadores do

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> A Turquia é parte da Convenção de 1951, mas mantém a reserva geográfica que exclui os refugiados não-europeus de beneficiar-se do estatuto de refugiados em seu território.

Curdistão" (PKK), de inspiração marxista e, temia que a entrada massiva de Curdos do Iraque reacendesse a espiral do conflito interno, justamente no Curdistão turco no extremo leste. Obviamente, nenhum país tem a obrigação de receber combatentes armados, como era o caso dos "*perchemerga*"<sup>52</sup> os combatentes que lutam pela independência do Curdistão<sup>53</sup>.

No entanto, o desarmamento na fronteira é o mecanismo proposto pelo sistema de proteção de refugiados, para assegurar o caráter civil do refúgio. A política de acampamento com possíveis restrições de movimento são igualmente respostas legítimas às preocupações de segurança interna. No entanto, a Turquia preferiu impedir o acesso inclusive de mulheres, crianças e idosos, que permaneceram encalhados numa região montanhosa e inóspita à espera de um massacre certo, até que o Conselho de Segurança decretou a primeira "zona de exclusão aérea" (*no fly zone*) e, lançou a política dos "zonas de segurança" (*safe havens*)<sup>54</sup>. A primeira intervenção humanitária se deveu a uma violação das normas internacionais humanitárias, em última análise, de uma desumanidade. Por outro lado, e ainda mais grave ocorreu quando os Xiitas do sul do Iraque que, ao ver a derrota de Sadan na guerra, se rebelaram, e foram metodicamente massacrados, sem

---

<sup>52</sup> *Pershmerga* significa literalmente "aqueles que enfrentam a morte".

<sup>53</sup> HOLZGREFE, J. L. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge University Press, 2003.

<sup>54</sup> *Ibid.*

qualquer intervenção da comunidade internacional e suas vitoriosas e bem equipadas tropas, estacionadas à poucos quilômetros. Sem deixar de reconhecer o mérito da intervenção em favor dos curdos é preciso marcar seus limites e descortinar o mito do altruísmo verdadeiro. Ela foi parcial, seletiva e, motivada também pelos interesses de um Estado membro da OTAN, além de ter respondido ao clamor internacional para salvar os curdos. O idealismo da intervenção humanitária não estava livre de considerações tipicamente realistas relacionadas às preocupações com poder e segurança.

Por outro lado, no fracasso da intervenção na Somália, ainda controverso, salta aos olhos que os Estados Unidos possuíam um contingente de 25 mil soldados bem equipados, porém por fora do comando da missão de paz. Ou seja, no aspecto operacional havia tropas atuando na Somália que possuíam comandos separados comprometendo a unidade de atuação<sup>55</sup>, portanto os objetivos humanitários em pouco tempo se tornaram políticos. O mandato inicial de prover um ambiente seguro para a assistência humanitária foi reinterpretado no sentido de se considerar a necessidade de desarmar as milícias dos diferentes clãs em confronto, que possuíam razoável apoio popular. Sem diálogo com os atores locais *United Nations Operation in Somalia (UNOSOM II)* foi tragada nas malhas da

<sup>55</sup> POWER, Samantha. *A Problem from Hell, America in the Age of Genocide*. Perennial-Harper Collins, 2003.



política dos clãs e se tornou um ator a mais no conflito. Quando 23 soldados das tropas de manutenção da paz (*peacekeepers*) foram mortos o Conselho de Segurança autorizou o uso da força e a captura dos responsáveis. O comando americano ordenou sua captura na primeira oportunidade. Na tentativa, 18 soldados americanos foram mortos e os Estados Unidos se afastaram das missões de paz, e estabeleceram condições prévias para participar<sup>56</sup>.

A decisão voluntarista e licenciosa de desarmar as milícias empurrou a missão para o envolvimento na política interna do conflito entre os clãs. No entanto, a situação era complexa e o simplismo da intervenção externa não resolvia as imensas contradições de um conflito intergruppal longamente gestado. Os senhores da guerra tinham apoio de setores da população, outros setores e organizações locais foram ignorados, e a missão se isolou na conjuntura interna, estando já envolvida no conflito. O final foi o caos prolongado na Somália. A confrontação bélica como toda confrontação, exerce pressões sobre os atores e possui uma lógica própria, que pode terminar prevalecendo. A ciência política moderna ainda não determinou se, ao constituir o conflito armado um tipo especial de relação entre Estados e atores diversos, se ele é compatível com as ações humanitárias, tradicionalmente civis e neutras. No caso da Somália o idealismo encontrou o realismo no caminho e este prevaleceu, determinando

---

<sup>56</sup> Ibid.

o fracasso de ambos.

Em Ruanda, o caso talvez mais difícil e mais controverso. A United Nations Mission in Rwanda (UNAMIR) tinha que ser barata, pequena e clássica, ou seja, com mandato de supervisionar os acordos de paz apenas, o que significou que ela não tinha mandato para proteger a população civil. Isso não era nada de novo, a missão de paz clássica até então desde a Guerra Fria. No entanto os alarmes tinham começado a soar com o informe Ndiaye, o relator da ONU sobre execuções extra-judiciais que visitou Ruanda em abril e apresentou seu informe em agosto de 1993, classificando os ataques intermitentes contra civis Tutsis como característicos de um “genocídio”<sup>57</sup>. Da mesma forma, o General Romeo Dallaire alertou que um genocídio estava sendo preparado<sup>58</sup>. Nos primeiros dias do genocídio, o Conselho de Segurança esteve perto de decidir a total retirada da missão, mas terminou por reduzi-la ao mínimo manteve apenas um esqueleto inoperante, enquanto 8 mil pessoas eram massacradas todos os dias.

Além de uma boa dose de indiferença, a comunidade internacional não esperava tal atrocidade e, se confundiu com o mito dos conflitos tribais insolúveis.

Na Bósnia, sobretudo nos acontecimentos de Srebrenica as tropas holandesas encarregadas de proteger a área segura (*safe area*) não possuíam o mandato para

---

<sup>57</sup> MELVERN, Linda. *A People Betrayed, The Role of the West in Rwanda's Genocide*. Zed Books, 2009. p. 161

<sup>58</sup> DALAIRE, Romeo. *Shake Hands with the Devil*, London: Arrow Books, 2003. p. 143.

proteger civis e, entre 15 e 16 de julho de 1995, as tropas do General Radko Mladic tomaram a área, expulsaram 23 mil pessoas e massacraram milhares de homens e adolescentes<sup>59</sup>. Na Bósnia, houve uma grande ingenuidade ao responder à limpeza étnica com assistência humanitária, que terminou por militarizá-la, destruir sua neutralidade e ainda fracassou em livrar os Bósnios das atrocidades que sofreram. Foram incapazes de entender as ameaças representadas pelos conflitos étnicos e prover as forças de intervenção internacional de mandatos adequados, recursos suficientes e direção política decisiva. Soldados foram despachados para situações de convulsão, sob avaliações equivocadas, mal equipadas e mal preparadas e foram, de fato, expostas à riscos desnecessários, ataques e brutalidades. O fracasso das missões de paz nestes dois casos foram fracassos do Conselho de Segurança e seus membros.

Logo, o estabelecimento dos mecanismos de alerta antecipada e do Escritório do Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio demonstram a preocupação com o desconhecimento que se tornou evidente. A comunidade internacional não conhecia à fundo o problema do genocídio e dos crimes contra a humanidade; não estavam preparados para avaliar os riscos de situações mais graves que, de fato ocorreram. Na verdade, para a percepção da época, o impensável ocorreu, e pouco se sabia do fenômeno que se mostrava em toda

---

<sup>59</sup> *Prosecutor vs. Charles Ghankay Taylor*. Disponível em: <<http://www.sc-sl.org/CASES/tabid/71/Default.aspx>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

sua dimensão, nem sabiam ao certo, o que fazer.

O problema da capacidade militar inadequada surge também nos dez anos de intervenção humanitária da *Economic Community of West African States* (ECOWAS) na África Ocidental. Desde 1991, sob a liderança da Nigéria a *Economic Community of West African States Monitoring Group* (ECOMOG) interveio no conflito na África Ocidental, tendo a ECOMOG acompanhado a expansão do conflito e decidido também intervir em Serra Leoa. Sofreu uma derrota militar em julho de 1997 e voltou a tomar Freetown em fevereiro de 1998, quando a ECOMOG foi substituída pela *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) e, esteve à beira de uma total humilhação quando 500 soldados foram capturados ao anunciar seu deslocamento aos campos diamantíferos e tentar desarmar a RUF<sup>60</sup>. O quase colapso da intervenção regional obrigou o Reino Unido à intervir com uma força superior em 2000, pacificando Serra Leoa em 2002. A intervenção da ECOWAS acrescentou um ator a mais no conflito e participou dele durante doze anos, sem ter força para proteger a população civil, nem impor a paz, uma vez que, simplesmente não tinha superioridade militar. Ou seja, só intervir não basta, como intervir é fundamental dentro do contexto operacional, doutrinário e militar.

A Intervenção no Timor Leste no final de 1999, foi a mais consensual e a menos polêmica de todas as intervenções humanitárias dos anos noventa. A críti-

<sup>60</sup> BELLAMY, A. & WILLIAMS, P. *Understanding Peacekeeping*. 2 ed., Polity Press, 2010.

ca usual ao processo no Timor é justamente a lentidão em intervir quando as milícias pró-indonésia matavam indiscriminadamente. É possível considerar uma deficiente capacidade de previsão do risco de atrocidades<sup>61</sup>. O deslocamento preventivo de forças de paz teria salvado centenas de vidas.

Do balanço das intervenções humanitárias decorrem conclusões importantes. Primeiro que, a falta de uma teoria dos crimes contra a humanidade em geral e do genocídio em particular é um fator relevante na política internacional de paz e segurança. Segundo que, uma intervenção humanitária, para que seja bem sucedida deve possuir superioridade militar avassaladora, nestes tipos de conflito com forte clivagem grupal e ataques à população civil. Por outro lado, as intervenções inadequadas demonstraram que as ações militares não estavam enfocadas à proteção de civis. Ou seja, falta uma doutrina militar da proteção de populações civis.

Os estudos militares que estabelecem os parâmetros operacionais e doutrinários das ações militares desde a China antiga à guerra moderna, de Sun Tzu<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> José Ramos-Horta previu a onda de violência e clamou à comunidade internacional para que tomasse ações preventivas: *"The worst-case scenario - which is real - is that there is violence, that the violence is targeted at the UN, that they extract themselves and there is a catastrophic bloodbath in East Timor. They - not only the UN but countries that really matter, like Australia - must create the conditions to ensure this does not happen"* (RILEY, Mark. How the UN plans to abandon a people. *Sydney Morning Herald*, 7 ago. 1999).

<sup>62</sup> MURASHI, Myamoto. *The Book of Five Rings (Go rin no sho)*, 1645 (translated by Victor Harris).

a Clausewitz<sup>63</sup>, jamais se preocupou com os desafios operacionais do salvamento ou da proteção de civis. A guerra e o uso da força sempre foram pautados pelo objetivo da submissão compulsória ou destruição do inimigo, sempre um embate de forças opostas<sup>64</sup>. Apenas em 2010, um projeto da Universidade de Harvard entre civis e militares produziram o primeiro manual para operações militares de resposta a violência massiva contra civis. O MARO Project – “Operações de Resposta à Atrocidades em Massa” (*Mass Atrocity Response Operations – a Military Planning Handbook*), reflete a incipiência do tema na doutrina militar afirmando que o caráter único de cada situação de violência massiva impõe flexibilidade e implica em desafios particulares, que não ocorrem nas operações militares convencionais<sup>65</sup>. Mais uma vez a limitada elaboração sobre as características e dinâmicas dos crimes contra a humanidade podem gerar lacunas nesta iniciativa pioneira. O peso da planificação *ad hoc* demonstra a falta de parâmetros comuns.

---

<sup>63</sup> CLAUSEWITZ, Karl Von. *On War*. Penguin Classics, Militaria, 1982.

<sup>64</sup> ARGUELHES, Delmo de Oliveira. ‘A cavalaria morreu...’. *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2008. p. 131-90.

<sup>65</sup> SEWALL, Sarah; DWIGHT, Raymond; CHIN, Sally. *MARO – Mass Atrocity Response Operations, a Military Planning Handbook*, foi um esforço conjunto do Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School of Government e US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute.

## 10. A “Primavera Árabe” e a ruptura definitiva

Em 2011 a intervenção humanitária, ausente durante quase toda a primeira década do século XXI, volta à cena, na chamada “Primavera Árabe”. Em Dezembro de 2010, um pobre vendedor de verduras, Mohamed Bouzizi, desesperado se autoimolou em frente à prefeitura de um pequena cidade da Tunísia, o que desatou uma onda de protestos que provocou a queda do presidente Ben Ali após 23 anos no poder. Protestos se alastraram ao Egito, levando à renúncia de Hosni Mubarak no dia 11 de fevereiro. Protestos por todo o Oriente Médio chegaram à Líbia em fevereiro de 2011, em Benghazi e logo, por todo o país. O governo desatou uma feroz repressão e o Conselho de Segurança decide encaminhar a da situação da Líbia ao TPI<sup>66</sup>. Em março o Conselho de Segurança volta a sancionar a “intervenção humanitária” por meio da Resolução 1973<sup>67</sup> votada por 10 votos a favor e 5 abstenções (Brasil, Índia, China, Rússia e Alemanha). A Resolução decreta uma zona de exclusão aérea e autoriza o uso da força para proteger a população civil<sup>68</sup>. Os bombardeios da OTAN destroem a capacidade ofensiva do regime e em agosto de 2011 os rebeldes capturam Trípoli.

A dinâmica das decisões internacionais na volta

<sup>66</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Case No ICC-01/11, Situation in the Libyan Arab Jamahiriya*. Decision Assigning the Situation in the Libyan Arab Jamahiriya to Pre-Trial Chamber I.

<sup>67</sup> Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1973(2011))>. Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>68</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

da intervenção humanitária apresenta elementos diferentes daquelas dos anos noventa. Primeiro, serve-se da jurisdição universal referindo o caso ao TPI antes de decidir sobre uma eventual ação militar. Segundo, toma o cuidado de construir um consenso regional (seria a terceira intervenção “ocidental” num país de maioria muçulmana), pois, só após a condenação da violência contra a população civil pela União Africana, Liga Árabe e Organização da Conferência Islâmica<sup>69</sup>, o tema é levado ao Conselho de Segurança. A União Africana condenou a violência, mas advogou por sua política de “soluções africanas” rejeitando a zona de exclusão aérea. Por sua vez a Liga Árabe suspendeu a Líbia em 22.02 e no dia 12.03 pediu à ONU a decretação de uma zona de exclusão aérea (Argélia e Síria votaram contra). Até mesmo o Hezb’alah condenou a violência do regime de Kadafi<sup>70</sup>.

No entanto, em pouco tempo, os velhos temores de abuso e tergiversação dos ideais da intervenção humanitária também voltaram a aparecer. Tanto a Secretária de Estado Hilary Clinton como o presidente Barack Obama declararam publicamente que, Kadaffi

---

<sup>69</sup> Resolution 1973, 2011 *“Recalling the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya”*.

<sup>70</sup> JERUSALEM POST. *Hezbollah Slams crimes committed by Gadaffi regime*, 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.jpost.com/Headlines/Article.aspx?id=209249>>. Acesso em: 17 set. 2011.



havia perdido a legitimidade<sup>71</sup> e deveria deixar o poder, introduzindo elementos de política bilateral no consenso internacional. O presidente Obama, em 22 de março no Chile, declarou publicamente que o mandato do Conselho era para proteger a população civil, mas também “*now, I also have stated that it is US policy that Kadhafi needs to go*”<sup>72</sup>.

Claramente surge o questionamento, pois o mandato outorgado pelo Conselho de Segurança jamais incluiu a remoção de governos. Por outro lado a inação com relação a padrões similares de ataque à população civil no Yemen, na Síria e às atrocidades cometidas pelo Sudão nas regiões de Abyei, South Kordofan e Blue Nile, suscitaram temores sobre a seletividade das intervenções humanitárias e a prevalência de fatores econômicos, neste caso o petróleo.

A Líbia era a maior economia movida a exportações de petróleo da África, à frente da Nigéria e da Argélia. Tinha pelo menos 46,5 bilhões de barris de reservas e produzia entre 1,4 e 1,7 milhões de barris de petróleo/dia<sup>73</sup>. Logo após a vitória dos rebeldes líbios, o porta-voz da companhia petroleira rebelde AGOCO

---

<sup>71</sup> Noticiado pela agência *Reuters* em 28 de fevereiro.

<sup>72</sup> “Agora, eu também tenho dito que é política dos Estados Unidos que Kadhafi precisa sair”. Disponível em: <<http://news.ninensn.com.au/world/8226997/us-policy-that-kadhafi-must-go-obama>>. Acesso em: 17 set. 2011). (tradução livre)

<sup>73</sup> KOVALYOVA, Svetlana; FARGE, Emma. ENI leads Libya oil race; Russia, China may lose out. *Reuters*, 22 ag. 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/08/22/us-libya-oil-idUSTRE77L6K020110822>>. Acesso em: 17 set. 2011.

Abdeljalil Mayouf, declarou à Reuters: "*We don't have a problem with Western countries like the Italians, French and UK companies. But we may have some political issues with Russia, China and Brazil*".<sup>74</sup>

Sintomaticamente os países que não apoiaram o uso da força na Resolução 1973<sup>75</sup> e se abstiveram na votação do Conselho de Segurança. A intervenção "humanitária" se tornou política e econômica. Outra consequência não prevista, a perspectiva de retaliação dos países alvos de intervenções humanitárias contra aqueles que a deixaram de apoiar. Este evento levou a que durante toda a crise da Síria que se estende de 2011 até inícios de 2013 Rússia e China se enfrentarão ao ocidente frontalmente bloqueando todas as resoluções que impliquem numa saída política que condene o ditador Bashar al Assad. Uma cruenta guerra civil destruiu um dos países mais prósperos do Oriente Médio, numa típica "*proxy war*" dos tempos da Guerra Fria, com Turquia, países do golfo, europeus e Estados Unidos armando e apoiando os rebeldes e Rússia, Irã armando o governo Sírio e o Hezbollah diretamente envolvido no conflito, com o apoio diplomático da China. A Síria seria totalmente destruída e a intervenção humanitária estaria enterrada por muito tempo.

---

<sup>74</sup> "Nós não temos problemas com países ocidentais como os italianos, os Franceses e companhias do Reino Unido. Mas podemos ter algumas questões políticas com a Rússia, China ou Brasil". Ibid. (tradução livre).

<sup>75</sup> Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1973(2011))>. Acesso em: 12 mai. 2019.

## Conclusão

A partir dos anos noventa a comunidade internacional alcançou um nível de consenso sem precedentes a respeito da ideia da intervenção humanitária. Esta começou a ser codificada como “*soft law*” em diversos instrumentos internacionais como o estatuto da União Africana e na resolução da Assembleia Geral de 2005. No entanto, neste período, ainda que tenha triunfado moralmente como uma necessidade a ser introduzida no âmbito das relações internacionais e no marco da proteção internacional da pessoa humana, estruturalmente o uso da força para fins humanitários, não conseguiu se afirmar. O sistema internacional de estados vigente, com sua institucionalidade, desde a Organização das Nações Unidas, as organizações regionais, o Conselho de Segurança, etc, não puderam manter a integridade moral da ideia de intervenção humanitária que foi contextualmente distorcida por interesses econômicos e políticos, o que atingiu seu apice no pós-intervenção da Líbia. A intervenção para proteger a população de Beghazi foi estrapolada até a derrubada do regime, a apropriação da riqueza petrolífera por novos atores e o caos que se seguiu; a fragmentação do estado líbio em senhorios tribais da guerra, o florescimento dos grupos fundamentalistas e a dispersão de armas leves que alimentaram conflitos em toda a região do Sahara, desde o Mali, Níger, Chade e Nigéria. A Guerra sem solução na Síria foi produto do impasse no seio da comunidade internacional com o mal-estar gerado

pelo desvirtuamento da ideia inicial. O elemento autoridade correta, não foi preenchido no atual quadro e apenas a sistematização da ideia de intervenção no marco da atual institucionalidade internacional não foi o suficiente para manter o alto valor moral da ideia de intervenção humanitária. A consequência foi seu desaparecimento histórico temporario desta pratica internacional e a dissipação do consenso inicial que, mais cedo ou mais tarde, retornará à agenda internacional. Porém em outro momento histórico.

### **Referências bibliográficas**

ARGUELHES, Delmo de Oliveira. *'A cavalaria morreu...'. Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2008.

BELLAMY, Alex. *Guerras Justas: de Cicerón a Iraq*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2009.

BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. *Understanding Peacekeeping*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

CARNEIRO, Henrique. A Guerra dos Trinta Anos. In: MAGNOLI, Demetrio (Org.). *História das Guerras*. São Paulo: Ed Contexto, 2011.

CLAUSEWITZ, Karl Von. *On War*. Penguin Classics, Militararia, 1982.

EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect; Ending Mass Atrocities Crimes Once and For All*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

DALAIRE, Romeo. *Shake Hands with the Devil*. London: Arrow Books, 2003.

KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTHCHILD, Donald; ZARTMAN, William. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Deng Editor, 1996.

GLENNY, Misha, *The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War*. New York: Penguin Books, 1996.

HOLZGREFE, J. L. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HORKHEIMER, M. *Eclipse da Razão*. São Paulo: Centauro Editora, 2000.

HOLZGREFE, J. L. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KOVALYOVA, Svetlana; FARGE, Emma. ENI leads Libya oil race; Russia, China may lose out. *Reuters*, 22 ago. 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC) *International Humanitarian Law - Answer your questions*. Geneva: ICRC productions, 2008.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December, 2001.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Case No ICC-01/11, Libyan Situation*. Decision Assigning the Situation in the Libyan Arab Jamahiriya to Pre-Trial Chamber I.

\_\_\_\_\_. *PROSECUTOR vs Charles Ghankay Taylor*.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006.

JUBILUT, Liliana L. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KEGLEY, Charles W. The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities. *International Studies Quarterly*, 1993.

POWER, Samantha. *A Problem from Hell, America in the Age of Genocide*. New York: Perennial-Harper Collins, 2003.

MELVERN, Linda. *A People Betrayed, The Role of the West in Rwanda's Genocide*. London: Zed Books, 2009.

MURASHI, Myamoto. *The Book of Five Rings (Go rin no sho)*, 1645.

RONAYNE, Peter. *Never Again? The United States and the Prevention and Punishment of Genocide since the Holocaust*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

ROTH, Brad. *Governmental Illegitimacy in International Law*.

Oxford: Oxford University Press, 2000.

SELIS, Lara Martin Rodrigues. *Deslimites da Razão: Um estudo sobre a teoria neo-realista de Kenneth Waltz*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2011.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

SEWALL, Sarah; DWIGHT, Raymond; CHIN, Sally. MARO – Mass Atrocity Response Operations, a Military Planning Handbook, foi um esforço conjunto do Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School of Government e US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

TOULMIN, S. *Cosmopolis: the hidden agenda of modernity*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

UNITED NATIONS. *A More Secure World: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 2005.

\_\_\_\_\_. *World Summit Outcome 2005*, UN General Assembly, Sixteenth Session, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, A/60/L.1 September 2005.

WATSON, Adam J. H. *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis Reissue with a new introduction*. 2.ed. London: Routledge, 2009.

WATZ, N. Kenneth. *O Homen, O Estado e a Guerra, Uma Análise teórica*. São Paulo: Martin Fontes, 2004.

\_\_\_\_\_. *Theory of International Politics*. 3rd Edition 1984.

\_\_\_\_\_. *Guerras Justas e Injustas, uma argumentação moral com exemplos históricos*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers, Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WEISS, T. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Polity, 2007

**Sites consultados:**

ONU. Disponível em: <[www.un.org](http://www.un.org)>.

UNDP. Disponível em: <[www.undp.org](http://www.undp.org)>.

The Special Court for Sierra Leoa. Disponível em: <[www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org)>.



# Reposicionando o Primado da Não-Intervenção por meio da Legitimidade Internacional: o alcance do Genocídio de Ruanda

Daniel Campos de Carvalho\*

Letícia Rizzotti Lima\*\*

## Introdução

Um dos principais desafios da governança global no contexto atual de intensas e rápidas transformações diz respeito à manutenção da pertinência e ao adensamento da eficácia dos seus mecanismos. Tão típicas da contemporaneidade, as cada vez mais vertiginosas

---

\* Doutor e Mestre em Direito (área de concentração: Direito Internacional) pela Universidade de São Paulo (USP), além de Bacharel pela mesma instituição. Atualmente é Professor-Adjunto C, II da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), co-lidera o grupo de pesquisas Governança Global, Direitos Humanos e Democracia (Unesp/Franca) e é membro do grupo de pesquisas A inserção internacional brasileira: projeção global e regional (UFABC/Unifesp). É Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIREITO) da UNESP/FRANCA.

\*\* Mestranda no PPGR I San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional, com projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – projeto 2018/00460-5, do qual resulta este texto. Graduada pelo curso de Relações Internacionais da Escola Paulista e Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Bolsista Santander Universidades: Bolsa Luso-brasileira para Universidade de Coimbra (2015-16). Bolsista PIBIC/CNPq (2014-2015). É membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes/PPGR I STD). Sócia da *International Studies Association* (ISA), da *Latin American Studies Association* (LASA) e da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Tem foco em temas relacionados à governança global contemporânea sobre questões de segurança internacional e direitos humanos.

alterações sociais, econômicas e políticas propõem um evidente desafio aos instrumentos de exercício do poder. No Pós-Guerra Fria, múltiplas razões colocaram em perspectiva aquele que talvez tenha sido o eixo de estabilidade do Sistema de Estados por muito tempo: o primado da soberania. Recepcionada pela ordem internacional da metade do século XX como o princípio da não-intervenção (conforme estabelecido expressamente pela Carta de São Francisco) e verdadeira pedra de toque das relações interestatais pelas décadas seguintes, tal ideia vem sendo desafiada por uma série de eventos desde os anos 1990 – especialmente aqueles que remetem à importância da proteção internacional de populações civis em franca vulnerabilidade.

Ignorar esta nova realidade pode comprometer irremediavelmente os instrumentos vigentes da governança global, já que a premência da dignidade humana se converteu em um elemento inegociável da retórica hegemônica na sociedade internacional atual. Neste contexto, a alternativa encampada pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi a de realinhar o então consagrado princípio da não-intervenção com o advento de uma nova roupagem, algo fruto de (e ao mesmo tempo, demandado por) um alargamento da compreensão do que é legítimo no plano internacional. Assim, este esforço para tornar predominante um conceito mais plástico de soberania consubstancia um projeto onusiano de mais de dois decênios. Desta forma, o presente texto apresenta um panorama deste processo,

explicitando o papel central da noção de legitimidade internacional em viabilizar tal mudança de paradigma, inclusive jurídico. Para esclarecer tais nuances, será utilizado um caso de estudo emblemático: o genocídio de Ruanda<sup>1</sup> em 1994.

## 1. Os sentidos da legitimidade internacional e seus desafios

A heterogeneidade do conceito de legitimidade é uma de suas características mais evidentes, sendo a noção aplicada aos mais diversos contextos, analisada da perspectiva de distintas ciências e entendida com díspares significados materiais. Contudo, a centralidade adquirida pela ideia de legitimidade por conta da Revolução Francesa<sup>2</sup> e o fortalecimento deste protagonismo na gramática político-jurídica contemporânea tornam inescapável a sua consideração em questões envolvendo o poder – algo especialmente sensível no campo do Sistema Internacional. Contudo, ressalvas devem ser feitas:

As referidas grandezas clássicas normalmente detêm considerável carga ideológica, múltiplos significados sobrepostos e até carência de sentido. Ademais, estas noções

---

<sup>1</sup> Inúmeros fatos transcorridos e práticas engendradas no território ruandês especialmente entre abril e julho de 1994 preenchem os critérios estabelecidos pela Convenção para a Prevenção e a Repressão ao Crime de Genocídio (1948). Entre diversos outros exemplos, a Resolução 955/1994 do Conselho de Segurança da ONU (de 08/11/1994) espousa expressamente tal entendimento, assim como o Tribunal Penal Internacional para Ruanda em diversas oportunidades

<sup>2</sup> CLARK, Ian. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 17.

não foram formuladas levando-se em consideração a aplicação na dinâmica das relações internacionais e sim tendo em mente os sistemas internos – algo que pode desafiar e que por vezes implica não apenas em uma alteração de tom, mas sim de natureza. Enfim, trata-se de uma transposição difícil e não raro controversa<sup>3</sup>.

Reconhecidos os limites impostos pela pluralidade de sentidos da legitimidade internacional, a opção metodológica deste texto é cunhar de antemão qual o significado aqui atribuído à categoria. O amplo repertório de estudos acerca do alcance da legitimidade na sociedade global não necessariamente expressa uma gama de reflexões de qualidade, havendo diversas dimensões que mereçam maior atenção doutrinária – como a questão dos poucos estudos empíricos na área. Ademais, cumpre apontar que a utilização do conceito de legitimidade neste capítulo se dará com o intuito de aclarar especificamente a sua dinâmica e função para o fenômeno jurídico internacional<sup>4</sup>, desconsiderando reflexões que optem pelos vieses da Ciência Política<sup>5</sup>

<sup>3</sup> CARVALHO, Daniel Campos de; JUBILUT, Lílana Lyra. Nova fronteira de legitimidade? A arquitetura jurídico-política da Unasul e os pilares do novo regionalismo. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi (Orgs.). *Direito da Integração Regional*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 271.

<sup>4</sup> Um exercício levado a cabo, entre outros, por FRANCK, Thomas. *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press, 1990; JUBILUT, Lílana Lyra. *Não intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>5</sup> KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822*. Brattleboro: Echo Points Books & Media,

ou da História<sup>6</sup>.

Assim, ancorada livremente nos apontamentos de Joseph Weiler<sup>7</sup>, uma das formas de compreender a legitimidade internacional é atribuí-la uma natureza tripla, algo pertinente, sobretudo, em análises que envolvam Organizações Internacionais<sup>8</sup>. Deste modo, é possível vislumbrar que nos contextos institucionais, a legitimidade possui primeiramente um sentido de cumprimento e respeito (pela autoridade política) dos procedimentos estabelecidos para a tomada de decisões sensíveis – resgatando o apelo que nas experiências nacionais<sup>9</sup> possuem os procedimentos de legitimação<sup>10</sup>. Para além da “legitimidade procedimental”, uma segunda dimensão da legitimidade internacional é aquela em que a autoridade ou instituição se credencia pela entrega de resultados (“prosperidade, estabilidade, segurança”<sup>11</sup>, por exemplo) e pela eficácia. A chamada “legitimidade pelo resultado” relaciona-se, portanto, com o sucesso na obtenção de certos benefí-

---

2013.

<sup>6</sup> CLARK, Ian. Op. cit

<sup>7</sup> Para um mosaico mais amplo de concepções teóricas sobre a legitimidade internacional, cf. CARVALHO, Daniel Campos de; JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

<sup>8</sup> WEILER, Joseph. H. Europe in Crisis – On “Political Messianism, “Legitimacy” and the “Rule Of Law”. *Singapore Journal of Legal Studies*, dez/2012. p. 2.

<sup>9</sup> WEILER, Joseph. H. Op. cit. p. 251.

<sup>10</sup> LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: UNB, 1980.

<sup>11</sup> WEILER, Joseph. H. Op. cit. p. 250

cios – sendo um ponto especialmente importante o de compreender como ocorre a conformação e o reconhecimento de tais objetivos<sup>12</sup>. Derradeiramente, surge a “legitimidade discursiva”:

Trata-se da legitimidade enraizada no “politicamente messiânico”. No “messianismo político”, a justificação para a ação e sua força mobilizadora derivam não do “processo”, como na democracia clássica, ou do “resultado e sucesso”, mas sim do ideal perseguido, o destino a ser conquistado, a “Terra Prometida” no final da jornada. (tradução nossa)<sup>13</sup>.

Como já mencionado, a possibilidade de explorar a dinâmica e a fluidez da legitimidade internacional é, para os objetivos deste texto, mais importante do que o alinhamento ao hermetismo de determinada formulação teórica sobre o conceito. Nesta senda, a tripla natureza apresentada pela reflexão de Weiler mostra-se extremamente pertinente, sobretudo frente ao tema do engajamento do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) em contextos de crise humanitária. Em particular, o caso do Genocídio Ruanda favorece o emprego da legitimidade internacional trifásica, como será demonstrado oportunamente.

## **2. A apropriação da proteção de Direitos Humanos pelo regime de segurança das Nações Unidas**

<sup>12</sup> CARVALHO, Daniel Campos de; JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 282.

<sup>13</sup> WEILER, Joseph. Op cit. p. 256.

Uma questão fundamental para a compreensão da dinâmica e do alcance da ideia da legitimidade no plano internacional atual é a noção de humanitarismo, especialmente a partir da marcante década de 1990, em que o tema foi protagonista de marcantes debates acadêmicos e político-institucionais<sup>14</sup>. Para tanto, é preciso traçar as características essenciais da própria constituição da ONU, já que a reconexão (ou reinterpretação) da organização no tocante à sua carga axiológica foi um importante vetor nas transformações desta pauta no pós-Guerra Fria<sup>15</sup>.

Desde os primórdios da ONU, a instituição fez um esforço para soerguer um eixo de proteção de Direitos Humanos – para caracterizá-lo como uma de suas faces mais emblemáticas. O próprio preâmbulo da Carta de São Francisco (1945) indica o mote da promoção da dignidade humana como linha mestra a ser levada a cabo pela atuação onusiana. Ainda que em um contexto, em tese, adverso pelas intensas rivalidades da Guerra Fria, o primado da dignidade humana conseguiu se afirmar como um elemento organizador da comunidade internacional, algo evidente ao se considerar o extenso conjunto de documentos e mecanismos de proteção aos Direitos Humanos da segunda metade do século XX<sup>16</sup>. Esta prática implicou a construção

<sup>14</sup> KRAUSE, Keith. Critical perspectives on human security. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (Ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014. p. 76-93.

<sup>15</sup> KENNEDY, David. *The Dark Sides of Virtue: reassessing international humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press. 2004.

<sup>16</sup> Para uma análise detalhada e ampla sobre esta formação, consultar,

para além dos Estados nacionais de uma admirável malha protetiva da dignidade humana em seus diversos âmbitos, por meio de normas e concertações em diferentes formatos. Tal eixo tornou-se mais do que um simples braço de atuação ONU enquanto defensora da dignidade humana, consolidando-se como verdadeiro propósito da Organização: a proteção de indivíduos e populações<sup>17</sup>. Ao longo os anos 1990, este ímpeto se assentará como uma linha distintiva das percepções de legitimidade da atuação onusiana, submetendo as operações da organização ao escrutínio público sobre a efetivação da pretendida proteção civil<sup>18</sup>.

Contudo, apesar da centralidade dos Direitos Humanos e da dignidade em todos os espaços institucionais da organização, é preciso ponderar que outra das suas vocações reconhecidas na Carta de São Francisco (a “manutenção da paz e da segurança internacional”) ganhou certa precedência na prática e no funcionamento da ONU ao longo do tempo – formando o mais universal regime de segurança coletiva contemporâneo<sup>19</sup>. Ao longo de décadas, o protagonismo histórico dos temas de segurança internacional no âmbito da ONU não apresentava maior conexão com a salvaguarda dos Direitos Humanos – exceto, em certo sentido, entre outros: COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>17</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. Democracy: a newly recognized imperative. *Global Governance*, v. 1, n. 1, 1995. p. 3-11.

<sup>18</sup> KENNEDY, Op. cit.

<sup>19</sup> KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011.



pela remissão ocasional aos ditames clássicos do Direito Humanitário<sup>20</sup>.

Neste período, as matérias de análise do CSONU eram bastante limitadas por visões tradicionais da segurança internacional (normalmente vinculadas aos modos tradicionais de conflitos, em que há exércitos regulares e limites entre o campo de batalha e as zonas civis). Assim, ao menos as primeiras quatro décadas de atuação do CSONU foram marcadas por embates da bipolaridade e por temores da utilização de armamentos nucleares<sup>21</sup>. Desta forma, o marco da dissolução da União Soviética foi relevante, não somente pela reconfiguração da distribuição de poder na política internacional (e, por conseguinte, dentro da ONU), mas também por marcar um momento histórico que transformações socioeconômicas profundas que tomaram parte em todo o globo<sup>22</sup> – apresentando, portanto, um dinâmico e heterogêneo quebra-cabeça para a governança internacional do período.

Neste sentido, vale ponderar duas dimensões entremeadas que evidenciam a complexidade do panorama internacional da década de 1990: a propagação da percepção de uma “vitória liberal”<sup>23</sup>, que abarcava

<sup>20</sup> WILSON, P. The myth of international humanitarian law. *International affairs*, v. 93, n. 3, 2017. p. 563-579.

<sup>21</sup> BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

<sup>22</sup> HOBBSAWN, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; HERMET, Guy. *El invierno de la democracia: auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona: los libros del lince, 2008

<sup>23</sup> FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York:

uma forte retórica de expansão e promoção dos direitos humanos (sobretudo em um viés identificado com o interesse estadunidense e os preceitos do cosmopolitismo) e situações calamitosas promovidas em regra por conflitos locais na periferia do sistema internacional, gerando intensas crises humanitárias<sup>24</sup>. Em consonância com a própria transformação do “fazer a guerra” e pela conjuntura internacional agora distante da bipolaridade, o CSONU foi levado a olhar para situações localizadas de violência aberta como verdadeiras ameaças à paz e à segurança internacional – algo que, como veremos, implicou a atuação direta do órgão.

Assim, a categoria de “novas guerras” tornou-se importante para delinear quais os traços destes conflitos peculiares que o Conselho passou a analisar, explicitando os dilemas enfrentados nos anos 1990 pela atuação onusiana – que assumiu a necessidade de resposta a esses desafios, estabelecendo a importância de transformações do respectivo arcabouço normativo-institucional sobre premências humanitárias. Desta feita, tais novos conflitos apresentavam características amplamente ligadas ao processo de aprofundamento da globalização e de esfacelamento das autoridades tradicionais, já que aconteciam em contextos que a) os atores beligerantes não eram mais necessariamente agentes estatais, mas sim em que a primazia da per-

The Free Press, 1992.

<sup>24</sup> ORFORD, Anne. *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

petração da violência era realizada por atores organizados como milícias e grupos paramilitares; b) que os recursos de combate adivinham de financiamento ilegal, como o tráfico de armas, drogas e pessoas; c) cujas retóricas utilizadas para arregimentação do apoio das populações estavam lastreadas na fortificação de identidades étnicas – mesmo que estas não tivessem esteio na realidade; d) que o objetivo político e econômico da guerra era sua própria perpetuação para a reciclagem do lucro derivado das atividades ilegais e e) a centralidade dos alvos civis em larga escala (certamente o ponto mais importante para a discussão travada neste texto), que gerou catástrofes humanitárias e violações maciças de direitos humanos, remetendo aos horrores da Segunda Guerra Mundial<sup>25</sup>.

Com situações como estas espalhadas pelo globo e levando em conta a dificuldade do então arcabouço normativo-institucional das Nações Unidas em responder aos novos desafios impostos pela realidade internacional, iniciou-se um processo de estruturação de novos fluxos, práticas, normas e instrumentos de governança do tema. Uma das primeiras medidas neste sentido foi o resgate (e, posteriormente, substancial redimensionamento) da utilização das operações de

---

<sup>25</sup> KALDOR, Mary. *New and Old Wars: organised violence in a global era*. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2012; MÜNKLER, H. *Viejas y Nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. México: Siglo XXI, 2005; CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary. *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017; WEISS, Thomas G. *Humanitarian intervention*. Cambridge: Polity Press, 2007.

paz<sup>26</sup>. Ainda que de forma algo exploratória, as primeiras experiências de operações de paz ocorreram nos mandatos do Secretário Geral Dag Hammarskjöld (entre 1953 e 1961)<sup>27</sup>. O conjunto de experiências desta época seria resgatado décadas depois com vistas à formulação de uma narrativa sobre a proteção, via comunidade internacional, das garantias humanas em situações de violência aberta (e de fragilidade de populações civis)– como verificado em parte dos processos de descolonização na segunda metade do século XX<sup>28</sup>. Apesar deste breve ensaio, foi apenas ao final da Guerra Fria que a presença efetiva da ONU como agente central das soluções de conflitos e da proteção civil ganhou pujança, com a explosão numérica e em diversas localidades regionais de um novo modelo de violência aberta: as referidas “novas guerras”<sup>29</sup>. Desde então, a Organização iniciou um processo conturbado politicamente e paulatino juridicamente de promoção e institucionalização da proteção civil e da ideia de “responsabilidade” internacional<sup>30</sup> sobre as populações em zona de conflito.

---

<sup>26</sup> BIGATÃO, Juliana de P. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa B. (Org.). *Operações de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 13-40.

<sup>27</sup> ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> KALDOR, Mary. Op. cit.

<sup>30</sup> No longo prazo, tal processo fomentou o advento do princípio de Responsabilidade de Proteger (na sigla em inglês, R2P).

Considerando os principais marcos documentais da ONU, a inauguração desta nova abordagem para as questões humanitárias deve ser remetida à publicação do documento “Uma Agenda Para Paz” (1992), pela Secretaria Geral de Boutros-Boutros Ghali. A peça não só tipificou quatro formatos de engajamento das Nações Unidas – diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*– e a fundamentação na Carta de São Francisco. Para além disso, o documento também destacou a relevância do novel princípio da “segurança humana”<sup>31</sup>, defendendo um alargamento revolucionário no tratamento do tema. Isto porque a realocação central que o conceito patrocinou corresponde ao posicionamento do indivíduo como objeto da segurança internacional (seja, por exemplo, na qualidade da vida humana ou na capacidade de proteção cotidiana) – algo bem além da proteção aos Estados de ameaças bélicas<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> O conceito de “segurança humana” é majoritariamente ligado à publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano, lançado em 1994 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Contudo, já em “Uma Agenda Para Paz” há a menção do termo e a indicação da transformação que preconizaria no regime de segurança coletiva.

<sup>32</sup> A noção de “segurança humana” se divide no campo teórico em dois ramos: restrita (conjugada à ideia de *freedom from fear*) e ampla (aludindo ao mote *freedom from want*). Este debate em si mereceria um esforço largo sistematizador e teórico, não pertinente neste espaço. O ponto mais importante desta discussão para o tema aqui presente é a própria prioridade dos indivíduos como objeto de segurança, assim, para aprofundamentos sobre o conceito de “segurança humana”, consultar: CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary. Op. cit.; OWEN, Taylor. *Human Security Thresholds*. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (Ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routled-

De todo o arco percorrido pelo humanitarismo contemporâneo, a engenharia jurídica desenhada a partir desta virada no entendimento do que de fato constitui a segurança internacional corresponde à contribuição mais relevante para o debate sobre os efeitos das missões e suas nuances de legitimidade – questões que rondam o tema até hoje. O protagonismo rapidamente galgado pela concepção de “segurança humana” iniciou um processo de confecção normativa de intensas disputas políticas dentro da ONU<sup>33</sup>. Isto significa que, a partir de então, foram traçados preceitos, princípios e normas que subverteram a versão tradicionalista acerca da prerrogativa e dos limites do CSONU e, desta forma, abriram um largo corredor de atuação – fundamentalmente militarizada – cujo mote é a proteção de civis em situações de conflito<sup>34</sup>. Neste sentido, é possível reconhecer uma tentativa de promover certa convergência entre a abordagem securitária e a proteção dos Direitos Humanos. Assim, graves violações não ficariam relegadas apenas ao que tradicionalmente se entende como regime internacional de proteção dos direitos humanos, passando a ser um elemento central na composição do regime de segurança coletiva.

Com este modelo ativo, as operações da ONU passaram a ser desenhadas com características mais

---

ge, 2014. p. 58-64.

<sup>33</sup> OWEN, Taylor. Op. cit

<sup>34</sup> WELSH, Jennifer. Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP. *Ethics & International Affairs*, 2011, p. 255-262.

robustas, com fortalecimento do contingente armado e permanência das missões políticas<sup>35</sup>. Como esperado, a ampliação das ações de finalidade protetiva reforçou questionamentos sobre a legitimidade das intervenções e sobre o próprio aparato necessário para tanto. Muito além do até então tradicional envolvimento mediador, o fato de a atuação da ONU ensejar uma flexibilização do princípio da não-intervenção (com o objetivo de resguardo civil em contextos de gravidade patente) mobilizou e cingiu a comunidade internacional.

Ao atrelar a legitimidade das missões e dos respectivos esforços da organização à narrativa de proteção humanitária e aos eventuais dividendos socio-políticos deste projeto internacional, tal perspectiva colocou as intervenções sob o escrutínio dos resultados concretos da proteção civil e da efetivação dos valores anunciados como fulcrais à participação da ONU nas zonas de conflito<sup>36</sup>. Ainda hoje, um dos grandes desafios neste sentido é o perene embate político entre os principais atores do CSONU (nomeadamente os cinco membros permanentes), bem como a própria capacidade da ONU de operacionalizar os contingentes e os recursos necessários para levar a cabo objetivos mais ambiciosos.

Não raro tais limitações propiciaram entraves, espreado a sensação de morosidade da organização para ações responsivas decisivas e urgentes – especial-

---

<sup>35</sup> BIGATÃO, Juliana de P. Op. cit.

<sup>36</sup> KENNEDY, David. Op. cit.

mente ao longo dos anos 1990<sup>37</sup>. A percepção de inação da comunidade internacional repercutiu intensamente, indicando que a proposta sobre o protagonismo onusiano na proteção dos seres humanos não estaria bem aprumada e longe de ser efetivada. A frustração de promessas realizadas sob a égide do arcabouço protetivo (supostamente alheio aos confrontos geopolíticos) gerou questionamentos acerca da eficácia deste projeto – que do ponto de vista concreto parecia, ao final da década de 1990, um conjunto de manobras mal colocadas. Esta imagem ganhou força por fracassos em episódios importantes (como o Massacre de Srebrenica (1995), o atentado aos contingentes militares internacionais na Somália (1993) e o Genocídio de Ruanda (1994)<sup>38</sup> – caso detalhado neste texto), mas paradoxalmente contribuiu para energizar o reconhecimento internacional da relevância em se proteger civis por meio dos instrumentos de governança global.

É verdade que a trajetória do humanitarismo e do adensamento da pertinência da proteção civil não termina nas mobilizações e experiências controversas do final do século XX. As dificuldades impostas pela realidade conflitiva de então foram incorporadas e o conjunto normativo foi substancialmente reformulado ao longo dos últimos 25 anos, dando origem inclusive ao princípio da Responsabilidade de Proteger – que tem por fundamento a proteção das populações. No

<sup>37</sup> AMARAL Júnior, Alberto. *O Direito de Intervenção Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003

<sup>38</sup> Ibid.



entanto, é preciso voltar ao começo deste caminho para perceber qual o alcance da legitimidade internacional na transição da proteção humana como objeto da segurança global. Por este motivo, a seguir o episódio da repercussão do Genocídio de Ruanda será detalhado como ponto significativo no debate humanitário contemporâneo, uma vez que a incapacidade do CSONU em responder rapidamente para evitar a escalada catastrófica de mortes acabou por forjar uma peça importante do quebra-cabeça que remodelaria os parâmetros intervencionistas já no início dos anos 2000 com o princípio de Responsabilidade de Proteger.

### **3. Legitimando a flexibilização do princípio da não-intervenção: a crise humanitária ruandesa (1994)**

De forma geral, as intervenções humanitárias dos anos 1990 são fundamentais para explicar as transformações principiológicas e normativas do século XXI referentes ao engajamento da comunidade internacional na proteção de populações civis. Contudo, alguns desses casos concretos são especificamente importantes porque viabilizaram e pavimentaram o alargamento das possibilidades de atuação internacional – e de seu amparo jurídico-doutrinário – frente a crises humanitárias. Ainda que separar tais exemplos e considerá-los isoladamente signifique eclipsar a função engendrada pelo seu conjunto, uma análise de caso permite uma leitura vertical das dinâmicas envolvidas no tema, sendo assim mais alinhada aos propósitos deste tex-

to sobre a conformação da legitimidade internacional. Nesta chave, há de se apontar o papel do genocídio ruandês de 1994 como verdadeiro marco no processo de flexibilização do princípio da não-intervenção no sistema internacional<sup>39</sup>. O presente item explorará o alcance e a influência deste caso.

O envolvimento da comunidade internacional com o caos humanitário verificado em Ruanda foi um acontecimento peculiar por várias razões, como evidência, por exemplo, a mobilização da sociedade civil global a partir de determinado ponto da crise. Todavia, a primeira particularidade a saltar aos olhos quando se analisa o conflito ruandês não é o intrincado bailado de Política Internacional que ele promoveu no Conselho de Segurança ou a discussão acerca dos seus efeitos para a normatização da proteção de civis no âmbito da responsabilidade da comunidade internacional. A priori, o que impressiona no referido caso é a rapidez e a magnitude da marcha dos fatos. Em apenas cem dias do primeiro semestre de 1994, algo entre quinhentas mil e um milhão de pessoas morreram – consequência da brutalidade empreendida por grupos paramilitares, civis e pelo próprio exército nacional de Ruanda<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. *A dinâmica e a tutela da opinião pública internacional na afirmação da sociedade civil global*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apresentada à Universidade de São Paulo, 2006. p. 156-159.

<sup>40</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 1999, p. 3. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1999/1257](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257)>. Acesso em: 7 mar. 2018.

A apreensão precisa destes fatos tem por condição a remissão à independência do país na década de 1960<sup>41</sup>, quando a minoria tutsi, então alinhada com a administração colonial belga, perdeu seu protagonismo político – e passou a ser perseguida pelos hutus<sup>42</sup>. Apesar de o acordo firmado na cidade de Arusha em 1993 ter pretendido pôr termo às tensões e à guerra civil iniciada anos antes, não tardou para que os tutsis componentes da Frente Patriótica de Ruanda e as forças de apoio ao governo hutu voltassem a se digladiar, em função do atentado aéreo que vitimou o presidente Juvénal Habyarimana em abril de 1994. Imediatamente, os extremistas hutus (capitaneados sobretudo pela milícia *Interahamwe*) orquestraram uma violenta ofensiva não apenas contra a etnia rival, mas também atacando a parcela moderada do seu próprio grupo<sup>43</sup>.

Nesta mesma época havia um pequeno contingente da ONU em Ruanda (a *United Nations Assistance Mission to Rwanda* - UNAMIR, criada pela resolução 872 do Conselho de Segurança de 5 de outubro de 1993) ainda em decorrência do cessar fogo de 1993. Pelas condições estruturais da missão e pela falta de apoio das grandes potências, a UNAMIR não conseguiria evitar o recrudescimento dos combates no ano seguinte, apesar

---

<sup>41</sup> Para uma análise mais profunda da formação histórica de Ruanda, cf. MENDONÇA, Marina Gusmão. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. *Brazilian Journal of International Relations*. Marília, v. 2, n. 2, p. 300-328, mai./ago., 2013.

<sup>42</sup> AMARAL Júnior, Alberto. Op. cit. p.212.

<sup>43</sup> CARVALHO, Daniel Campos de. Op. cit. p.156-159.

da percepção do comandante da operação (o general canadense Romeo Dallaire) e de seus apelos meses antes para que a ONU tomasse medidas mais robustas. Posteriormente, passariam para a História os pedidos enfáticos do comandante Dallaire para que o Conselho de Segurança aumentasse o contingente de tropas envolvidas<sup>44</sup> e criasse *safe havens*<sup>45</sup> na região<sup>46</sup>.

Se as tentativas do general Dallaire consubstanciaram parte dos poucos avisos prévios à desenhada tragédia em Ruanda<sup>47</sup>, parcela considerável da sociedade civil transnacional passou a se mobilizar após a explosão das atrocidades em abril de 1994. A sensibilização de setores não tradicionais do plano internacional não impediu a anomia do maquinário institucional da ONU acerca de medidas efetivas<sup>48</sup>, inclusive haven-

---

<sup>44</sup> BARNETT, Michael. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p.110.

<sup>45</sup> De modo geral, o termo *safe haven* vem sendo utilizado para designar enclaves de proteção guardados por tropas internacionais nos esforços humanitários de proteção de civis. KALDOR, Mary. *A decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society*. In: ANHEIR, Helmut K.; GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary (Eds.). *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 123.

<sup>46</sup> KALDOR, Mary. *La sociedad civil global: una respuesta a la Guerra*. Barcelona: Tusquets, 2005. p. 174.

<sup>47</sup> MENDES, Errol; MEHMET, Ozay. *Global Governance, Economy and Law*. London: Routledge, 2003. p. 34.

<sup>48</sup> Ainda que o Conselho de Segurança tenha a priori rechaçado a proposta de reforçar o mandato da UNAMIR (aprovada de forma unânime, a Resolução 912 de abril de 1994 equivocadamente estabeleceu a redução do contingente em Ruanda e a mudança do escopo da operação) e posteriormente revertido tal entendimento (na Resolução 918 de maio de 1994), fato é que medidas concretas demorariam ainda

do o rechaço de alguns Estados (como os Estados Unidos da América) em reconhecer a dimensão da crise<sup>49</sup> – dada a ausência de interesse estratégico das grandes potências no engajamento em Ruanda<sup>50</sup>. Contudo,

---

meses para ocorrer. Apesar das inúmeras evidências de que um amplo genocídio estava sendo perpetrado no país (como as centenas de corpos que apareceram boiando ao longo do curso do Kagera, durante todo o mês de abril), o que por fim retirou o Conselho de Segurança do seu torpor foi a concomitância do gigantesco fluxo de refugiados que então tomavam a Tanzânia com o senso de oportunidade da OXFAM. Um press release da entidade em 28 de abril, intitulado “OXFAM teme que genocídio esteja acontecendo em Ruanda”, foi amplamente divulgado, sensibilizou a opinião pública internacional e tornou inadiável o início das discussões oficiais em maio (MELVERN, Linda. *Missing the story: the media and the Rwandan Genocide*. In: McINNES, Colin J.; WHEELER, Nicholas J. *Dimensions of Western Military Intervention*. London: Routledge, 2002. p. 98). A mudança de posição do Conselho de Segurança, porém, não produziu efeitos no curto prazo: no final de julho de 1994, dois meses após a Resolução que alargou seu mandato e tamanho, a operação da ONU em Ruanda contava ainda com apenas 550 soldados.

<sup>49</sup> “Na primavera de 1994, os dirigentes políticos e os especialistas norte-americanos presumiram que a cobertura midiática da Crise da Somália havia levado à decisão dos Estados Unidos de intervir. A CNN e outras redes de televisão cobriram o sofrimento do povo somali e os políticos norte-americanos responderam com a intervenção. Almejando “aprender as lições da Somália”, o governo Clinton foi peremptório: não iria permitir que fotos de outra crise humanitária na África ditasse a tomada de decisões da Política Externa. Isto foi o que aconteceu com a Somália e isto não iria acontecer com Ruanda”. (tradução nossa) (LIVINGSTON, Steven. *Limited Vision: How both the American Media and Government Failed Rwanda*. In: THOMPSON, Allan. *The Media and the Rwanda Genocide*. London: Pluto Press, 2007. p. 195).

<sup>50</sup> Segundo o diplomata ruandês R. SEZIBERA “a responsabilidade pela ausência de ação das grandes potências em 1994 deve-se ao fato de que Ruanda não detinha importância estratégica suficiente para justificar a intervenção” (*The Washington Post*, 19 mar. 2003. p. A31) (tradução livre). Para além do caso dos EUA, a ausência de interesse das potências no engajamento – graças, por exemplo, ao apoio tácito

os acentuados problemas humanitários na região dos Grandes Lagos passaram progressivamente a impactar a opinião pública internacional<sup>51</sup>, tanto com a sua exposição nos veículos de comunicação de todo o mundo quanto com a movimentação dos atores sociais transnacionais ao seu redor. O choque entre a publicidade conferida pela imprensa internacional nas semanas finais do conflito e a inação da Organização das Nações Unidas chegou a tal ponto que o contexto ruandês parecia corresponder a uma “crise definida pela mídia”<sup>52</sup>. A apatia das instituições formais no tocante à Ruanda levou grandes organizações não-governamentais internacionais (como a “Médicos sem Fronteiras” e a *Oxford Committee for Famine Relief - OXFAM*) a publicamente instar o uso da força pela comunidade internacional como a única saída para a interrupção do massacre<sup>53</sup>.

No trecho final do genocídio, o intento da sociedade civil transnacional em interferir (tanto pela via indireta da pressão coletiva quanto pela prestação de auxílio in loco) no drama humanitário ruandês ganhou tamanha força ao ponto de vir a servir aos interesses

---

ao governo hutu (caso da França) – é um tema que merece melhor análise doutrinária (cf. a este respeito CAMERON, Hazel. *Britain's Hidden Role in the Rwandan Genocide: The Cat's Paw*. New York: Routledge, 2013).

<sup>51</sup> KALDOR, Mary. A decade of Humanitarian Intervention. Op. cit. p. 127.

<sup>52</sup> SHAW, Martin. *Civil Society and Media in Global Crises*. London: Pinter, 1996. p. 171.

<sup>53</sup> FOLEY, Conor. A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias. *Revista Sur*, v. 10, n. 19, 2013. p. 84.

das partes envolvidas no conflito: “na pressa de serem os primeiros – os primeiros a prestarem auxílio humanitário, os primeiros a transmitirem fotos e histórias – os estrangeiros podem ter relutado a entender que eles estivessem vulneráveis à manipulação”<sup>54</sup>. Fato é que a comoção internacional durou meses<sup>55</sup>, mesmo após a diminuição das hostilidades, o aumento das discussões no CSNU (como ilustra o advento das Resoluções 925 e 929 em junho de 1994<sup>56</sup>), o término do massacre e também a chegada dos mais de cinco mil soldados da UNAMIR II apenas em outubro (seis meses após a generalização dos combates).

Os desdobramentos do caso ruandês ajudaram a conformar os instrumentos de governança global nos anos e nas décadas seguintes, colaborando com transformações sensíveis no ferramental jurídico-político da sociedade internacional. Como mencionado, o Genocídio em Ruanda não é um elemento isolado deste processo, mas merece o destaque no conjunto de experiências de crise humanitária nos anos 1990: “*The tragedy and disgrace of Rwanda had a powerful impact on the humanitarian NGOs and on public opinion. [...] it*

<sup>54</sup> POTTIER, Johan. *Re-Imaging Rwanda*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p.54.

<sup>55</sup> Há análises da cobertura jornalística no período e dos posicionamentos dos representantes das organizações não-governamentais envolvidas no auxílio às vítimas que entendem ter havido um apoio acrítico aos interesses tutsis. Parte da grande mídia internacional (notadamente meios de comunicação de Holanda, Bélgica, França e, sobretudo, de Grã-Bretanha e Estados Unidos) incorporou uma leitura maniqueísta da crise humanitária (POTTIER, Johan. Op. cit. p.53).

<sup>56</sup> MELVERN, Linda. Op. cit. p. 98.

*was the moment of change of heart towards humanitarian intervention*"<sup>57</sup>.

Levando-se em consideração a influência do caso no regime da segurança global, é aqui que a grandeza legitimidade internacional revela a sua força e dinamismo. É impossível compreender o processo de câmbio nas normas jurídicas internacionais do tema e a recente flexibilização do princípio da não-intervenção sem o reconhecimento do protagonismo exercido pelo Genocídio de 1994. De forma emblemática, o insucesso dos mecanismos então vigentes de governança global em prevenir e/ou responder eficazmente casos desta monta colocou em xeque não apenas o Conselho de Segurança e a própria ONU, mas também o sistema internacional de segurança coletiva.

Do ponto de vista da "legitimidade discursiva", os eventos em Ruanda implodiram a retórica histórica da ONU sobre a centralidade da dignidade humana no rol de princípios da organização. A paralisia e ineficácia prolongadas do CSONU em 1994 revelaram um descolamento entre as promessas da organização (reforçadas por um verniz próprio no imediato pós-Guerra Fria) e a realidade. Talvez de forma ainda mais evidente, o Genocídio ruandês também maculou a crença na capacidade responsiva da ONU – algo bastante presente à época frente à experiência da Guerra

---

<sup>57</sup> A tragédia e a desgraça de Ruanda teve um impacto poderoso nas ONGs humanitárias e na opinião pública. [...] Havia chegado o momento da mudança de posição no tocante à intervenção humanitária". KALDOR, Mary. Op. cit. p. 127. (tradução livre).



do Golfo anos antes. Ao evidenciar a incapacidade do Conselho de Segurança em alinhar recursos materiais e orquestrar ações concretas, a atuação da mídia e da sociedade civil frente ao Genocídio de Ruanda expôs a fragilidade da dimensão “legitimidade pelo resultado” da organização.

Antes de entrarmos no debate sobre os efeitos da crise humanitária em Ruanda no âmbito da “legitimidade procedimental”, há um tema que merece reflexão. O clamor internacional e, posteriormente, a própria ONU – por meio do relatório da comissão independente apontada pela própria organização para apurar as ações da entidade durante a crise – reconhecem que no caso do Genocídio de 1994 havia uma obrigação do Conselho de Segurança de intervir no conflito<sup>58</sup>, sobrepondo a proteção da população civil face ao soberanismo e ao princípio da não intervenção. Evidentemente, o pano de fundo deste debate é um processo de rearranjo da hierarquia axiológica da Sociedade Internacional, fruto de disputas políticas, jurídicas e institucionais.

Este último aspecto joga luz na questão da “legitimidade procedimental” e de como não havia à época um respaldo normativo ou principiológico consolidado que amparasse peremptoriamente o engajamento do Conselho de Segurança na questão ruandesa. Aliada ao entendimento de ampliação da segurança internacional para proteção civil, o mencionado processo

---

<sup>58</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit. p. 50-51.

de construção da doutrina da “Responsabilidade de Proteger” é uma decorrência de tal necessidade- assim como, especificamente, a imputação explícita de um dever ao Conselho de Segurança de agir em tais situações. Este último ponto toca na questão clássica da legitimidade internacional como justo título (no caso em tela, da ONU) para a ação <sup>59</sup>.

Neste campo, o da confecção de normas jurídicas a dar conta da nova complexidade das crises humanitárias, o Genocídio em Ruanda demarca uma alteração sensível. O massacre ruandês é decisivo para viabilizar, pela aquiescência dos terceiros desinteressados na relação normativa internacional (os agentes da comunidade global como um todo), o estabelecimento do comando a impor uma obrigação do Conselho de Segurança em intervir – processo que só seria completado na década seguinte. Sem esta dimensão, presumida ou efetiva, do consenso de terceiros, não há o estabelecimento de uma relação de natureza jurídica<sup>60</sup>.

## Conclusão

Expor as nuances de legitimidade que cercaram o momento histórico do intervencionismo humanitário na ocasião do Genocídio de Ruanda se revela como uma opção metodológica para a avaliação da virada protetiva do humanitarismo. A tragédia se desenrolou

<sup>59</sup> WIGHT, Martin. *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press, 1977. p. 153.

<sup>60</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1994.

concomitantemente à tentativa de recepção do arcabouço de direitos humanos na segurança internacional, com a promessa de proteção de setores em larga vulnerabilidade nos contextos de conflito e também posicionando as esferas de legitimidade atreladas tanto à capacidade efetiva de realização destes objetivos quanto à conformidade aos procedimentos, normas e fluxos onusianos. No entanto, a inviabilidade da ONU de cumprir com as respostas necessárias naquele episódio abriu espaço para a reavaliação e reformulação dos expedientes intervencionistas que desembocariam no princípio de Responsabilidade de Proteger em 2001. Assim, o caso de Ruanda é um elemento necessário – mas não suficiente de forma isolada – para a compreensão do desenrolar da trajetória humanitária no pós-Guerra Fria, que chama atenção para o ponto crucial de debate desde então: os efeitos da tentativa de proteção civil na legitimidade do regime de segurança das Nações Unidas.

Um ponto seguinte, ainda pendente de espaço amostral representativo e acompanhamento fático na arena internacional, é sobre como os desdobramentos da Responsabilidade de Proteger impactam nos destinatários das normas jurídicas afins (problema da eficácia do Direito). Seja como for, vale ressaltar também (ainda que esteja além dos objetivos do presente texto) a reflexão sobre de que forma as intervenções humanitárias dos anos 1990 jogam luz nas normas secundárias de Direito Internacional – no tocante às regras de adju-

dicação e às regras de alteração, mas especialmente ao estabelecimento de regras de reconhecimento. Como apontamento derradeiro, cumpre mencionar que, em última medida, este grande esforço institucional de remoçar o regime da segurança internacional objetiva politicamente a devolução/reinvenção do lastro de legitimidade da ONU nas três dimensões analisadas por Weiler.

### **Referências bibliográficas**

AMARAL Júnior, Alberto. *O Direito de Intervenção Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARNETT, Michael. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

BIGATÃO, Juliana de P. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa B. (Org.). *Operações de paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

BOUTROS-GHALI, Boutros. Democracy: a newly recognized imperative. *Global Governance*, v. 1, n. 1, 1995.

BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CAMERON, Hazel. *Britain's Hidden Role in the Rwandan Genocide: The Cat's Paw*. New York: Routledge, 2013.

CARVALHO, Daniel Campos de. *A dinâmica e a tutela da opinião pública internacional na afirmação da sociedade civil global*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apre-

sentada à Universidade de São Paulo, 2006.

CARVALHO, Daniel Campos de; JUBILUT, Liliana Lyra. Nova fronteira de legitimidade? A arquitetura jurídico-política da Unasul e os pilares do novo regionalismo. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Eduardo Biacchi (Orgs.). *Direito da Integração Regional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

CLARK, Ian. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CHINKIN, Christine, KALDOR, Mary. *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1994.

FOLEY, Conor. A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias. *Revista Sur*, v. 10, n. 19, 2013.

FRANCK, Thomas. *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press, 1992.

HART, Herbert. *O conceito de Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HERMET, Guy. *El invierno de la democracia: auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona: los libros del lince, 2008.

HOBBSAWN, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUBILUT, Liliana. *Não intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KALDOR, Mary. A decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society. In: ANHEIER, Helmut K., GLASIUS, Marlies and KALDOR, Mary (Eds.). *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *La sociedad civil global: una respuesta a la Guerra*. Barcelona: Tusquets, 2005.

\_\_\_\_\_. *New and Old Wars: organised violence in a global era*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KENNEDY, David. *The Dark Sides of Virtue: reassessing international humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822*. Brattleboro: Echo Points Books & Media, 2013.

KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011.

KRAUSE, Keith. Critical perspectives on human security. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (Ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014.

LIVINGSTON, Steven. Limited Vision: How both the American Media and Government Failed Rwanda. In: THOMPSON, Allan (Org.). *The Media and the Rwanda Genocide*. Lon-

don: Pluto Press, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: UNB, 1980.

MELVERN, Linda. Missing the story: the media and the Rwandan Genocide. In: McINNIS, Colin J.; WHEELER, Nicholas. *Dimensions of Western Military Intervention*. London: Routledge, 2002.

MENDES, Errol; MEHMET, Ozay. *Global Governance, Economy and Law*. London: Routledge, 2003.

MENDONÇA, Marina Gusmão. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 2, p. 300-328, maio./ago. 2013.

MÜNKLER, H. *Viejas y Nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. México: Siglo XXI, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, 1999*.

ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OWEN, Taylor. Human Security Thresholds. In: MARTIN, Mary. OWEN, Taylor (Ed.). *Routledge Handbook of Human Security*. London: Routledge, 2014.

POTTIER, Johan. *Re-Imaging Rwanda*. Cambridge: Cam-

bridge University Press, 2002.

ROZNAI, Yaniv. Insecurity of Human Security. *Wisconsin International Law Journal*, v. 32, n. 1. p. 95-142, 2014.

SHAW, Martin. *Civil Society and Media in Global Crises*. London: Pinter, 1996.

WEILER, J. H. H. Europe in Crisis – On “Political Messianism, “Legitimacy” and the “Rule Of Law””. *Singapore Journal of Legal Studies*, dez/2012.

WEISS, Thomas G. *Humanitarian intervention*. Cambridge: Polity Press, 2007.

WELSH, Jennifer. Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP. *Ethics & International Affairs*, 25. 3. 2011.

WIGHT, Martin. *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press, 1977.

WILSON, P. The myth of international humanitarian law. *International Affairs*, v. 93, n. 3, 2017.



# Responsabilidade de Proteger e Proteção de Civis: origem e relação

Gustavo C. Macedo\*

## Introdução

Diante do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), o então Secretário-Geral, Ban Ki-Moon, faz um apelo para uma ação coletiva diante das notícias de atrocidades que chegam da Líbia. “Nós não temos as provas” disse, “mas os relatórios parecem críveis e consistentes. Acredito fortemente que a primeira obrigação da comunidade internacional é fazer tudo possível para garantir a imediata proteção de civis sob risco evidente.” Por fim, citando seu Assessor Especial para a Responsabilidade de Proteger, o chefe da ONU conclui: “É hora de o Conselho de Segurança considerar uma ação concreta”<sup>1</sup>.

A fala de Ban Ki-Moon diante do Conselho é um dos muitos exemplos sobre a dificuldade que é navegar no estudo da responsabilidade de proteger (R2P). A íntegra do seu discurso, assim como praticamente tudo o que foi produzido pelo Conselho de Segurança

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do convênio entre a Universidade Columbia de Nova York e Departamento de Prevenção de Genocídios e Responsabilidade de Proteger da ONU. Autor do relatório “*Making Atrocity Prevention Effective*”, o qual compôs o relatório do Secretário-Geral da ONU “*Responsibility to Protect: From Early Warning to Early Action*”, apresentado à Assembleia-Geral em junho de 2018.

<sup>1</sup> Discurso ao Conselho de Segurança sobre a crise humanitária na Líbia, 21 fev. 2011.

e o Conselho de Direitos Humanos da ONU, a respeito da Líbia, naquele período, revela o lugar de destaque que a proteção de civis (PoC) ocupou na construção da narrativa que justificou a intervenção humanitária levada a cabo nas semanas posteriores. Afinal, qual a relação entre esses termos?

A proteção humana deve ser entendida como um princípio consagrado no direito internacional, e a R2P e a PoC como duas de suas facetas. Ambos os conceitos são fundamentais para pensar a agenda de paz e segurança multilateral contemporâneas naquilo que se refere à sua dimensão humanitária.

Similares, porém diferentes, R2P e PoC possuem suas especificidades. Ainda assim, o forte grau de parentesco que os une nos obriga a observá-los em conjunto, respeitando suas origens e definições próprias.

É dentro do universo da ONU, no pós-Guerra Fria, que R2P e PoC afloram. Essa evolução normativa dos dois conceitos como tradução do princípio de proteção é melhor entendida quando considerados seu contexto histórico. Atrocidades passadas e recentes e o modo como a comunidade internacional lidou com elas marcaram definitivamente o desenvolvimento do debate internacional sobre qual é o objeto da proteção, assim como quem, como e o porquê protegê-lo. Neste capítulo, introduziremos a relação entre R2P e a PoC através da sua origem, características fundamentais, e limites. Pretendemos, desse modo, contribuir para o processo de compreensão do estado atual do debate

sobre proteção humana nas relações internacionais.

## 1. Proteção e seu Poder de adaptação

Diplomatas experientes no funcionamento da ONU costumam dizer que há duas formas eficientes para se matar uma ideia: nunca ou sempre se falar sobre ela. O que faz, de fato, uma ideia relevante no multilateralismo são as batalhas que com ela são travadas. Do mesmo modo, a ausência ou excesso de menções a um determinado conceito ou agenda pode ser devastador para o futuro do mesmo. Assim, é a realidade da “responsabilidade de proteger” dentro da ONU, desde que se tornou parte do vocabulário da organização.

O conceito que ganhou notoriedade com a intervenção da Líbia logo entraria no rol dos termos proibidos do multilateralismo, relegado ao passado, reflexo das aspirações intervencionistas dos poderosos países do Ocidente. Fato é que a R2P nunca mais foi a mesma desde sua utilização como justificativa para o uso da força na Líbia e posterior derrubada do seu presidente, Muammar Gaddafi, em 2011<sup>2</sup>.

Desde então, é comum ouvir de diplomatas e funcionários na ONU que a R2P morreu, e que a mera menção ao conceito causa reações adversas. A mesma percepção é endossada por parte de uma literatura sobre o tema, que delimita a R2P à sua interpretação intervencionista, sobrecarregando a ênfase em seu terceiro pilar, segundo o qual potências militares torna-

<sup>2</sup> Cf. BELLAMY, Alex; LUCK, Edward. *R2P in World Politics. Responsibility to Protect: from promise to practice*. Cambridge: Polity, 2018.

riam um direito a responsabilidade de reagir diante de graves violações de direitos humanos em países em desenvolvimento<sup>3</sup>.

A percepção de que a R2P estaria morta é incorreta, e dela decorrem equívocos e preconceitos que, por sua parte explicam certo grau de negligência no acompanhamento do desenvolvimento do conceito, e suas implicações para a agenda de proteção humanitária. Na realidade, a R2P não morreu. Assim como tantas outras agendas da política multilateral, a R2P se adaptou para sobreviver. Seu segredo é sua ligação com a ‘proteção de civis’.

Entre o relatório da ICISS (Comissão Internacional para Intervenção e Soberania Estatal) de 2001<sup>4</sup> e

<sup>3</sup> Para os detratores da R2P, o conceito deve ser abolido por diferentes motivos. Uma leitura originalista do direito internacional entende que não há necessidade de desenvolver tal conceito, visto que seu espírito estaria claramente contido na Carta das Nações Unidas ao estabelecer as atribuições do Conselho de Segurança e seu poder de ação, sempre que necessário, para garantir a segurança coletiva dos estados-membros. O mesmo argumento é utilizado por atores ocupando posições opostas na estrutura da organização. Por um lado, representantes dos países não-alinhados insistem nessa postura temendo a positivação do princípio de R2P no direito internacional e seu uso para justificar futuras intervenções. Por outro lado, membros-permanentes do Conselho de Segurança, como Rússia, China e até mesmo Estados Unidos, insistem que a R2P é ilegal e, portanto, ilegítima, dado que tenta regular o funcionamento do Conselho interferindo no processo de composição dos itens da agenda e limitando o poder de veto. Cf. COLLINS, Harper. *The Doctrine of the Responsibility to Protect*. In: PURI, Hardeep. *Perilous Interventions: the Security Council and the politics of chaos*, 2016; CHOMSKY, Noam. *New Generation Draws the Line: Kosovo, East Timor, and the “Responsibility to Protect” Today*. London: Routledge, 2017. Chapter 4.

<sup>4</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development

a Cúpula Mundial de 2005<sup>5</sup>, a discussão sobre a R2P seguiu focada no uso da força e no poder de veto do Conselho de Segurança. De modo geral, a discussão esteve limitada à produção do Secretariado-Geral sobre o assunto<sup>6</sup>.

Desde que foi aprovada na Cúpula Mundial de 2005 da ONU, a R2P foi internamente associada à implementação do princípio de proteção de civis. No início, a associação era limitada, pois, no período entre 2005 e 2011, o foco dos operadores da R2P era sua adoção e florescimento dentro da ONU. Um período de aprendizagem para o conceito e seus defensores, que precisavam incorporar a linguagem jurídica e burocrática das agendas de segurança coletiva e Direitos Humanos de dentro da organização na medida certa para viabilizar a sua implementação. Nesse intervalo de tempo, a R2P ganhou força e adeptos dentro e fora da instituição, tendo como auge o relatório apresentado pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon à Assembleia Geral, em 2009, que o recebeu com relativo entusiasmo<sup>7</sup>.

Paralelamente, a produção normativa da proteção de civis na ONU crescia na medida em que evoluíam as diretrizes das operações de manutenção da paz da

---

Research Centre, 2001. p. 91.

<sup>5</sup> UN. General Assembly. *World Summit Outcome*. Resolution A/RES/60/1, 24 out. 2005.

<sup>6</sup> Cf. UN. *Relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças Um Mundo Mais Seguro: nossa responsabilidade compartilhada*, 2004; UN. In: *Larger Freedom*, 2005.

<sup>7</sup> UN. *Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677, 2009.

organização. Pouco a pouco, sob pressão do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)<sup>8</sup> e aos auspícios da Cruz Vermelha<sup>9</sup>, o Conselho de Segurança passou a adotar a linguagem prevista no Direito Internacional Humanitário (DIH), dando origem a um corpo normativo que passou a ser chamado pela sigla PoC (do inglês *protection of civilians*).

A PoC tinha por principal característica a ênfase na aplicação do DIH para conflitos armados. Em sintonia com a evolução das operações de paz que passavam a reconhecer um maior número de atores combatentes (governamentais e não-governamentais); a PoC também passou de um foco preventivo de auxílio às autoridades nacionais para um foco reativo sobre múltiplos atores no terreno<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> “According to the official definition by OCHA, “At the normative level, significant progress has been achieved over the past decade with respect to the protection of civilians in armed conflict in the Security Council [...]. However, this progress has not been matched with better respect of and protection for civilians on the ground” (OCHA. *Security Council Norms and Practice on the Protection of Civilians in Armed Conflict: Analysis of Normative Developments in Security Council Resolutions 2009-2013*, OCHA Policy and Study Papers, mai. 2014. Disponível em: <<http://www.unocha.org/themes/protection>>. Acesso em: 13 mar. 2018).

<sup>9</sup> De acordo com a Cruz Vermelha, “[t]he protection of civilians provided by the Geneva Conventions and Additional Protocols is extensive. The problem of the past 50 years has been application. Neither States nor non-State armed groups have respected their obligations adequately. Civilians have continued to suffer excessively in almost every armed conflict”. (ICRC. *Civilians Protected Under International Humanitarian Law*, 29 out. 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/war-and-law/protected-persons/civilians/overview-civilians-protected.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2018).

<sup>10</sup> RAZZA, Namie Di. *Reframing the Protection of Civilians Paradigm*

Esse movimento da PoC foi parcialmente acompanhado pela R2P, a qual mencionava a necessidade da proteção de civis como uma de suas faces mais importantes. Assim, diante do desafio de se reinventar no pós-Líbia 2011, a R2P buscou se aproximar de outras agendas que gozavam de um alto grau de legitimidade entre os estados-membros. A partir de 2012, o termo voltou a aparecer com mais frequência nas resoluções do Conselho de Segurança, e sob a fórmula híbrida da “responsabilidade de proteger civis”<sup>11</sup>. Termo este que ainda hoje gera dúvida entre diplomatas, funcionários e especialistas no funcionamento da agenda do Conselho. Para alguns a “responsabilidade de proteger civis” é claramente uma referência à R2P, para outros, trata-se de PoC.

Foi esse o caso da Resolução 1973, do Conselho de Segurança, da ONU, quando autorizou a imposição de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, em março de 2011. O texto não menciona explicitamente a R2P, e desde então se tornou “um exemplo controverso, com alegações de que seu mandato havia se tornado um meio para a mudança de regime”<sup>12</sup>. Fato é que essa *for UN Peace Operations*. New York: International Peace Institute, 2017.

<sup>11</sup> POWERS, Maggie. Responsibility to protect: dead, dying, or thriving?. *The International Journal of Human Rights*, n. 19, 1257-1278, 2015.

<sup>12</sup> SHEERAN, Scott; KENT, Catherine. Protection of Civilians, Responsibility to Protect, and Humanitarian Intervention: conceptual and normative interactions. In: WILLMOT, Haidi et al. *Protection of Civilians*. Oxford University Press, 2016; BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. *The New Politics of Protection: Côte d'Ivoire, Libya and the Res-*

falta de clareza, proposital ou não, contribuiu para o desenvolvimento de ambas as agendas, em particular a R2P<sup>13</sup>. Sendo este apenas um dos muitos exemplos em que os termos foram empregados desse modo pelo Conselho de Segurança.

## 2. A relação entre R2P e PoC

A ligação entre R2P e PoC é recente, embora ilustre a conturbada evolução do princípio de proteção na ONU. Sua história documental remete a meados do século XIX, quando se inaugura a era das Convenções humanitárias. Tanto a PoC quanto a R2P originam-se nos mesmos tratados internacionais. Do mesmo modo, seus pilares fundamentais refletem a dinâmica de valores complementarem e, por vezes, conflitantes, como soberania e Direitos Humanos.

Suas bases remetem à Convenção de Genebra<sup>14</sup>, de 1949, e seus Protocolos Adicionais I e II<sup>15</sup>, de 1977.

---

*possibility to Protect*, 2011.

<sup>13</sup> Resultado obtidos em mais de 40 entrevistas realizadas entre 2013/2014 e 2017/2018 com diplomatas de diversas missões junto à ONU, funcionários e ex-funcionários da organização, e alguns pesquisadores realizados pelo autor. Os dados demonstraram que não há um consenso se termos como “responsabilidade de proteger civis” ou correlatos tratam de R2P ou PoC. Nesse experimento, os entrevistados eram confrontados com trechos reais, porém descontextualizados, de resoluções do Conselho de Segurança produzidos entre 2011 e 2017. Contudo, quando os entrevistados eram informados sobre a que resolução à qual pertencia o trecho, sua interpretação até então pouco enfática torna-se precisa, quando não alterada.

<sup>14</sup> Convenção de Genebra relativa à Proteção de Civis em Tempos de Guerra.

<sup>15</sup> Protocolo Adicional à Convenção de Genebra de 12 de agosto de



Sendo o Protocolo I relativo à proteção de vítimas de conflitos armados internacionais, e o Protocolo II relativo à proteção de vítimas de conflitos armados não-internacionais (guerras civis). Documentos base do direito internacional do princípio da não-intervenção e do respeito à dignidade humana, são convenções complementares que prepararam o terreno para a criação da ONU, em 1945, e sua atuação.

Outros dois documentos-chave surgiram com apenas um dia de diferença: a Convenção sobre Genocídio<sup>16</sup>, em 9 de dezembro de 1948, e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 10 de dezembro do mesmo ano. Somam-se a esses, a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, segundo a qual cria-se o posto do Alto-Comissário da ONU para os Direitos Humanos, reafirmando a necessidade de observação do princípio de proteção de civis conforme prevista na Convenção de Genebra (1949); enquanto a Parte I da Declaração enfatiza a responsabilidade dos Estados pelo respeito, observância e promoção dos direitos humanos. Os Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda, criados respectivamente em 1993 e 1994, foram fundamentais para a criação do TPI (Tribunal Penal Internacional) pelo Estatuto de

---

1949, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I), 8 de junho de 1977. E, Protocolo Adicional à Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais (Protocolo II), 8 de junho de 1977.

<sup>16</sup> Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, 9 de dezembro de 1948, UNTS 78.

Roma, de 1998, cujas atribuições incluem investigar, julgar e condenar indivíduos responsáveis por genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, e crimes de agressão<sup>17</sup>.

Esse período de revisões da agenda de paz e segurança que impactam sobre o atual princípio de proteção encerra-se com a defesa do uso da força para a proteção de vulneráveis. Em 1999, o Relatório do Secretário-Geral sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados<sup>18</sup> - um dos múltiplos esforços do Secretário para promover o debate sobre a necessidade das intervenções, reafirma a legitimidade do uso da força para a proteção de civis em casos excepcionais. A posição acompanhava o espírito das discussões que ocorriam paralelamente no continente africano após os fracassos em Ruanda, na Somália e no Mali. Surgia então o Ato Constitutivo da União Africana, o qual prevê o "direito da União de intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações

---

<sup>17</sup> Adotado em 1998, o Estatuto foi ratificado pelos estados-membros em 2002 e entrou em vigor no ano seguinte. Cabe ressaltar que "limpeza étnica" não é uma competência do TPI uma vez que não existe uma convenção internacional que tipifica tal crime. Do mesmo modo, "crimes de agressão" não foi incluído no rol de gatilhos que podem disparar a responsabilidade de proteger pois tal crime estaria contemplado na competência da Corte Internacional de Justiça, criada em 1945, assim como seu direito de resposta estaria assegurado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (e respaldado pelo Conselho de Segurança) ao atribuir aos estados-membros o direito de defesa em caso de agressão estrangeira.

<sup>18</sup> ONU. Conselho de Segurança. *Relatório do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança sobre a proteção de civis em conflitos armados*, S/1999/957, 8 set. 1999.

graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade"<sup>19</sup>. Tal provisão fez com que defensores da R2P declarassem o Ato como precursor do princípio da responsabilidade de proteger<sup>20</sup>. E, por fim, o chamado Relatório Brahimi, também de 2000, o qual reforça as recomendações da Resolução 1296 (2000) do CSNU sobre proteção de civis, declarando que "o ataque a civis em conflitos armados e a negação de acesso humanitário à população civil afetada pela guerra podem constituir uma ameaça à paz e segurança e, portanto, levar a uma ação do Conselho de Segurança"<sup>21</sup>.

Após a publicação do Relatório da ICISS sobre a responsabilidade de proteger em 2001, a responsabilidade de proteger voltou a ser debatida nos relatórios anuais do Secretário-Geral apresentados à Assembleia Geral. O primeiro deles, em 2009, chamado *Implementando a Responsabilidade de Proteger*, estabeleceu as bases do seu mandato sobre o parágrafo 4º da Resolução 1674 (2006) do Conselho de Segurança sobre proteção de civis em conflitos armados – porém, sem desenvolver o significado da relação entre ambos os conceitos. Em 2012, ano seguinte à autorização para a intervenção na Líbia, o quarto faz a primeira menção explícita ao dilema da relação entre R2P e PoC: "[a]inda que o

---

<sup>19</sup> ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Ato Constitutivo da União Africana, artigo 4(h), 1 jul. 2000.

<sup>20</sup> BELLAMY, Alex et al. Op. cit. 2018, p.15.

<sup>21</sup> ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas*, A/55/305-S/2000/809, 21 ago. 2000.

trabalho dos capacetes azuis possa contribuir para a realização dos objetivos da R2P, os conceitos da responsabilidade de proteger e da proteção de civis possuem objetivos distintos e separados<sup>122</sup>.

Em 2014, diferentemente do relatório de 2012, o sexto relatório ameniza o dilema entre R2P e POC. A primeira distinção funcional entre ambos é apresentada:

A responsabilidade de proteger é um princípio político que compartilha elementos comuns com o conceito de proteção de civis em conflitos armados, mas que possui um foco mais restrito sobre a proteção de populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica, e crimes contra a humanidade; além de basear-se em um leque mais amplo de ferramentas e abordagens de prevenção e resposta<sup>23</sup>.

O relatório do ano seguinte afirma que a ênfase na prevenção impacta positivamente sobre a realização da agenda de proteção de civis através das operações de paz da ONU; e sugere que as estratégias de PoC devem levar em consideração o documento de 2014<sup>24</sup>. O documento introduz ainda o Quadro de Análise para Crimes de Atrocidade, desenvolvido pelo Departamento

<sup>22</sup> ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Responsabilidade de Proteger: uma resposta decisiva e oportuna*, A/66/874-S/2012/578, 25 jul. 2012. p. 16.

<sup>23</sup> ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Realizando nossa responsabilidade coletiva: assistência internacional e a responsabilidade de proteger*, A/68/947-S/2014/449, 11 jul. 2014. p. 2.

<sup>24</sup> ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Um comprometimento vital e duradouro: implementando a responsabilidade de proteger*, A/69/981-S/2015/500, 13 jul. 2015.

mento de Prevenção de Genocídios e Responsabilidade de Proteger. Trata-se de uma proposta para auxiliar na implementação do princípio de responsabilidade de proteger através de uma metodologia para orientar a identificação e classificação dos tipos de atrocidades e, por conseguinte, recomendar quais possíveis respostas institucionais deveriam ser dadas. Segundo o Quadro “é importante notar que há *outras instituições e departamentos da ONU com mandatos relevantes para a prevenção de atrocidades*. Esses incluem [...] o Departamento de Operações de Paz (DPKO), através do seu trabalho de proteção de civis”<sup>25</sup>.

O ano de 2016 trouxe uma novidade ao estabeleceu a relação entre conflitos armados, proteção de civis e crimes de atrocidade. “Há muitas razões por trás do recente crescimento de crimes de atrocidades” afirma o relatório, “um fator contribuidor é a prolongada natureza de muitos conflitos armados contemporâneo, os quais sujeitam civis a ameaças e inseguranças constantes” e conclui “conflitos armados são um dos principais fatores de risco no cometimento de crimes de guerra, criando tanto um motivo quanto permitindo um ambiente para o engajamento em violência de massa”<sup>26</sup>.

Os relatórios posteriores<sup>27</sup> seguiram a tendência

<sup>25</sup> UN. OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention, 2014. p. 4. (tradução livre).

<sup>26</sup> ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Mobilização da Ação Coletiva: a Próxima Década da Responsabilidade de Proteger*, A/70/999-S/2016/620, 22 jul. 2016.

<sup>27</sup> Enquanto o relatório de 2017, ‘Implementando a Responsabilida-

de consolidação da relação entre promoção da proteção de civis e prevenção de conflitos. Tal como nos anos anteriores, a relação, embora estabelecida, não é definida em termos de causalidade. Pelo contrário, entende-se que a agenda preventiva é benéfica para a realização da proteção de civis, assim como a efetiva proteção de civis é crucial para prevenir a ocorrência de atrocidades. O primeiro caso reflete uma estratégia holística da ideia de proteção, próxima dos chamados estudos da paz<sup>28</sup>, segundo o qual prevenir é melhor do que remediar. Já a segunda afirmação reflete uma tendência crescente no setor de segurança da ONU, a qual atribui à agenda de prevenção de conflitos e assistência humanitária a capacidade – ou responsabilidade – de evitar ou dirimir a ocorrência de atrocidades. Este é o caso mais claro da relação entre as agendas de PoC e R2P, submetendo a segunda à primeira, tendo nas operações de paz sua principal ferramenta.

Com efeito, R2P e PoC resolvem à sua maneira os dilemas éticos que pautam o debate humanitário. Essa é uma característica fundamental para pensar os dois conceitos enquanto unidades comparativas. Todo exercício que empregue esses ou quaisquer outras de de Proteger: Responsabilização pela Prevenção’, estende Resolução 1973 do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança sobre a proteção de civis, o relatório de 2018, ‘Responsabilidade de Proteger: do alerta preventivo à ação antecipada’, ressalta o papel das operações da paz, tendo sido o primeiro debate formal sobre o R2P na Assembleia Geral desde 2009.

<sup>28</sup> MAHMOUD, Youssef; MECHOULAN, Delphine. *Peace Operations and Prevention for Sustaining Peace: The Restoration and Extension of State Authority*. New York: International Peace Institute, 2017. p. 1-8.

ferramentas teóricas para pensar a proteção humana passa necessariamente pelas questões impostas pelo estudo da ética internacional. Enquanto meios para a promoção de uma ideia de justiça internacional, tanto R2P quanto PoC respondem a seu modo as perguntas impostas pelas noções de *jus ad bellum* e *jus in bello*<sup>29</sup>.

### 3. R2P e PoC na Cúpula Mundial de 2005

Parte das dificuldades da relação entre e R2P e a PoC está no Documento Final da Cúpula Mundial<sup>30</sup>, de 2005, que marca a adoção unânime da responsabilidade de proteger pelos estados-membros da ONU.

Na versão final do documento, nenhum dos dois princípios figuram na seção III Paz e Segurança Coletiva (parágrafos 69 a 118), os quais tratam de solução pacífica de disputas, uso da força, terrorismo, operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), construção da paz (*peacebuilding*), sanções, crime transnacional, mulheres e crianças em conflitos armados. Com efeito, a proteção de civis é mencionada apenas duas vezes ao longo da declaração de mais de duas páginas. Nunca como um item individual, sempre subordinado a outras agendas.

No primeiro caso, a proteção de civis figura na Seção II Desenvolvimento, a qual trata, entre outros

<sup>29</sup> DOYLE, Michael W. *The Question of Intervention: John Stuart Mill and the Responsibility to Protect*. New York: Yale University Press, 2015.

<sup>30</sup> UN. GENERAL ASSEMBLY. *World Summit Outcome*. Resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/60/1, 24 out. 2005, 2015.

itens, de recursos domésticos, investimento, dívida, comércio, commodities, educação, AIDS, e igualdade de gênero – item no qual proteção de civis é mencionada sem destaque em seu parágrafo 58(f).

Ademais, o conceito de proteção de civis é mencionado pela segunda vez na Seção IV Direitos Humanos e Império da Lei (parágrafos 119 a 145), os quais também tratam de deslocados internos, refugiados, democracia, direitos das crianças, e cultura da paz. Aqui, a PoC é mencionada no parágrafo 134(c), segundo o qual os declarantes “encorajam todos os Estados que ainda não tenham considerado se tornar parte em todos os tratados relacionados à proteção de civis a fazê-lo”<sup>31</sup>. Por outro lado, nessa mesma seção, a responsabilidade de proteger figura como um item próprio da Agenda 2005, devidamente descrita nos parágrafos 138 e 139. Devem ser feitas duas observações em relação a cada parágrafo e o que eles significaram no futuro da relação R2P-PoC.

O parágrafo 138 reconhece apenas nos Estados a responsabilidade de proteger suas populações dos quatro crimes de atrocidades que definem o conceito. Já o parágrafo 139, considerado a principal referência para o debate, atribuí à ONU, e em particular ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), a autoridade para agir caso “autoridades nacionais tenham manifestadamente falhado em proteger sua população” dos crimes de atrocidade<sup>32</sup>. Há

<sup>31</sup> Ibid. p. 29.

<sup>32</sup> “A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve



aqui ao menos duas questões fundamentais que irão impactar de maneira decisiva o futuro do princípio e, por conseguinte, sua relação com a agenda de proteção de civis.

Primeiramente, há um problema no trecho segundo o qual o Conselho de Segurança poderá agir caso Estados tenham “manifestadamente falhado em proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”<sup>33</sup>. Em nenhum momento do texto se diz quem determinará, se e como um Estado tenha “manifestadamente falhado” em suas responsabilidades. Do mesmo modo, não

---

igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira rápida e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se assim for o caso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais tenham manifestadamente falhado em proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito” (Ibid. p. 30). (tradução livre).

<sup>33</sup> Ibid.

se define o que significar falhar nesse caso, assim como quais serão os parâmetros para se definir tal fenômeno.

Embora o trecho em questão se inicie mencionando o papel do Conselho de Segurança em autorizar uma ação através do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não é possível afirmar que o texto expressa claramente que é o Conselho quem deve decidir sobre esse objeto. Entretanto, a dificuldade interpretativa aumenta na sequência do parágrafo. À Assembleia Geral é atribuída a função de “continuar a examinar a responsabilidade de proteger [...] tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional”. A passagem não permite afirmar sobre quais princípios da Carta a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) deve se apoiar, assim como quais os tratados e convenções do Direito Internacional que devem ser observados. Fato é que o parágrafo 139 inaugura umas das principais disputas interpretativas sobre a aplicação da R2P naquilo que se refere à separação de poderes entre o Conselho e a Assembleia.

Em segundo lugar, outra polêmica interpretativa em relação ao parágrafo 139 é seu trecho final, segundo o qual os declarantes se comprometem a ajudar os Estados “a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra” os quatro crimes de atrocidade, “bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito”<sup>34</sup>. Ou seja, o princípio

---

<sup>34</sup> Ibid.

da responsabilidade de proteger poderia ser aplicado preventivamente em casos onde crises e conflitos possam estourar. Todavia, conforme veremos a seguir na análise da produção normativa do CSNU, o princípio que mais tarde tratará da prevenção de conflitos armados é a proteção de civis – não mencionada nos parágrafos 138 e 139.

Por fim, cabe ressaltar um ponto frequentemente negligenciado na análise da R2P através da Cúpula Mundial de 2005. Trata-se do terceiro e último parágrafo referente ao princípio. O parágrafo 140 resume-se à declaração “Nós apoiamos completamente a missão do Assessor Especial do Secretário Geral para a Prevenção de Genocídios”. Interessa aqui o fato de que esta é a única menção indireta ao papel do Secretariado da ONU na condução da R2P. Desse modo, o documento de 2005 não atribui funções específicas ao Secretário-Geral, assim como não as limita. Desse modo, os três parágrafos da Cúpula Mundial referentes à R2P criam uma confusão interpretativa em relação à distribuição das atribuições entre Assembleia, Conselho e Secretariado-Geral; ao mesmo tempo em que lança as bases para a aproximação da responsabilidade de proteger com as agendas de segurança coletiva, prevenção e operações de paz.

#### **4. PoC na prevenção de atrocidades**

Não existe consenso sobre a definição do conceito

de proteção de civis e sua implementação na ONU<sup>35</sup>. Entretanto, há basicamente duas formas de se entender PoC.

Por um lado, uma definição minimalista do conceito entende que ele deve ser limitado à proteção física<sup>36</sup>. Por outro, uma definição holística entende que a proteção de civis deve compreender noções básicas de Direitos Humanos, ajuda humanitária e desenvolvimento<sup>37</sup>.

Assim como a R2P, a PoC surge dentro da ONU como resultado das lições aprendidas durante a década de 1990, particularmente em Ruanda e na ex-Iugoslávia<sup>38</sup>. Nesse momento, princípios 'tradicionais' que regeram as operações nas décadas anteriores foram questionados. Consentimento das partes, imparcialidade, e o não-uso da força exceto para autodefesa (ou defesa do mandato). Fundamental para essa revisão do

---

<sup>35</sup> SHEERAN, Scott et al. Op. cit., p. 43; DURCH, William; GIFEN, Alison. *Challenges of Strengthen the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations, Background Paper Prepared for the 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations*. Queenbeyan: Australia, 2010; HOLT, Victoria; TAYLOR, Glyn; KELLY, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. New York: United Nations, 2009. p.57; UN. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING AND DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. *Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations*, jan. 2010.

<sup>36</sup> NATO. *Draft Operational Concept on PoC n. 108*, 2016.

<sup>37</sup> Cf., por exemplo, INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *Protection of Internally Displaced Persons*. New York: Inter-Agency Standing Committee, 2004.

<sup>38</sup> UNGA. *Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35*, UN Doc A/54/549, 1999. p. 502.

princípio da imparcialidade foi o Relatório Brahimi, que apontou os frequentes efeitos negativos do trato igualitário das partes de um conflito, o que muitas vezes poderia ser traduzido como negligência ou consentimento com a violência de um grupo sobre outro.

O manual “A Proteção de Civis nas Operações de Paz da ONU”<sup>39</sup>, produzido pelo Departamento de Operações de Paz e o Departamento de Suporte de Terreno, foi uma das recentes tentativas do Secretariado de definir o que se entende por PoC.

Segundo os princípios orientadores do documento, PoC é “a responsabilidade primária dos governos: o Estado deve sempre primar pela responsabilidade de proteger civis dentro de suas fronteiras” (artigo 19). A menção à responsabilidade de proteger aparece ainda em outros trechos do manual, que tem por último parágrafo uma advertência sobre a sobreposição das duas normas:

A responsabilidade de proteger (R2P) também tem por objetivo responder a casos de violência física, com um foco específico em atrocidades em massa (genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, e limpeza étnica). Enquanto o enquadramento da R2P compartilha alguns fundamentos e conceitos legais e emprega uma terminologia em comum com a POC, elas são distintas. Mais importante, a R2P pode ser invocada sem o consentimento do estado hospedeiro, especificamente quando o estado falhar em proteger sua população. Logo, a R2P visa

---

<sup>39</sup> DPKO-DFS Policy. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, 2015.

um leque de ações que vai além dos princípios de manutenção da paz, os quais requerem o consentimento do estado hospedeiro<sup>40</sup>.

O manual de 2015 foi uma das primeiras tentativas de sistematização da PoC dentro do arcabouço terminológico da ONU, que por sua vez também seria revisado no mesmo ano pelo Alto-Painel de Operações de Paz<sup>41</sup>. A linguagem imprecisa e a incapacidade de cobrir adequadamente as dimensões táticas e operacionais da PoC são um dos principais motivos pelos quais o Time de PoC (*PoC Team*) do Secretariado-Geral substituirá o manual de 2015 por uma nova versão prevista para 2019.

## 5. O papel do Conselho de Segurança

Com o final da Guerra Fria, o Conselho de Segurança expandiu seu entendimento sobre o que seriam as “ameaças” à segurança coletiva. Nos anos em que seguiram, a atenção do colegiado passou a incluir atrocidades e outras situações onde haja sérios abusos e violações aos Direitos Humanos e condições humanitárias domésticas<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Ibid. p.19.

<sup>41</sup> UN. *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, A/70/95 S/2015/446, 2015.

<sup>42</sup> Cf., por exemplo, *Prosecutor v Tadic, Judgment (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction)* (2 October 1995) IT-94-1-AR72, para. 30; United Nations Security Council (UNSC) Resolution (Res) 688 (1991) UM Doc S/RES/0688; UNSC Res 1296 (2000) UN Doc S/RES/1296, 2000. p.5.

Entre 2006 e novembro de 2018, o Conselho de Segurança da ONU aprovou 77<sup>43</sup> resoluções mencionando a responsabilidade de proteger. No mesmo período, foram emitidas 21 Declarações Presidenciais pelo Presidente do Conselho mencionando a responsabilidade de proteger. Todos os documentos também tratam sobre proteção de civis.

Essa seleção de resoluções e declarações do CSNU traz apenas os documentos que citam expressamente a relação entre proteção de civis e responsabilidade de proteger. Há ainda outras dezenas de resoluções que podem evidenciar essa relação. O pesquisador logo perceberá que embora a menção à proteção de civis e responsabilidade de proteger não seja explícita textualmente, ela é com frequência feita implicitamente pelo Conselho quando esse emprega a linguagem da ação coletiva como reação a evidências ou indícios de “genocídios”, “crimes contra a humanidade” ou “limpeza étnica”. Quando relaciona prevenção de conflitos com prevenção de atrocidades ou, de forma mais sofisticada, atribui à comunidade internacional o dever de reagir diante da falência, incapacidade ou escolha

---

<sup>43</sup> As 77 resoluções nas quais o CSNU trata sobre responsabilidade de proteger são: (ano 2006) 1653, 1674, 1706; (ano 2009) 1894; (ano 2011) 1970, 1973, 1975, 1996, 2014, 2016; (ano 2012) 2040, 2085; (ano 2013) 2093, 2095, 2100, 2109, 2117, 2121, 2127; (ano 2014) 2134, 2139, 2149, 2150, 2155, 2165, 2170, 2171, 2185, 2187; (ano 2015) 2196, 2206, 2211, 2217, 2220, 2223, 2227, 2228, 2237, 2241, 2250, 2252, 2254, 2258; (ano 2016) 2262, 2277, 2286, 2288, 2290, 2295, 2296, 2301, 2304, 2317, 2327, 2332; (ano 2017) 2339, 2340, 2348, 2349, 2360, 2363, 2364, 2372, 2374, 2385, 2387, 2389; (ano 2018) 2399, 2409, 2417, 2419, 2423, 2428, 2429, 2431, 2439, e 2444.

dos estados em proteger sua “população civil”, “civis”, “pessoas”, “deslocados internos” e demais categorias que expressem a vulnerabilidade de indivíduos circunscritos ao território em questão.

Além das resoluções e declarações do presidente do Conselho de Segurança, outra importante fonte de pesquisa são os Debates Abertos sobre Proteção de Civis. Os debates surgem com a Resolução 1674 sobre Proteção de Civis em Conflitos Armados. A mesma resolução que reafirma o cometimento do Conselho com o princípio de responsabilidade de proteger, com base nos parágrafos 138 e 139 da Declaração da Cúpula Mundial de 2005. Desde junho de 2006, o CSNU realiza anualmente dois debates sobre Proteção de Civis. Em todos os debates há menções sobre R2P.

## **Conclusão**

Enquanto conceito, a responsabilidade de proteger pode ser entendida em si mesma. Um conceito que evoluiu em princípio ao longo dos últimos anos, e cuja definição está atrelada aos seus usos por diferentes atores internacionais. Devida à sua inconsistência jurídica, o caso da responsabilidade de proteger torna evidente o choque entre interpretações positivistas e políticas do conceito.

Por outro lado, essa mesma elasticidade da responsabilidade de proteger garante sua sobrevivência no debate da segurança internacional. Dentre suas características aqui apresentadas, é seu ideal preventivo



quem lhe oferece atualmente sobrevida e relevância no cenário multilateral. Porque a prevenção de atrocidades é uma agenda difusa, complexa e universal, é possível aos defensores da responsabilidade de proteger aplicá-la como método de análise a praticamente qualquer cenário onde se possa identificar o fenômeno da ameaça coletiva à vida humana.

Embora a morte da responsabilidade de proteger já tenha sido declarada diversas vezes, sua permanência no tempo deve ser objeto de interesse daqueles preocupados com o futuro da agenda de proteção humana. A ideia de uma responsabilidade compartilhada entre todos diante da necessidade de evitar futuras atrocidades parece ter encontrado no conceito uma fórmula eficaz popularizada. Com efeito, independentemente das críticas à R2P, ela se tornou uma ideia incontornável no debate teórico e diplomático.

Muitas críticas à R2P têm origem nas diferentes interpretações sobre a definição e o sentido do conceito. Contudo, poucas delas levam em consideração sua afinidade com a proteção de civis. Pensar a responsabilidade de proteger estando acima, dentro, fora ou abaixo da proteção de civis tem importantes consequências para o entendimento das políticas de proteção humanitária.

Por outro lado, também é preciso entender que o universo coberto pela proteção de civis é mais vasto do que a responsabilidade de proteger naquilo que se refere ao nível estratégico, operacional e tático humani-

tário. Nesse sentido, o que define a conexão entre PoC e R2P é o seu potencial preventivo e efeito dissuasivo ou amenizador da ocorrência de atrocidades. Pensar a PoC nessa perspectiva é entendê-la teleologicamente, ou seja, com um meio e um fim em si mesma. Com efeito, o debate corrente sobre a PoC securitizada foca em seus efeitos imediatos, negligenciando com frequência seu impacto a médio e longo prazo.

Assim, ler a proteção de civis através das lentes da responsabilidade de proteger é ressaltar seu lugar em um longo processo de construção da paz, cujos frutos somente poderão ser sentidos em outro tempo e às vezes em outros lugares. É, portanto, uma faceta do clássico dilema da promoção de direitos humanos, que devem ser entendidos como um investimento, não uma despesa.

### **Referências Bibliográficas**

BELLAMY, Alex J. *The Responsibility to Protect: A Defense*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. The New Politics of Protection: Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect. *International Affairs*, v. 87, 4, p. 825-850, 2011.

BELLAMY, Alex; LUCK, Edward. *R2P in World Politics. Responsibility to Protect: from promise to practice*. Cambridge: Polity, 2018.

BREAKEY, Hugh. The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Overlap and Contrast. In: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-

-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Norms of Protection*, 2013. p. 62–81.

BROCKMEIER, Sarah; et al. The Impact of the Libya Intervention Debates on Norms of Protection. *Global Society* 30, n. 1, p. 113–33, 2016.

CARVALHO, Benjamin de; SENDING, Ole Jacob. (Eds.). *The Protection of Civilians in UN Peacekeeping: Concept, Implementation and Practice*. Baden-Baden: Nomos, 2013.

CHOMSKY, Noam. *New Generation Draws the Line: Kosovo, East Timor, and the "Responsibility to Protect" Today*. London: Routledge, 2017.

DOYLE, Michael W. *The Question of Intervention: John Stuart Mill and the Responsibility to Protect*. New York: Yale University Press, 2015.

DURCH, William; GIFEN, Alison. *Challenges of Strengthen the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations*, Background Paper Prepared for the 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations. Queenbeyan: Australia, 2010.

FERRIS, Elizabeth G. *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*. New York: Brookings Institution Press, 2011.

FRANCIS, Angus; et al. *Norms of Protection Responsibility to Protect, Protection of Civilians and Their Interaction*. New York: United Nations University Press, 2012.

HOLT, Victoria; TAYLOR, Glyn; KELLY, Max. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. New York: United

Nations, 2009.

ICISS. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre, 2001

KURTZ, Gerrit; ROTMANN, Philipp. The Evolution of Norms of Protection: Major Powers Debate the Responsibility to Protect. In: *Global Society* 30, n. 1, p. 3–20, jan. 2, 2016.

ICRC. *Civilians Protected Under International Humanitarian Law*, 29 out. 2010.

MAHMOUD, Youssef; MECHOULAN, Delphine. *Peace Operations and Prevention for Sustaining Peace: The Restoration and Extension of State Authority*. New York: International Peace Institute, 2017.

MURTHY, C. S. R.; KURTZ, Gerrit. International Responsibility as Solidarity: The Impact of the World Summit Negotiations on the R2P Trajectory. *Global Society* 30, n. 1, p. 38–53, jan. 2, 2016.

ONU. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas*, A/55/305-S/2000/809, 21 ago. 2000.

\_\_\_\_\_. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Responsabilidade de Proteger: uma resposta decisiva e oportuna*, A/66/874-S/2012/578, 25 jul. 2012. p. 16.

\_\_\_\_\_. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Realizando nossa responsabilidade coletiva: assistência internacional e a responsabilidade de proteger*, A/68/947-S/2014/449, 11 jul. 2014. p. 2.

\_\_\_\_\_. ASSEMBLEIA GERAL. *Relatório do Secretário-Geral Um comprometimento vital e duradouro: implementando a responsabilidade de proteger*, A/69/981-S/2015/500, 13 jul. 2015.

POWERS, Maggie. Responsibility to protect: dead, dying, or thriving?. *The International Journal of Human Rights*, 2015.

PURI, Hardeep. *Perilous Interventions: the Security Council and the politics of chaos*. New York: Harper Collins, 2016.

RAZZA, Namie Di. *Reframing the Protection of Civilians Paradigm for UN Peace Operations*. New York: International Peace Institute, 2017.

SHEERAN, Scott; KENT, Catherine. Protection of Civilians, Responsibility to Protect, and Humanitarian Intervention: conceptual and normative interactions. In: WILLMOT, Heidi et al. *Protection of Civilians*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WILLIAMS, Paul D. The R2P, Protection of Civilians, and UN Peacekeeping Operations, In: BELLAMY, Alex. (Ed.) *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

# Respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos e seus desafios: o Tribunal Penal Internacional e a doutrina “Responsabilidade de Proteger”

Júlia Battistuzzi Penachioni\*

## Introdução

Os direitos humanos, no papel de importante participante na ordem internacional, têm enfrentado grandes desafios nos últimos tempos, como pode ser observado nos Relatórios Globais que a organização *Human Rights Watch* (HRW) emite todos os anos. No *World Report* de 2016<sup>1</sup>, Kenneth Roth, diretor executivo, chama a atenção para as “políticas do medo”:

*Fear of being killed or tortured in Syria and other zones of conflict and repression drove millions from their homes. Fear of what an influx of asylum seekers could mean for their societies led many governments in Europe and elsewhere to close the gates. Fear of mounting terrorist attacks moved some political leaders to curtail rights and scapegoat refugees or Muslims. And fear of their people holding them to account led various autocrats to pursue an unprecedented global crackdown on the ability of those people to band together and make their voices heard<sup>2</sup>.*

---

\* Internacionalista e Mestra em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP). Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo.

<sup>1</sup> HRW. *World Report 2016*, 2016: 1. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2016\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf)>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>2</sup> “O medo de ser morto ou torturado na Síria e em outras zonas de

Roth também cita a ascensão do populismo como uma ameaça global aos valores defendidos pelos direitos humanos<sup>3</sup>. Tais direitos são uma ferramenta de proteção da população contra abusos do governo, limitando sua ação e impondo obrigações; contudo, observa-se que governos populistas os têm manipulado “em favor do povo”, tratando-os como uma ameaça à vontade da maioria e como um obstáculo para as políticas de defesa da nação<sup>4</sup>. Nas palavras de Rieff<sup>5</sup>, “*the global balance of power has tilted away from governments committed to human rights norms and toward those indifferent or actively hostile to them*”<sup>6</sup>.

Uma grande dificuldade em relação ao que precoriza o Direito Internacional Humanitário (DIH) pode conflito, e a repressão, afastaram milhões de pessoas de suas casas. O medo do que um afluxo de requerentes de asilo poderia significar para suas sociedades levou muitos governos da Europa e de outros países a fechar os portões. O medo de crescentes ataques terroristas levou alguns líderes políticos a restringir direitos e a usar os refugiados ou os muçulmanos como bodes expiatórios. E o medo de seu povo responsabilizá-los levou vários autocratas a buscar uma repressão global sem precedentes sobre a capacidade dessas pessoas se unirem e fazerem ouvir suas vozes”. Ibid. (tradução livre).

<sup>3</sup>HRW. *World Report 2017*, 2017. p. 1-2. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2017-web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf)>.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> RIEFF, David. *The End of Human Rights? Learning from the failure of the Responsibility to Protect and the International Criminal Court*. Foreign Affairs, 2018.

<sup>6</sup> “A balança de poder global tem pendido para longe de governos comprometidos com as normas de direitos humanos e em direção àqueles indiferentes ou hostis a elas”. Ibid. (tradução livre)

ser observada no desempenho das instituições e normas formuladas para lidar com gravíssimas violações internacionais de Direitos Humanos, como crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crimes de agressão e genocídio, sendo que as duas estruturas primordiais nesse aspecto são o Tribunal Penal Internacional (TPI), em Haia, e a doutrina *Responsibility to Protect* (Responsabilidade de Proteger ou R2P), que entraram em vigor em 2002 e 2005, respectivamente. Sobre ambas foi depositada uma grande expectativa em termos de prevenção de atrocidades e prestação de contas<sup>7</sup>.

Entre as barreiras enfrentadas estão questões políticas, como o alto número de investigações promovidas no continente africano, levando o TPI a ser chamado de instituição racista, neocolonialista, e acusado de aplicar “dois pesos e duas medidas”, o que resultou em ameaças de membros da União Africana de abandonar o Estatuto de Roma (1998)<sup>8</sup>. Simultaneamente, a norma R2P tem recebido críticas, como a de ser um “erro estratégico”, sobretudo no que concerne à aplicação extrema da doutrina: intervenções humanitárias<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> O termo “prestação de contas” é empregado aqui no sentido de *accountability*

<sup>8</sup> VILMER, J. J. The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis. *International Affairs*, 92, p. 1319-1342, 2016.

<sup>9</sup> COX, Dan G.; STANLEY, Bruce. The Responsibility to Protect has turned into a strategic mistake. *E-International Relations*, 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/10/01/the-responsibility-to-protect-has-turned-into-a-strategic-mistake/>>. Acesso em: 6 jul. 2019.



*The developing R2P doctrine is a strategic mistake because, if fully enacted, would require the United States to intervene in a dozen or more sovereign states simultaneously which would exacerbate the ill will created by the flurry of post-Cold War interventions the United States has already undertaken or is in the process of prosecuting. Further, such a massive scope of military intervention would add further to the US debt crisis. Having said this, one of the yet unreported strategic downsides is the fact that nefarious actors in the world can use this notion to violate sovereign states they feel are not behaving the way they want them to. The biggest abuser of the R2P doctrine is Russia<sup>10</sup>.*

Contudo, o maior desafio está na organização que tem o poder de promover as respostas internacionais para grandes atrocidades: o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), que é responsável pela aplicação da norma R2P e tem o poder de encaminhar situações ao TPI, mesmo de Estados que não fazem parte do Estatuto de Roma. Uma primeira contradição nesse cenário está no fato de que três (Estados Unidos, Rússia e China) dos cinco mem-

---

<sup>10</sup> “A doutrina em desenvolvimento ‘R2P’ é um erro estratégico pois, se plenamente promovida, exigiria que os Estados Unidos interviessem em uma dúzia ou mais de Estados soberanos simultaneamente, o que exacerbaria a má vontade criada pela enxurrada de intervenções pós-Guerra Fria que os Estados Unidos já realizaram ou estão em processo de realizar. Além disso, esse enorme escopo de intervenção militar aumentaria ainda mais a crise da dívida dos EUA. Dito isto, uma das desvantagens estratégicas ainda não relatadas é o fato de que atores nefastos no mundo podem usar essa noção para violar os Estados soberanos que eles sentem que não estão se comportando da maneira que gostariam que o fizessem. O maior abusador da doutrina R2P é a Rússia”. Ibid. (tradução livre).

bros permanentes do Conselho não ratificaram o Estatuto de Roma, enquanto que a aplicação da norma R2P sugere uma seletividade nas tomadas de decisão do P5<sup>11</sup>, conforme pode ser observado ao se comparar os desdobramentos dos casos da Líbia e da Síria, analisados adiante no presente artigo.

## **1. Mecanismos de respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos**

A origem dos mecanismos de respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos pode ser traçada a partir da formação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, considerada um marco na emergência de normas internacionais de direitos humanos, seguida pela aprovação da Convenção para a Prevenção e Punição dos Crimes de Genocídio e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), em 1948<sup>12</sup>. Observa-se ainda, após o término da Segunda Guerra Mundial, o estabelecimento dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio (1945), formados para julgar os “perdedores” da guerra em termos individuais; esse formato foi seguido pelos Tribunais Internacionais *ad hoc*<sup>13</sup> para a então Iugoslávia (Tribunal Penal Interna-

<sup>11</sup> P5 faz referência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, China, França, Reino Unido e Rússia.

<sup>12</sup> MARCONI, Cláudia. Há um papel para a justiça punitiva em processos de paz? In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org). *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: EDUC; CNPq, 2012.

<sup>13</sup> Tribunais *ad hoc* são aqueles formados para um fim específico, diferentemente de um tribunal permanente como o Tribunal Penal Inter-

cional para a antiga Iugoslávia) e para Ruanda (Tribunal Penal Internacional para Ruanda), constituídos nos anos 1990, que colocaram em prática a doutrina e jurisprudência da prestação de contas penal individual<sup>14</sup>, assim como trabalharam para seu desenvolvimento<sup>15</sup>.

Após os genocídios ocorridos em Ruanda e na então Iugoslávia, entendeu-se necessário instituir uma Corte penal internacional de caráter permanente, em contraste com os tribunais anteriores, de formato *ad hoc*; após muitas negociações, o Estatuto de Roma foi aprovado, em 1998, com “jurisdição permanente para julgar os crimes de guerra, contra a paz, contra a Humanidade e os de genocídio”<sup>16</sup>, e entrou em vigor em 2002 após ser ratificado por 60 países, estabelecendo o TPI.

O TPI é uma instituição que foi arquitetada para incidir sobre indivíduos violadores de direitos humanos, permitindo a mudança de um regime internacional de direitos humanos estadocêntrico, cujos atores são os Estados, para um regime cosmopolita, no sentido de os indivíduos serem considerados os atores

---

nacional em Haia.

<sup>14</sup> O termo “prestação de contas penal individual” é empregado aqui como tradução livre de *individual criminal accountability*.

<sup>15</sup> SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

<sup>16</sup> ERRONE-MOISÉS, Cláudia. Antecedentes históricos do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 573-579, 2003.

principais na sociedade internacional<sup>17</sup>.

O TPI representa, portanto, uma doutrina que coloca o indivíduo como sujeito e possível violador de Direitos Humanos, definindo, a partir da prestação de contas penal individual, que ninguém pode ser exceção tratando-se de prestação de contas, seja um oficial, um soldado, ou um membro do governo<sup>18</sup>. Além do mais, o Estatuto de Roma promoveu uma separação do CSONU<sup>19</sup>, posto que houve uma busca para evitar sua justiça seletiva e controle. De acordo com Sikkink<sup>20</sup>, foi justamente essa característica do Estatuto que levou os EUA, na época do governo Clinton, a mudar de posição quanto ao TPI, visto que acreditavam, durante as negociações, que possuiriam um maior controle sobre a Corte. Como isso não aconteceu, os EUA, assim como a Rússia e a China, apresentam-se como os três Estados dentre os membros permanentes do CSONU que não fazem parte do Estatuto de Roma.

Na mesma época das negociações em torno do Estatuto de Roma acontecia um debate acerca das intervenções humanitárias, principalmente após os bombardeios da Organização do Tratado do Atlântico

<sup>17</sup> MARCONI, Cláudia. Op. cit.

<sup>18</sup> SIKKINK, Kathryn. Op. cit.

<sup>19</sup> Com exceção do artigo 13 (b) do Estatuto de Roma do TPI, que determina: “O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, [pode] denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes” (Estatuto de Roma, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm)>).

<sup>20</sup> SIKKINK, Kathryn. Op. cit.

Norte (OTAN) na Sérvia sob o pretexto de proteger a população do Kosovo. As contradições que a experiência das intervenções mostrou, como o uso político e a seletividade, levaram ao apontamento do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, da necessidade de se repensar as intervenções, de forma a superar o dilema entre o uso unilateral da força e a “inação da comunidade internacional diante de atrocidades que poderiam ser evitadas”, como ocorreu com Ruanda e Srebrenica<sup>21</sup>.

O governo do Canadá patrocinou, então, a criação no ano 2000, da comissão *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) com o objetivo de elaborar respostas ao dilema destacado por Kofi Annan<sup>22</sup>, emitindo um ano depois um relatório intitulado: “*The Responsibility to Protect*”, que originou a doutrina *Responsibility to Protect*. Segundo a ICISS<sup>23</sup>, a ideia central da R2P é que os Estados soberanos têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes que podem ser evitadas, como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, e quando são incapazes ou estão indispostos a tal, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional.

A R2P se baseia em três elementos, ou melhor,

---

<sup>21</sup> FONSECA JR., Gelson; BELLI, Benolli. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

responsabilidades: (1) A responsabilidade de prevenir; (2) A responsabilidade de reagir e (3) A responsabilidade de reconstruir<sup>24</sup>. A primeira responsabilidade é considerada a dimensão mais importante da doutrina: a prevenção, ou seja, abordar as causas principais que geram o conflito interno e crises que podem colocar a população em risco. A segunda significa responder às situações com medidas consideradas apropriadas, desde sanções até intervenções militares. A terceira e última responsabilidade consiste na assistência que deve ser fornecida principalmente após uma intervenção militar, como recuperação, reconstrução e reconciliação<sup>25</sup>.

A proposta do relatório é simples: transformar a noção do “direito de intervir” dos Estados poderosos em responsabilidade de todos os Estados soberanos de proteger seus cidadãos de atrocidades, assim como ajudar outros Estados a fazer o mesmo<sup>26</sup>. A doutrina R2P começou a ser implementada parcialmente pela Assembleia Geral da ONU em 2005 durante o *World Summit*, constando nos parágrafos 138 e 139 do documento final do evento – “World Summit Outcome Document”<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Ibid. XI.

<sup>25</sup> Ibid. 13

<sup>26</sup> EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. *Irish Studies in International Affairs*, v. 20, 2009.

<sup>27</sup> Cf. UN. GENERAL ASSEMBLY. 2005 *World Summit Outcome*. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2019.

A forma de disposição da doutrina na resolução final foi o resultado de difíceis negociações que alteraram as propostas originais do relatório da ICISS. Os três elementos, ou responsabilidades fundamentais (prevenção, reação e reconstrução) se transformaram em três pilares de ação política: (1) As responsabilidades de proteção do Estado; (2) Assistência internacional e capacitação e (3) Resposta oportuna e decisiva.

O primeiro pilar diz respeito à responsabilidade de cada Estado de proteger sua população contra crimes gravíssimos, como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, inclui também medidas para construir a capacidade de antecipação e prevenção, educando a população sobre os riscos de atrocidades. O segundo pilar trata da responsabilidade coletiva da comunidade internacional de encorajar e auxiliar os Estados a cumprirem suas responsabilidades de proteger; essa assistência pode acontecer de diversas formas, como apoiar os esforços de um Estado na construção de capacitações relevantes para os tempos de crise. Já o terceiro pilar corresponde ao fracasso da prevenção e da proteção do Estado, nesse caso opções para uma resposta adequada são elaboradas, desde mediação, monitoramento e missões de observação, até ferramentas mais extremas, como sanções, missões de *peacekeeping*<sup>28</sup> e ações militares com o propósito de

---

<sup>28</sup> *Peacekeeping* se refere às missões de paz da ONU, sendo um tipo de intervenção externa realizada em situações de conflitos armados específicas.

proteger a população civil<sup>29</sup>.

O caso da Líbia é considerado por muitos como a primeira implementação efetiva da R2P<sup>30</sup>, “a textbook case of the RtoP norm working exactly as it was supposed to, with nothing else in issue but stopping continuing and imminent mass atrocity crimes”<sup>31</sup>, foi certamente a primeira vez na história da ONU em que uma intervenção militar no território de um Estado soberano, contra a vontade de seu governo, foi autorizada<sup>32</sup>. A Primavera Árabe começou na Líbia em fevereiro de 2011 – após ter dado início na Tunísia e se espalhado para outros países do norte da África e do Oriente Médio – por meio de uma série de protestos no leste do país, em adição a um levante armado iniciado em Benghazi por dissidentes do regime Gaddafi<sup>33</sup>. As manifestações se espalharam e tornaram-se mais violentas entre as forças do governo e “manifestantes” armados, o que levou a formação, ainda no mês de fevereiro, do Conselho

<sup>29</sup> UN OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Compendium of Practice: Implementation of the Responsibility to Protect (2005-2016)*, 2016.

<sup>30</sup> EVANS, Gareth. *Ending Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect Balance Sheet After Libya*. 2011. Disponível em: <<https://www.gevans.org/speeches/speech443.html>>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>31</sup> “[U]m caso clássico da norma R2P funcionando exatamente como deveria, com nada mais em questão além de parar os crimes de atrocidade em massa contínuos e iminentes”. Ibid. (tradução livre)

<sup>32</sup> MORRIS, Justin. Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, n. 89, 2013.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Guilherme. A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 670-693, 2015.



Nacional de Transição (CNT), liderado por dissidentes do governo que se apresentaram como os únicos representantes legítimos do Estado<sup>34</sup>.

Com o avanço contínuo dos rebeldes, foi aprovada a resolução 1970 do CSONU<sup>35</sup> em 26 de fevereiro, condenando as grandes violações dos direitos humanos e “*recalling the Libyan authorities’ responsibility to protect its population*”<sup>36</sup>, ponto em que é argumentado a aplicação da doutrina R2P. Essa resolução, além de promover embargo de armas, proibição de viagens a membros do governo, congelamento de bens e um novo comitê para sanções, encaminhou a situação da Líbia para o TPI<sup>37</sup>. Após demonstração de força dos combatentes do governo, já em março, o CSONU aprovou a resolução 1973<sup>38</sup>, que determinou uma zona de exclusão aérea além de autorizar “todas as medidas necessárias”<sup>39</sup>.

A Primavera Árabe também alcançou a Síria, em

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> UN. SECURITY COUNCIL. Resolution 1970. 2011. Disponível em: <[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_02/20110927\\_110226-UNSCR-1970.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf)>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>36</sup> “[R]ecordando a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população”. Ibid. (tradução livre).

<sup>37</sup> A Líbia não é um Estado Parte do Estatuto de Roma, sua situação foi encaminhada ao TPI pelo CSONU a partir do que é previsto no artigo 13 (b) do Estatuto (Estatuto de Roma, 2002).

<sup>38</sup> UN. SSECURITY COUNCIL. Resolution 1973. 2011. Disponível em: <[http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_03/20110927\\_110311-UNSCR-1973.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf)> Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>39</sup> Ibid.

março de 2011 (somente um mês depois da Líbia). O conflito envolvendo diferentes grupos, como as forças do governo Assad, apoiadas pela Rússia, rebeldes, e o autodenominado Estado Islâmico (EI), ainda perdura. Estima-se que até o momento cerca de 511.000 pessoas foram mortas, além de tratar-se do maior deslocamento forçado da história desde a Segunda Guerra Mundial, contabilizando aproximadamente 5 milhões de pessoas refugiadas<sup>40</sup>. Crimes de atrocidade em massa estão sendo cometidos na Síria, tanto pelas forças do governo e seus apoiadores, quanto pelos grupos armados de oposição, mas nenhuma solução significativa foi empregada.

Esses dois casos foram selecionados a título de exemplo, pois ilustram que mecanismos de respostas internacionais a graves violações de Direitos Humanos existem e foram formulados para proteger populações. No entanto, há obstáculos na sua implementação, como a divisão interna no CSONU, que frustram as tentativas de promover respostas oportunas aos conflitos – uma questão visível nos diversos vetos por parte da Rússia e da China às propostas de resoluções formuladas para a Síria<sup>41</sup>, assim como as várias vezes em que os EUA utilizaram de seu poder de veto na questão Palestina<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> CAREY, Glen. Syria's Civil War. *The Washington Post*, 2018.

<sup>41</sup> ADAMS, Simon. Failure to Protect: Syria and the UN Security Council. *Global Centre for the Responsibility to Protect, Occasional Paper Series*, n. 5, 2015.

<sup>42</sup> A lista completa dos vetos do P5 pode ser acessada em: <<https://>

## 2. O Conselho de Segurança da ONU e a relação entre R2P e TPI

A relação entre a R2P e o TPI é profunda, pois ambos possuem o mesmo caráter político: o cosmopolitismo, que entende o ser humano, o indivíduo, como sujeito principal na sociedade internacional<sup>43</sup>. O TPI sustenta a noção de que indivíduos, e não Estados, são responsáveis por violações de Direitos Humanos e, portanto, atua tendo por base a prestação de contas penal individual. De forma similar, a R2P busca colocar o indivíduo em primeiro plano, defendendo que o próprio direito de soberania dos Estados está condicionado à capacidade e vontade de cada um de defender sua população contra grandes atrocidades. Não pode ser afirmado, contudo, que os dois são projetos cosmopolitas, mas foram pensados de forma a reformular conceitos de soberania e se pautam na proteção dos direitos humanos e na defesa dos interesses da humanidade, de forma que *“both the ICC and R2P should thus be viewed as attempts to legalize and moralize international relations under the mantra of liberal cosmopolitanism”*<sup>44</sup>.

Segundo Ainaly<sup>45</sup>, tanto a norma Responsabilida-

---

research.un.org/en/docs/sc/quick>.

<sup>43</sup> KERSTEN, Mark. A Fatal Attraction? The UN Security Council and the Relationship between R2P and the International Criminal Court. *Justice in Conflict*, 2013.

<sup>44</sup> “[T]anto o TPI quanto a R2P devem ser vistos como tentativas de legalizar e moralizar as relações internacionais sob o mantra do cosmopolitismo liberal”. Ibid. (tradução livre).

<sup>45</sup> AINLEY, Kirsten. The responsibility to protect and the Internatio-

de de Proteger quanto o TPI são as maiores inovações em matéria de proteção dos direitos humanos em décadas. Ambos foram desenvolvidos na mesma época, lado a lado, e embora não estejam formalmente ligados, possuem propósitos similares: combater grandes atrocidades.

Desde que o relatório da ICISS foi publicado em 2001, a norma da R2P tem sido difundida gradualmente por instituições e discursos de governança internacionais, gerando um grande debate acerca das possíveis mudanças quanto a política, poder e soberania dos Estados. O Estatuto de Roma, criado poucos anos antes, limitava o poder do CSONU no TPI, mas com a adoção da R2P em 2005 pela Assembleia Geral da ONU, que prevê o poder do Conselho em termos de autorizar ou vetar ações pautadas na doutrina, *“the current system is one in which politics trumps law and decisions are made on a case-by-case basis, according to the political imperatives involved in each, rather than being constrained by guidelines or principles”*<sup>46</sup>.

O TPI é visto pela Procuradora da Corte, Fatou Bensouda, como uma ferramenta: *“the Court should be seen as a tool in the R2P toolbox; strengthening the correlation and the interaction between both is what I think we should be concerned more with in order to maximize effective*

---

*International Criminal Court: counteracting the crisis. International Affairs*, 91, 2015.

<sup>46</sup> “[O] sistema atual é um em que a política supera a lei e as decisões são tomadas caso-a-caso, de acordo com os imperativos políticos envolvidos em cada um, ao invés de serem limitadas por diretrizes ou princípios”. Ibid. (tradução livre).

vely the protection which we will give to civilians”<sup>47</sup>.

Para Ainley<sup>48</sup>, no entanto, para que isso aconteça seria necessário conceder um maior controle ao Conselho de Segurança da ONU, que ao exercer seu poder político de levar casos de Estados que não são signatários do Estatuto de Roma ao TPI, não respeita a decisão dos Estados soberanos que optaram por não fazer parte do Estatuto. Além disso, o poder do CSONU de levar casos (ou usar seu poder de veto) ao TPI pode também ser visto como uma forma de impedir que grandes atrocidades cometidas por membros do P5<sup>49</sup>, ou por seus protegidos, sejam julgadas, principalmente levando-se em conta que os EUA, Rússia e China não ratificaram o Estatuto de Roma<sup>50</sup>.

Por outro lado, na visão de Bellamy e Dunne<sup>51</sup> o caso da Líbia é um bom exemplo de como o CSONU consegue promover ações decisivas para implementar a R2P, inclusive ao encaminhar o caso ao TPI; contu-

---

<sup>47</sup> “[A] Corte deve ser vista como uma ferramenta na caixa de ferramentas da R2P; o fortalecimento da correlação e da interação entre ambos é o que eu acho que devemos nos preocupar mais para maximizar efetivamente a proteção que daremos aos civis”. BESSOUDA, Fatou. *R2P in 2022*, 2012. Disponível em: <[www.stanleyfoundation.org/r2p.cfm](http://www.stanleyfoundation.org/r2p.cfm)>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>48</sup> AINLEY, Kirsten. Op. cit. 2015.

<sup>49</sup> P5 faz referência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, que são: China, EUA, França, Reino Unido e Rússia.

<sup>50</sup> THE GUARDIAN. *Russia withdraws signature from international criminal court statute*, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/16/russia-withdraws-signature-from-international-criminal-court-statute>>. Acesso em 6 jul. 2019.

<sup>51</sup> BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. *Responsibility to Protect on Trial – or Assad? Ethics and International Affairs*, 2012

do, a intervenção militar na região é a prova de que o princípio fundamental da doutrina – a prevenção – falhou. Para os autores, é preciso compreender que se tratando de grandes atrocidades é impossível utilizar um mesmo formato de ação política para diferentes situações. Sendo assim, as ações internacionais devem ser sob medida, por exemplo, o que foi feito em relação à Líbia pode só agravar a situação na Síria.

Outra questão importante é que para a ONU exercer seu poder de coerção, ela precisa do apoio de um Conselho de Segurança unido; quando este está dividido, suas resoluções são fracas, assim como as implementações – Ruanda e Bósnia são grandes exemplos disso.

Na opinião de Chesterman, o que a R2P defende em termos do Conselho de Segurança lidar de forma caso-a-caso, podendo autorizar ou não intervenções militares, já vem acontecendo há mais de uma década<sup>52</sup>. Ou seja, isso significaria que nenhuma mudança significativa ocorreu para assegurar consistência no sistema internacional, tampouco de forma a alterar o processo legal que concebe respostas às crises dentro dos Estados soberanos. Por outro lado, a utilidade da R2P é que ela pode servir de ferramenta para pressionar o CSONU a agir – por meio de *advocacy*<sup>53</sup> de grupos

<sup>52</sup> CHESTERMAN, Simon. *Leading from Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya*. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 282, 2011

<sup>53</sup> *Advocacy* se refere ao processo de defender ou argumentar a favor de uma causa.

e indivíduos com capacidade suficiente para influenciar o comportamento dos Estados. A questão é: estão os P5 suscetíveis à essa influência?<sup>54</sup>

Hehir responde a essa questão da seguinte maneira: a R2P transformou-se em um meio para consolidar a pressão política e normativa, buscando alterar as tomadas de decisões do P5. Tendo em vista que o número de Estados apoiadores da doutrina aumentou, supõe-se que essa pressão é efetiva, no entanto, “quando os Estados expressam seu suporte para a R2P, eles estão indiscutivelmente envolvidos em uma forma teatral projetada para consumo público”<sup>55</sup>. De acordo com o autor<sup>56</sup>, a intervenção militar na Líbia, sancionada pelo CSONU, foi um caso extraordinário em que os interesses do P5 coincidiram com os da população civil que estava sofrendo.

Segundo Fonseca Jr. e Belli<sup>57</sup>, “talvez em nenhum outro tema de Relações Internacionais seja mais evidente a tensão entre interesses e valores do que na discussão sobre a doutrina da Responsabilidade de Proteger”. Um caso de destaque<sup>58</sup> aconteceu em 2008 quando

<sup>54</sup> HEHIR, Aidan. From human security to the responsibility to protect: the co-option of dissent?. *Michigan State International Law Review*, v. 23, p. 689 - 699, 2015.

<sup>55</sup> “[W]hen states express support for R2P, they are arguably engaging in a form of theatrics designed for public consumption”. Ibid. (tradução livre).

<sup>56</sup> HEHIR, Aidan. Op. cit.

<sup>57</sup> FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benolli. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

<sup>58</sup> Informações disponíveis em: <<https://www.icc-cpi.int/georgia>>.

a Geórgia lançou uma ofensiva militar contra a Ossétia do Sul: o governo russo interveio unilateralmente, expulsando as forças da Geórgia e reconhecendo a independência da Ossétia do Sul e de Abkhazia. A Rússia alegou que sua ação foi para evitar um genocídio, nas bases da doutrina Responsabilidade de Proteger. Por fim, a Promotora do TPI autorizou uma investigação *proprio motu*<sup>59</sup> em 2016 para apurar os crimes alegadamente cometidos pelas três partes do conflito: as forças armadas da Geórgia, as forças da Ossétia do Sul e as forças armadas da Rússia<sup>60</sup>. A abertura da investigação foi possível porque a Geórgia é um Estado parte do Estatuto de Roma, sendo assim, o TPI pode exercer jurisdição sobre os crimes – que forem listados no Estatuto – cometidos em seu território ou por seus cidadãos<sup>61</sup>.

Convém citar ainda uma importante contribuição brasileira à doutrina R2P: a “*Responsibility While Protecting*” (RWP, ou Responsabilidade ao Proteger). Essa formulação brasileira fomentou o debate político, colocando ênfase em duas questões: o uso da força deve ser limitado e deve haver uma sequência cronológica na aplicação dos três pilares da norma R2P<sup>62</sup>. A RWP defende que se faz necessário não somente a autoriza-

---

<sup>59</sup> A investigação *proprio motu* no TPI é aquela iniciada pelo próprio Promotor da Corte.

<sup>60</sup> Informações disponíveis em: <<https://www.icc-cpi.int/georgia>>.

<sup>61</sup> FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benolli. Op. cit.

<sup>62</sup> KENKEL, Kai. *Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative*. Oxford Research Group, 2016



ção do CSONU, mas também um monitoramento de como as decisões e resoluções do Conselho estão sendo implementadas, além de um escopo de ação definido – diferentemente do observado na Líbia, caso em que, segundo Fonseca e Belli<sup>63</sup>, o CSONU ofereceu um “cheque em branco” para conter a situação, livre de prestações de contas.

Diante do cenário exposto, em que preocupações emergem pelos excessos na Líbia e pela inação na Síria, volta-se ao dilema que levou à formulação da norma R2P: ação unilateral de um lado, com consequências imprevisíveis, e a inação e falta de consenso de outro, que permitem que graves violações dos direitos humanos continuem acontecendo<sup>64</sup>. A R2P e o TPI foram pensados como uma solução para esse dilema, mas, na prática, precisam superar a política de poder, as divergências e as contradições dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

## Conclusão

Este capítulo buscou analisar os mecanismos contemporâneos de respostas internacionais a graves violações de direitos humanos – sendo suas maiores expressões a doutrina R2P e o TPI – e os desafios que a norma, a Instituição e o regime de proteção dos direitos humanos como um todo, vêm enfrentando, tais

---

<sup>63</sup> FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benolli. *Desafios da Responsabilidade de Proteger, Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

<sup>64</sup> *Ibid.*

como as “políticas do medo”, a crise imigratória, medidas antiterroristas abusivas, a ascensão de governos populistas, assim como diversas críticas acerca do funcionamento da R2P e do TPI.

Os casos da Líbia e da Síria serviram para ilustrar como situações em níveis similares de gravidade recebem respostas internacionais diferentes: na Líbia, tanto a norma R2P quanto o TPI foram acionados pelo CSONU, em contraste, na Síria, diversas propostas de resoluções foram vetadas por membros permanentes do Conselho.

De fato, o próprio CSONU integra o complexo de desafios diante das duas estruturas, compondo, ao mesmo tempo, uma forte relação com ambas. Conforme exposto, embora o TPI e a R2P não estejam formalmente ligados, é perceptível uma conexão entre os dois, seja em termos do que Fatou Bensouda considerou, levando ao limite um entendimento de que usados em conjunto seriam uma fórmula mais completa na proteção dos direitos humanos, seja no sentido de uma base cosmopolita comum, centrada no ser humano (indivíduo), o que contrasta com a concepção estadocêntrica representada pelo CSONU.

Embora enfrentem desafios, é inegável o avanço que tanto a norma R2P quanto o TPI representam. O TPI, por exemplo, foi o primeiro tribunal internacional de caráter permanente na história a considerar a violência sexual em conflitos armados, ou em ataques generalizados ou sistemáticos, como um crime contra

a humanidade e como crime de guerra, além de possibilitar o entendimento de que é também uma forma de genocídio. Ademais, a ameaça de países africanos em massa abandonarem o Estatuto de Roma foi um fracasso; apenas o Burundi, na tentativa de suspender as investigações do TPI sobre supostos crimes contra a humanidade – quando Pierre Nkurunziza violentamente quis aumentar seu mandato – se retirou. O apoio popular de grupos civis ao TPI, por toda a África, também colaborou para que os governos optassem pela permanência. As investigações no Afeganistão, incluindo acerca das torturas promovidas por soldados estadunidenses e agentes da inteligência dos EUA, colaboraram para mostrar que o alcance do Tribunal vai além do continente africano.

A doutrina R2P, por sua vez, tem tido sucesso em seus aspectos “não militares”, o que na realidade é a sua maior preocupação e objetivo, isto é, a prevenção de grandes atrocidades. O caso do Quênia, em que Kofi Annan invoca a R2P em negociações com o governo após motins violentos, exemplifica como a norma pode ser empregada para prevenir a eclosão de uma guerra civil, o que de fato quase ocorreu no país. Diante de tais considerações e do que foi previamente exposto, conclui-se que mesmo perante desafios e obstáculos, tais mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos estão vivos e em funcionamento.

## **Referências Bibliográficas**

ADAMS, Simon. Failure to Protect: Syria and the UN Security Council. *Global Centre for the Responsibility to Protect, Occasional Paper Series*, n. 5, 2015.

AINLEY, Kirsten. The responsibility to protect and the International Criminal Court: counteracting the crisis. *International Affairs*, 91 (1), 2015.

BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. "Responsibility to Protect" on Trial – or Assad? Ethics and International Affairs, 2012.  
CAREY, Glen. Syria's Civil War. *The Washington Post*, 2018.

CHESTERMAN, Simon. Leading from Behind': The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 282, 2011.

COX, Dan G.; STANLEY, Bruce. The Responsibility to Protect Has Turned into a Strategic Mistake. *E-International Relations*, 2018.

EVANS, Gareth. *Ending Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect Balance Sheet After Libya*; 2011.

EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. *Irish Studies in International Affairs*, v. 20, 2009.

FONSECA JR, Gelson e BELLI, Benolli. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

HEHIR, Aidan. From human security to the responsibility to protect: the co-option of dissent?. *Michigan State International Law Review*, v. 23. 3, 2015.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION

AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KENKEL, Kai. *Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative*. Oxford Research Group, 2016.

KERSTEN, Mark. A Fatal Attraction? The UN Security Council and the Relationship between R2P and the International Criminal Court. *Justice in Conflict*, 2013.

MARCONI, Cláudia. Há um papel para a justiça punitiva em processos de paz?. In: NASSER, Reginaldo Mattar. (Org.) *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: EDUC; CNPq, 2012.

MORRIS, Justin. Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89, 5, 2013.

OLIVEIRA, Guilherme. A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 670-693, 2015.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Antecedentes históricos do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 573-579, 2003.

RIEFF, David. The End of Human Rights? Learning from the failure of the Responsibility to Protect and the International Criminal Court. *Foreign Affairs*, 2018.

SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2011.

UN OFFICE ON GENOCIDE PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Compendium of Practice: Implementation of the Responsibility to Protect (2005-2016)*, 2016.

VILMER, J. J. The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis. *International Affairs*, 92, p. 1319-1342, 2016.

# Hospitalidade Solidária e Responsabilidade de Proteger: a humanização do Direito Internacional dos Refugiados aplicada aos “Refugiados Ambientais”

Luciana Diniz Durães Pereira\*

## Introdução

O Direito Internacional do tempo presente já não mais se encontra exclusivamente regido pela lógica westfaliana setecentista, a qual se vinculava, de maneira quase unívoca, a pressupostos voluntaristas estatais expressos através do poder soberano, bem como por mecanismos de tomada de decisões político-institucionais estritamente ligados aos interesses elitistas dominantes formadores da *raison d'état*<sup>1</sup>.

Nesse sentido, desde o final do século XIX e, sobremaneira, após o término da II Guerra Mundial, o Direito Internacional vivenciou gradativas alterações em suas características sistêmicas, avançando de um

\* Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD UFMG). Mestre em Direito Público com ênfase em Direito Internacional pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (FMD PUC Minas). Especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos (FMC). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD UFMG). Graduada em História pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH UFMG). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidade” da Universidade Católica de Santos. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional do Centro de Direito Internacional (CEDIN). Professora dos Cursos de Graduação em Direito do Centro Universitário UNA e da Universidade FUMEC.

<sup>1</sup> “Razões de Estado”.

modelo estadocêntrico hermético para constituir-se, na contemporaneidade, em um sistema jurídico permeado por inovadoras tendências, em especial as da universalização e da humanização.

Dois dos mais profundos efeitos de tal transformação do Direito Internacional foram (i) a elevação dos Direitos Humanos à mais alta monta do sistema jurídico internacional e (ii) a expansão do rol de seus sujeitos, a incluir neste a pessoa humana como ente dotado de personalidade e capacidade jurídicas internacionais – e, em perspectiva coletiva, a própria humanidade em si<sup>2</sup> –, como bem observa Louis B. Sohn, professor emérito das Faculdades de Direito da Universidade de Harvard e da Universidade da Geórgia:

*Just as the French Revolution ended the divine rights of kings, the human rights revolution that began at the 1945 San Francisco Conference of the United Nations has deprived the sovereign states of the lordly privilege of being the sole possessors of rights under international law. States have had to concede to ordinary human beings the status of subjects of international law, to concede that individuals are no longer mere objects, mere pawns in the hands of states. Before dwelling on the various aspects of this revolution, however, it is useful to turn first to its prehistory, to the various strands of international law from which this new tapestry was woven. The human rights revolution did not appear suddenly full-grown, like Minerva springing*

---

<sup>2</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. International Law for Mankind: Towards a New Jus Gentium. General Course on Public International Law. *The Hague Academy of International Law*, v. 317, 2006.



*from Jupiter's head*<sup>3</sup>.

Na prática, tal evolução do Direito Internacional pode ser evidenciada e corroborada pelo recente desenvolvimento histórico-jurídico de três campos específicos do Direito Internacional Público (DIP), quais sejam, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) em sentido estrito, o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Estes, apesar de autônomos e independentes, vez que constituídos por normas, órgãos, mecanismos e jurisdições específicas, são, na verdade, ramos convergentes, complementares e interconectados do Direito Internacional, vez que objetivam salvaguardar, ainda que em momentos diferentes ou através de distintas possibilidades de aplicação de seus institutos protetivos, o mesmo destinatário, isto é, a pessoa humana, individual e/ou coletivamente considerada<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> “Do mesmo modo que a Revolução Francesa acabou com o poder divino dos reis, a revolução dos direitos humanos que começou em 1945, na Conferência de São Francisco, privou os Estados soberanos do nobre privilégio de serem os únicos possuidores de direitos perante o direito internacional. Os Estados tiveram que conceder aos seres humanos o status de sujeitos de direito internacional, entender que os indivíduos não são mais meros objetos, meros peões nas mãos dos Estados. No entanto, antes de lidar com os vários aspectos desta revolução, é interessante focar, primeiro, em sua pré-história, nas várias vertentes do direito internacional a partir das quais essa nova tapeçaria foi tecida. A revolução dos direitos humanos não apareceu de repente, como Minerva florescendo da cabeça de Júpiter”. (SOHN, Louis B. *The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States*. *The American University Law Review*, v. 32, 1982. p. 1. (tradução livre).

<sup>4</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard;

Imersa nesse panorama da humanização do Direito Internacional, a clássica proteção ofertada pelo DIR às pessoas deslocadas forçadamente em decorrência de injustas perseguições (ou de seu fundado temor) não mais responde, de forma adequada, às mais complexas situações de necessidades de acolhida humanitária existentes atualmente no planeta<sup>5</sup>, haja vista, sobretudo, a insuficiência conceitual e a conseqüente ineficácia da aplicação prática do instituto jurídico do refúgio a tais circunstâncias<sup>6</sup>. Em outras palavras, como existem significativas limitações jurídicas a impedir ou a tornar inapropriada, do ponto de vista técnico-formal, a assistência humanitária a inúmeras pessoas e/ou grupos de pessoas via aplicação do instituto do refúgio, tornar-se necessário perquirir possibilidades protetivas outras à resolução desse dilema, inclusive a partir da construção de teses e argumentos assentados em uma visão filosófica, o que pode vir a permitir o

---

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. San José; Brasília: ACNUR; CICV; IIDH, 1996.

<sup>5</sup> Por exemplo, seja à luz dos dispositivos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER), de 1951, e de seu Protocolo Adicional (PA), de 1967, bem como de diferentes tratados regionais que versam sobre o refúgio; seja sob o mandato estendido de organismos internacionais vinculados a essa agenda, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

<sup>6</sup> COSTELLO, Cathryn; GOODHART, David. Is Our Definition of “Refugee” too Wide?. *Prospect Magazine*, 2015. Disponível em: <<http://www.prospectmagazine.co.uk/regulars/duel-is-our-definition-of-refugee-too-wide/>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

encontro de respostas efetivas àqueles que urgem por acolhida. Do contrário, o DIR poderá se tornar parcialmente inócuo e, em perspectiva *lege ferenda*, obsoleto frente aos desafios da agenda internacional, em especial frente às crises humanitárias migratórias que cotidianamente se intensificam e que, mais e mais, se intensificarão em um por vir próximo.

Frente ao exposto, o presente artigo traz à baila as concepções de hospitalidade e solidariedade internacionais como possíveis aportes jusfilosóficos a amparar o desenvolvimento de uma inovadora hermenêutica do DIR, a qual se propõe não engessada às limitações juspositivas existentes, mas sim compromissadas com o ser humano e sua impositiva proteção perante o Direito Internacional ora humanizado. Logo, através de reflexões acerca da estreita vinculação entre o princípio da solidariedade tal qual internacionalmente previsto, os ideais de hospitalidade *por vir* defendidos pelo filósofo Jacques Derrida e os parâmetros protetivos da Responsabilidade de Proteger (R2P)<sup>7</sup>, buscar-se-á demonstrar, tendo como pano de fundo analítico os deslocamentos forçados ocasionados por mudanças climáticas e/ou desastres ambientais, como tal hermenêutica pode reverberar em hipóteses concretas de oferta de proteção jurídico-humanitária a indivíduos vulneráveis, imersos em situações de graves crises migratórias.

---

<sup>7</sup> A sigla R2P será utilizada neste artigo em sua versão original, oriunda da expressão em Inglês “*Responsibility to Protect*”, ou seja, “Responsabilidade de Proteger”.

## 1. Jacques Derrida e a Ética da Hospitalidade

Foi sobretudo a partir de 1996, quando da ocorrência, em Paris, das palestras intituladas “Questão do Estrangeiro: Vinda do Estrangeiro e Nada de Hospitalidade, Passo da Hospitalidade” (as quais desaguaram na publicação, em 1997, da obra “*Da Hospitalidade*”<sup>8</sup>), que a temática da hospitalidade foi amadurecida e condensada, pelo filósofo argelino-francês Jacques Derrida, em ideias e postulados concretos.

Essencialmente, foi a vanguardista discussão proposta por Emmanuel Lévinas em sua obra “*Totalidade e Infinito*”<sup>9</sup> que despertou em Derrida o interesse filosófico pela *question de l'étranger*, do *ksénos*<sup>10</sup>. Utilizando-se, de forma alegórica, de passagens dos conhecidos Diálogos platônicos “Sofista e Político”, Derrida chama atenção para duas questões basilares da relação com o estrangeiro em uma dimensão de hospitalidade, quais sejam, (i) os entraves e a violência da língua do outro e (ii) a limitação da hospitalidade grega (e, também, de todas as hospitalidades do tempo presente, inclusive a francesa – por ele tão criticada<sup>11</sup>) como uma acolhida

<sup>8</sup> DERRIDA, Jacques. *Da Hospitalidade/Anne Dufourmantelle Convida Jacques Derrida a Falar Da Hospitalidade*. Trad. Antonio Romane; Rev. Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003. Originalmente, o livro foi publicado em Paris, em 1997, pela editora Calmann-Lévy.

<sup>9</sup> LÉVINAS, Emmanuel. *Totalidade e Infinito*. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2008.

<sup>10</sup> “Questão do estrangeiro”, na etimologia da palavra de origem grega “ksénos” que significa convidado, estrangeiro, estranho.

<sup>11</sup> “O filósofo começa por referir à cena francesa, a quem, com outros, denuncia a insuficiência e “mesquinhez” do seu direito de asilo. Um direito comandado por interesses demográficos-econômicos: traduza-

que se restringia à forma da lei, às regras preestabelecidas pela cidade de refúgio, pelo Estado *de iure*:

[...] o estrangeiro é, antes de tudo, estranho à língua do direito no qual está formulado o dever da hospitalidade, o direito de asilo, seus limites, suas normas, sua polícia, etc. Ele deve pedir a hospitalidade numa língua que, por definição, não é a sua, aquela imposta pelo dono da casa, o hospedeiro, o rei, o senhor, o poder, a nação, o Estado, o pai, etc. Estes lhe impõem a tradução em sua própria língua, e esta é a primeira violência. A questão da hospitalidade começa aqui: devemos pedir ao estrangeiro que nos compreenda, que fale nossa língua, em todos os sentidos do termo, em todas as extensões possíveis, antes e a fim de acolhê-lo entre nós? <sup>12</sup>

Ao apontar tais críticas à hospitalidade e suas leis, seja a hospitalidade histórica da Antiguidade Clássica, seja a ofertada em nosso tempo pelos Estados que compõem a sociedade internacional, Derrida aponta para uma nova opção, para uma nova via de hospitalidade, almejando que esta seja, enfim, verdadeiramente ética, concreta e integral: a lei da hospitalidade.

---

-se, pelo interesse do Estado-nação que acolhe e dá asilo. Uma “mesquinhez” que, é sabido, atingiu em França o seu cúmulo com as ditas leis “Pasqua” e “Debré”, que se propunham a tratar como “delito de hospitalidade” a hospitalidade concedida a “estrangeiros sem papéis”. BERNARDO, Fernanda. A Ética da Hospitalidade ou o Porvir do Cosmopolitismo Por Vir (I). *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 20, 2001, p. 439.

<sup>12</sup> DERRIDA, Jacques. Op. cit. p. 15.

A lei derridiana da hospitalidade, em contraposição às citadas leis da hospitalidade (que, para o autor, são todas condicionadas e limitadas às exclusivas e unilateralmente preestabelecidas leis dos Estados, bem como pelas normas do Direito Internacional atual, tanto as materializadas nos institutos do asilo e/ou do refúgio, como pelas regras (i)(e)migratórias em geral), é radical, inovadora, revolucionária<sup>13</sup>.

No que tange a dimensão do outro, vez que se trata de uma lei que oferta a casa e o lar ao que chega de outras regiões, “[...] a lei da hospitalidade oferece a si própria, o seu próprio si, “sem pedir a ele nem seu nome, nem contrapartida, nem preencher mínima condição”<sup>14</sup>. É, portanto, contraponto, avanço, evolução às leis anteriores que, de acordo com o raciocínio do filósofo, eram menos tolerantes ao outro e às diferenças, pois, na essência, para que a hospitalidade pudesse ser ofertada e, de fato, acontecesse, pressupunha-se uma avaliação, um crivo legislativo prévio de suas condições e limitações e, principalmente, de quem seria o estrangeiro passível de ser juridicamente abrigado em outro território que não o seu de origem e, por conseguinte, apto a ser protegido.

---

<sup>13</sup> Cf. GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

<sup>14</sup> PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Da Tolerância à Hospitalidade na Democracia Por Vir: Um Ensaio a Partir do Pensamento de Jacques Derrida*. Semana Acadêmica do PPG em Filosofia da PUCRS, 8º ed., Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/semanadefilosofia/VIII/1.16.pdf>> Acesso em: 5 jul. 2016. p. 14.

A lei da hospitalidade, a lei formal que governa o conceito geral de hospitalidade, aparece como uma lei paradoxal, previsível ou perversa. Ela parece ditar que a hospitalidade absoluta rompe com a lei da hospitalidade como direito ou dever, como “pacto” de hospitalidade. Em outros termos, a hospitalidade absoluta exige que eu abra minha casa e não apenas ofereça ao estrangeiro (provido de um nome de família, de um estatuto social de estrangeiro, etc.), mas ao outro absoluto, desconhecido, anônimo, que lhe ceda lugar, que eu deixe vir, que o deixe chegar, e ter um lugar no lugar que ofereço a ele, sem exigir dele nem reciprocidade (a entrada num pacto), nem mesmo seu nome. A lei da hospitalidade absoluta manda romper com a hospitalidade de direito, com a lei ou a justiça como direito. A hospitalidade justa rompe com a hospitalidade de direito; não que ela a condene ou se lhe oponha, mas pode, ao contrário, colocá-la e mantê-la num movimento incessante de progresso; mas também lhe é tão estranhamente heterogênea quanto a justiça é heterogênea no direito do qual, no entanto, está tão próxima (na verdade, indissociável)<sup>15</sup>.

Pode-se afirmar, nesta toada, que a hospitalidade incondicional e absoluta de Derrida é um princípio a ser mantido e não necessariamente um conceito político ou jurídico, o que não importa dizer que a lei da hospitalidade por ele proposta não se configure como um novo e imprescindível pilar do direito por vir, em especial a fundamentar o DIR em perspectiva humanizada e, como se verá a seguir, também solidária.

---

<sup>15</sup> DERRIDA, Jacques. Op. cit. p. 23 e 25.

Nesse sentido, a lei da hospitalidade é relevante enquanto perspectiva evolutiva, enquanto uma possível e idônea saída jusfilosófica, de cunho progressista, a reverberar no mundo real, a possibilitar a evolução normativa da proteção humanitária aos deslocados forçados.

A exemplo, são pertinentes as reflexões de Raimundo Jorge Santos Seixas sobre a entrada dos haitianos no Acre, recente e intenso fluxo migratório a afetar as fronteiras brasileiras, em especial porque igualmente trabalhadas pelo pesquisador em paralelo e em concórdia ao pensamento derridiano ora esboçado e defendido:

Dessa forma, é permitido inferir que a dimensão de acolhida sem qualquer pré-requisito parece ser uma dimensão excepcional, nascida da lei incondicional, cuja dimensão de responsabilidade deve dar conta quando confrontada diante de uma situação cujo imperativo ético o justifique, e quando as leis condicionadas não sejam capazes de atender a demandas, imprevisíveis e urgentes<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> SEIXAS, Raimundo Jorge Santos. *Soberania Hobbesiana e Hospitalidade em Derrida: Estudo de Caso da Política Migratória Federal para o Fluxo de Haitianos pelo Acre*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Centro Universitário Euro-Americano (UNUIEURO), 2014. Ainda sobre a questão da imigração haitiana no Brasil, consultar: FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. *Projeto Estudos sobre a Imigração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral*. Belo Horizonte: MTE / OIM / PUC Minas, 2014. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014AE84BF2956CB6/Pesquisa%20do%20Projeto%20E2%80%9CEstudos%20sobre%20a%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20Haitiana%20ao%20Brasil%20e%20Di%C3%A1logo%20Bilateral%E2%80%9D.pdf>>. Acesso



Compatível, pois, esta abordagem com a própria evolução do Direito Internacional apresentada na introdução do presente artigo, a qual se configura no giro histórico e ontológico ocorrido, no último século, nos fundamentos e características deste Direito, levando-o à sua humanização. Como o DIR é englobado pela dinâmica humanizada do Direito Internacional, aquele também urge por se humanizar, de forma radical e incondicional como propõe o Derrida, igualmente no que tange a proteção dos chamados “refugiados ambientais”.

Com efeito, a questão que se coloca e que foi amplamente debatida pelo filósofo é a de que a lei da hospitalidade por ele concebida impera, para concretizar-se, no nascimento de uma nova e solidária hospitalidade, isto é, em uma “nova ética da hospitalidade – uma ética como hospitalidade [...] que, na sua intempestividade, incondicionalidade e dificuldade, traz consigo a promessa de uma solidariedade por inventar”<sup>17</sup>. Para tanto, Derrida anuncia um futuro *porvir*<sup>18</sup> e trabalha com o neologismo *hos-ti-pitalidade*<sup>19</sup> no sentido combativo, em: 5 jul. 2016.

<sup>17</sup> BERNARDO, Fernanda. Op. cit. p. 337.

<sup>18</sup> Em Derrida, a diferenciação semântica e filosófica das expressões *porvir* e *por vir* é essencial. A primeira significa chance, possibilidade, enquanto a segunda a ideia do futuro, daquilo que se projeta para o novo em um período de tempo, aquilo que vem com um novo tempo.

<sup>19</sup> Neste sentido, destaca Derrida: “o estrangeiro (*hostis*) recebido como hóspede ou como inimigo. Hospitalidade, hostilidade, *hostipitalidade*” (Ibid. p. 41).

ou seja, de enfrentar e expurgar, com base na hospitalidade por ele defendida – incondicional e inclusiva –, qualquer hostilidade, preconceito e/ou violência da (e na) acolhida, visto que, só assim, a hospitalidade pode ser considerada verdadeiramente real e justa. Do contrário, o ato de receber, quando baseado nas antigas, mas ainda vigentes, leis da hospitalidade, sempre fará com que a hospitalidade seja, em si mesma, um ato de hospitalidade, de intolerância.

## **2. O princípio da solidariedade internacional e a hospitalidade solidária**

Como exposto, a lei da hospitalidade derridiana, por excelência incondicional e ilimitada, pode também ser definida como “[...] *is also a way of theorising the relation between the same and the other, the self and the stranger*”<sup>20</sup>. Assim, e já que as leis habituais da hospitalidade não são naturais e não permitem a imediata e total integração do outro, o projeto ético de Derrida de acolhida do estrangeiro, para se concretizar, prescinde do necessário aporte de um ideal de solidariedade que permita e dê espaço a uma solidariedade também integral, solidariedade esta localizada na expectativa do por vir e como porvir à própria lei da hospitalidade.

Pode-se dizer, nesse sentido, que a solidariedade necessária ao projeto de uma lei da hospitalidade

---

<sup>20</sup> “[...] um modo de teorizar a relação entre o igual e o outro, entre o self e o estranho”. STILL, Judith. *Derrida and Hospitality: Theory and Practice*. Edinburgh: Edinburgh University Press Scholarship Online, 2012. p. 10. (tradução livre).

que seja de fato ética e justa já pode ser encontrada no nosso tempo, pois existe e se materializa em um dos grandes princípios jurídicos do Direito Internacional do presente, isto é, o princípio da solidariedade. Seus fundamentos foram inicialmente propostos, na contemporaneidade<sup>21</sup>, pelo internacionalista francês Michel Virally, em 1968<sup>22</sup> – apesar de já terem sido previamente apreciados, em meados do século XVIII, por Emer de Vattel<sup>23</sup>, conforme será exposto à frente. De acordo com Karel Wellens, Virally descrevia este princípio como de natureza evolutiva<sup>24</sup>, dotado de duas

<sup>21</sup> Cabível recordar que o projeto da solidariedade claramente se enraíza no histórico ideal revolucionário francês da fraternidade, da fraternidade com o mundo, com os povos e com as percepções de felicidade dos cidadãos. Para maiores detalhes, consultar: FURET, François; OZOUF, Mona. *Dicionário Crítico da Revolução Francesa*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1989.

<sup>22</sup> O professor francês Michel Virally (1922-1989) foi um dos grandes internacionalistas europeus do século XX. Professor de Direito Internacional das Universidades de Estrasburgo e de Genebra, além de pesquisador da *Columbia University*, foi autor de importantes obras da disciplina, como *Le Nouveau Droit international de la Mer* (1983), *Le Droit International en Devenir: Essais Écrits au Fil des Ans* (1990) e *Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement* (1991), e representante da França em diferentes foros e Organizações Internacionais.

<sup>23</sup> Emer de Vattel (1714-1767) foi um jurista e filósofo suíço, autor da tradicional e reverenciada obra *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains*, de 1775. Seu livro é uma das grandes referências do Direito Internacional do século XVIII e, ainda hoje, basilar aos internacionalistas.

<sup>24</sup> A criação do princípio da solidariedade remete-se ao século XIX, mais especificamente ao trabalho do sociólogo francês Émile Durkheim. No campo do Direito, a solidariedade enquanto princípio aparece, primeiro, nas ordens constitucionais dos Estados para, ao longo do

vertentes distintas, isto é, “[...] *responding to dangers or events (negative solidarity) and creating joint rights and obligations (positive solidarity) [...] na universal value of solidarity has already been integrated into norms of positive international law*”<sup>25</sup>.

Assim, e aliando tais perspectivas normativas da solidariedade internacional descritas por Virally, tanto a negativa como a positiva, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU), em duas Resoluções específicas, a A/RES/56/151<sup>26</sup> e a A/RES/57/213<sup>27</sup>, dispôs a respeito do sentido jurídico do princípio da solidariedade em esfera internacional, caracterizando-o por:

*Solidarity, as a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly in accordance with basic principles of equity and social justice and ensures that those who suffer or who benefit the least receive help from those who benefit the most*<sup>28</sup>.

---

século XX, ser alçada à esfera jurídica internacional.

<sup>25</sup> “[R]espondendo a perigos ou a eventos (solidariedade negativa) e criando direitos e obrigações conjuntas (solidariedade positiva); um valor universal integrado a normas do direito internacional positivo”. WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections. In: KOJIMA, Chie; WOLFRUM, Rüdiger (Orgs.). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. London/NY: Springer, 2010. p. 4. (tradução livre).

<sup>26</sup> Datada de 19 de dezembro de 2001, artigo 3, (f).

<sup>27</sup> Datada de 18 de dezembro de 2002, artigo 4 (f).

<sup>28</sup> “[S]olidariedade como um valor fundamental, em virtude do qual os desafios globais deverão ser geridos e de uma forma a distribuir, de maneira justa, os custos e as responsabilidades de acordo com os princípios básicos da equidade e da justiça social, e a garantir àqueles

Desta idêntica definição dada pela AGNU nestas Resoluções que foram, ambas, intituladas Promoção de Uma Ordem Internacional Democrática e Equânime<sup>29</sup>, apreende-se que a solidariedade é um valor fundamental à ordem internacional do novo milênio, em especial porque tais Resoluções foram adotadas nos anos subsequentes à adoção da Declaração do Milênio (DM), Resolução A/RES/55/2<sup>30</sup>, a qual inaugurou a menção e a defesa, nos exatos termos acima descritos, da relevância jurídico-política de tal princípio para as relações internacionais<sup>31</sup>.

Concomitantemente à solidariedade, a DM listou outros importantes valores a serem observados pela sociedade internacional, a saber: liberdade, equidade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade compartilhada. Portanto, a solidariedade, em interpretação conjunta com os demais valores citados, é basilar para o desenvolvimento harmônico das relações humanas dos próximos séculos, sobretudo aquelas estabelecidas na esfera pública internacional, entre os sujeitos do Direito Internacional. Não foi, pois, por outra que sofrem ou que se beneficiam a menor o recebimento de ajuda por parte daqueles que se beneficiam mais". A/RES/56/151, artigo 3, (f) e a idêntica definição encontra-se também em A/RES/57/213, artigo 4, (f). (tradução livre).

<sup>29</sup> A/RES/56/151 e A/RES/57/213.

<sup>30</sup> Datada de 08 de setembro de 2000.

<sup>31</sup> Percebe-se, ademais, que as concepções teóricas de Virally ecoam na definição da Organização das Nações Unidas, sobretudo no que toca o dever coletivo de se responder às necessidades dos que precisam, de prestação de assistência e proteção, portanto, aos vulneráveis.

razão que a DM utilizou esse elenco de valores como baluartes para as ações e metas da Organização das Nações Unidas (ONU) daquele então em diante, afirmando que *“in order to translate these shared values into actions, we have identified key objectives to which we assign special significance”*<sup>32</sup>, entre estes a proteção do meio-ambiente e a proteção dos vulneráveis.

Passados quinze anos da adoção da DM, em reunião em Nova Iorque datada de 25 a 27 de setembro de 2015, a AGNU reafirmou as metas e objetivos do milênio, todavia os repaginando de acordo com o descrito na Resolução A/RES/70/1, *“Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”*<sup>33</sup>. Nesse instrumento, dezessete novos *sustainable development goals* foram listados pela Organização, dentre estes a necessidade de ações urgentes frente às mudanças climáticas por vir (*goal* número 13 e, em desdobramento, *goals* 14 e 15)<sup>34</sup>. Como não poderia deixar de ser, já que,

<sup>32</sup> “[...] a fim de traduzir esses valores compartilhados em ações, identificou-se objetivos-chave aos quais atribuímos especial atenção” (tradução livre). Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Acesso em: 9 jul. 2016.

<sup>33</sup> “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (tradução livre). Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>. Acesso em: 9 jul. 2016.

<sup>34</sup> São estes os global goals listados: “1. *End poverty in all its forms everywhere*; 2. *End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture*; 3. *Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages*; 4. *Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*; 5. *Achieve gender equality and empower all women and girls*; 6. *Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all*; 7. *Ensure access to affor-*

do contrário, haveria um enorme retrocesso axiológico-jurídico na práxis da ONU, o documento menciona a solidariedade como mecanismo essencial para a implementação dos principais objetivos da humanidade até meados do corrente século, inclusive em relação às pessoas em condição de vulnerabilidade (transitória ou permanente) decorrente dos impactos causados por mudanças climáticas e/ou por desastres ambientais. Destarte, comanda à sociedade internacional um agir vinculado à solidariedade ou, em outras palavras, a *“work in a spirit of global solidarity, in particular solidarity with the poorest and with people in vulnerable situations”*<sup>35</sup>.

Todavia, dois desafios colocam-se em relação à concretização do princípio da solidariedade previsto em inúmeros documentos internacionais, sobremaneira nos supramencionados. Primeiramente, o de se *de-  
dable, reliable, sustainable and modern energy for all; 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment, and decent work for all; 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization, and foster innovation; 10. Reduce inequality within and among countries; 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable; 12. Ensure sustainable consumption and production patterns; 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts; 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development; 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification and halt and reverse land degradation, and halt biodiversity loss; 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels; 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development.”* (Ibid).

<sup>35</sup> “[T]rabalhar em um espírito de solidariedade global, em particular em solidariedade com os mais pobres e com as pessoas em situações de vulnerabilidade”. Ibid. (tradução livre).

finir sua exata diferenciação de outras formas e noções de auxílio internacional, vez que a noção de solidariedade é autônoma, configurando-se enquanto norma principiológica pertencente ao vasto arcabouço normativo internacional. Em segundo lugar, de ser a solidariedade um princípio que, apesar de criar obrigações de natureza moral e não propriamente jurídicas, ainda assim, enquanto norma, pretende-se cogente e de aplicação universal. Nesse diapasão, explica Laurence Boisson de Chazournes, da *Faculté de Droit de l'Université de Genève*:

*First of all, solidarity may be distinguished from cooperation. [...] A solidarity relationship is not based on the same premises as cooperation. It only provides concrete benefits to some actors. This is not to say that States do not have moral, ethical or legal interests in acting in the name of solidarity. However, they do not act for the sake of getting benefits that have been foreseen by all concerned States and actors. Solidarity can also be distinguished from the duty of mutual assistance, namely as it stands in Article 49 of the UN Charter. Mutual assistance is required by the UN Charter when Member States carry out obligations adopted by the Security Council. This means that they are asked to be mutually supportive to each other and to the Organisation in order to carry out the measures adopted by the Security Council in a more effective way. [...] Finally, solidarity should be distinguished from the UN collective security concept. Some authors consider that the UN collective security system is based upon the idea of solidarity. In my view, this would mean that each time there is a "threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression", action would be required on the basis of solidarity considerations. This argu-*



*ment is difficult to sustain, taking into account the fact that the UN Security Council has a discretionary power not only to qualify the situation, but also to decide if and how to intervene in each case. It is, however, not yet an autonomous legal notion. Our understanding is that solidarity also finds reflection as part of some existing legal concepts and norms. This appears to be the case with the responsibility to protect* <sup>36</sup>.

### Vê-se, portanto, a hialina condição de autono-

<sup>36</sup> “Em primeiro lugar, solidariedade precisa ser distinguida de cooperação. [...] Uma relação de solidariedade não é baseada nas mesmas premissas da cooperação. Aquela apenas traz benefícios concretos a alguns atores. Todavia, isso não quer dizer que os Estados não têm interesses morais, éticos ou legais ao agirem em nome da solidariedade. No entanto, eles não agem para obter benefícios que foram previstos por todos os Estados e atores envolvidos. A solidariedade também pode ser distinguida do dever de assistência mútua, expressamente previsto no artigo 49 da Carta da ONU. Assistência mútua é requerida pela Carta quando Estados membros dão cumprimento a obrigações adotadas pelo Conselho de Segurança. Isso significa que eles são chamados a se apoiarem mutuamente, uns aos outros e à Organização, a fim de levarem a cabo, de forma eficaz, as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança. [...] Finalmente, a solidariedade precisa ser distinguida do conceito de segurança coletiva das Nações Unidas. Alguns autores consideram que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas é baseado na ideia de solidariedade. Na minha visão, isso significaria que cada vez que houvesse “ameaça à paz, quebra da paz ou ato de agressão” a ação a ser tomada deveria levar em conta e ter por bases a solidariedade. Este argumento é difícil de sustentar, tendo em vista que o fato de que o Conselho de Segurança possui poder discricionário não apenas para qualificar a situação, mas também para decidir se e como irá intervir em cada caso. Apesar disso, ainda não é uma noção legal autônoma. Nosso entendimento é o de que a solidariedade também encontra reflexo como parte de alguns conceitos e normas legais existentes. Esse parece ser o caso da responsabilidade de proteger”. BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity? In: WOLFRUM, Rüdiger et al. *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. Heidelberg: Springer, 2010. p. 93-109. (tradução livre)

mia que tal princípio alcança na seara internacional, não se confundindo com outras relevantes formas de cooperação e/ou mecanismos de tomada coletiva de decisões pela sociedade internacional, inclusive, e em especial, pela ONU<sup>37</sup>.

Em relação ao questionamento sobre a obrigatoriedade de aplicação e de respeito ao princípio da solidariedade enquanto *binding principle*<sup>38</sup> do Direito Internacional, o internacionalista canadense Ronald St. John McDonald, em artigo nomeado “*Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*”, inicia por defender que, mesmo antes da supracitada conceptualização de solidariedade cunhada por Virally, Emer de Vattel já defendia que essa era condição básica para a existência e convivência de uma sociedade de Estados, pois se traduzia em “*a compulsory natural law that could not be altered, abolished or negotiated. His conception of solidarity thus resembles a jus cogens norm*”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Tanto é verdade que o Conselho de Direitos Humanos (ConDH) da ONU entendeu por dar continuidade, na condição de Special Rapporteur, ao mandato criado, em 2005, ainda pela antiga Comissão de Direitos Humanos (CDH) do ECOSOC, de uma relatoria especial sobre Direitos Humanos e Solidariedade Internacional. Desde 2011 chefiada pela filipina Virginia Dandan, a função dessa relatoria é desenvolver um draft da Declaração Sobre o Direito das Pessoas e Indivíduos à Solidariedade Internacional. (OHCHR. *The Independent Expert on Human Rights and International Solidarity*, S/d. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Solidarity/Pages/IESolidarityIndex.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

<sup>38</sup> Princípio cogente, obrigatório.

<sup>39</sup> “[...] uma lei natural compulsória que não poderia ser alterada, abolida ou negociada. Sua concepção de solidariedade assemelha-a a uma norma de jus cogens”. MCDONALD, Ronald St. John. *Solidarity in*

Apesar de McDonald ressaltar que Vattel igualmente discorreu sobre a dificuldade de aplicação desse princípio, ele se utiliza das contemporâneas normas do Direito Internacional Econômico (DIE) e do Direito Internacional Ambiental (DIA) para defender o princípio da solidariedade como norma a ser respeitada erga omnes, ao argumento de que *“a few of the pertinent obligations in the domain of economic and environmental law in the context of a ‘larger reading’ of obligations erga omnes, that is to say, solidarity”*<sup>40</sup>, *“erga omnes By their very nature [...] in view of the importance of the rights involved, all states can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes”*<sup>41</sup>. No sentido proposto por McDonald na esteira dos ensinamentos de Vattel, nada mais importante para as nações do que o reconhecimento da força normativa do princípio da solidariedade, sobretudo quando diante de obrigações mutuamente assumidas<sup>42</sup>.

the Practice and Discourse of Public International Law. *Pace International Law Review*, v. 8, n. 2, p. 259-302, 1996. Disponível em: <<http://digitalcommons.pace.edu/pilr/vol8/iss2/1>>. Acesso em: 10 jul. 2016. (tradução livre).

<sup>40</sup> “[...] algumas das obrigações pertinentes ao domínio do Direito Econômico e Ambiental, no contexto de uma “leitura alargada” da solidariedade”. Ibid, p. 263. (tradução livre).

<sup>41</sup> “[...] pela sua própria natureza [...] em decorrência da importância dos direitos envolvidos, todos os Estados podem ser considerados como legalmente interessados em sua proteção; essas são as obrigações” (tradução livre - Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=bt&case=41&k=4e&p3=0>>. Acesso em: 10 jul. 2016).

<sup>42</sup> Outra evidência da universalidade do princípio da solidariedade é a sua presença na maioria das ordens constitucionais contemporâneas dos Estados que compõem a sociedade internacional, como no

Diante disso, em sede das normativas do DIA, o autor cita a Declaração de Estocolmo, de 1972; o Protocolo de Montreal, de 1987, fruto da Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio; o Plano de Ação do Mediterrâneo, dos anos 1990 e; a Declaração do Rio, de 1992, adotada ao final da Conferência das Nações Unidas Rio 92. Na mesma esteira, e ainda que não listado pelo autor, o Protocolo de Kyoto, de 1997.

Apesar da maioria destas normas integrarem o rol das chamadas normas de *soft law* - isto é, normas quase que programáticas, em um por vir do Direito In-

---

caso do Brasil e de Portugal. Na CF/88, a solidariedade está expressa no artigo 3º, I, como um dos objetivos fundamentais da República, isto é, como um dos elementos essenciais capazes de construir “uma sociedade, livre, justa e solidária. Muitos constitucionalistas afirmam, ainda, que é “[...] o princípio portador das diretrizes essenciais da seguridade e da Previdência Social, como, aliás, de todos os direitos sociais, é o da solidariedade, o qual se constitui no seu eixo axiológico, podendo ser considerado princípio estruturante de nosso sistema previdenciário” (ROCHA, Daniel Machado da. Comentário ao Artigo 40. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, p. 943-981, 2013). Ainda sobre o tema, interessante consultar o seguinte artigo, disponível para download na página da Advocacia Geral da União (AGU): ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Noções Preliminares - Princípio da Solidariedade*, S/d. Disponível em: <file:///C:/Users/ludin/Downloads/apostila\_-\_aula\_01\_-\_elisa\_silva%20(1).pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016. Sobre a presença da solidariedade na Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976, esta se encontra no rol dos princípios fundamentais e é elencada logo no artigo 1º do texto constitucional, o qual atesta que: “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” PORTUGAL. *Assembléa da República. Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublica-Portuguesa.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2016.

ternacional que, nos dizeres de Malcolm Shaw, apesar de não serem propriamente normas jurídicas, “[...] *does not need to constitute a binding treaty before it can exercise an influence in international politics*”<sup>43</sup> – reverberaram seus liames de solidariedade na sociedade internacional a ponto de, recentemente, na área de *Climate Change*<sup>44</sup>, terem dado origem a dois históricos e sem precedentes acordos dotados de força obrigatória plena, isto é, com natureza de norma de *hard law*<sup>45</sup>, quais sejam, o Acordo de Paris (AP)<sup>46</sup>, de 2015, e a Alteração de Kigali

<sup>43</sup> “[...] não precisam de ter a força vinculante de tratado perante o Direito Internacional para poderem exercer influência na política internacional. SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 118. (tradução livre). Nesse exato sentido, as palavras de Pierre-Marie Dupuy, internacionalista francês e professor da Université Paris 2 Panthéon-Assas, sobre as normas de soft law: “‘*Soft*’ law certainly constitutes part of the contemporary law-making process but, as a social phenomenon, it evidently overflows the classical and familiar legal categories by which scholars usually describe and explain both the creations and the legal authority of international norms. In other words, “soft” law is a trouble maker because it is either not yet or not only law”. DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Mich. J. Int’l L*, v. 12, p. 42 - 435, 1990. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjil12&div=20&id=&page=&collection=journals>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

<sup>44</sup> Mudanças Climáticas, em significado genérico.

<sup>45</sup> Norma(s) cogente(s), normalmente prevista(s) em instrumentos/documentos normativos obrigatórios, que vinculam a vontade do Estado signatário/membro

<sup>46</sup> Fruto da Conferência de Paris (COP21), ocorrida em dezembro de 2015 na cidade homônima, o A.P. entrou em vigência em 04 de novembro de 2016, após ter cumprido o disposto em seu artigo 21, isto é, após terem se passado trinta dias do depósito do instrumento de ratificação e/ou adesão do quinquagésimo quinto Estado. Na atualidade, dos cento e noventa e sete Estados signatários originais, noventa e dois já o fizeram, inclusive o Brasil e demais países de peso como a

sobre o Protocolo de Montreal (AKPM)<sup>47</sup>, de 2016.

### 3. Hospitalidade Solidária e Responsabilidade de Proteger (R2P)

Diante do exposto, necessário retornar ao citado exemplo da professora Boisson de Chazournes no que concerne à responsabilidade de proteger (R2P), isto é, à defesa por ela realizada de que a solidariedade pode ser juridicamente refletida no conceito de R2P<sup>48</sup>.

Tal proposição corrobora o entendimento deste artigo no sentido de que o princípio da solidariedade, expresso no valor fundamental de garantir aos vulneráveis auxílio internacional por parte dos que podem prestá-lo, ao aliar-se à concepção filosófica derridiana da lei da hospitalidade, pode ser, em perspectiva *lege ferenda*, o sustentáculo legal – ainda que, na atualidade, teórico – à expansão tanto normativo-hermenêutica como prática da oferta de proteção efetiva aos desloca-

---

China e os EUA

<sup>47</sup> Celebrado em Kigali, Ruanda, em 14 de outubro de 2016, o AKPM é um acordo que veio a complementar e ampliar as disposições da COP21, bem como para preparar terreno fértil para a COP22, que acontecerá em Marrakech, no Marrocos. O acordo estabeleceu a redução, até a total eliminação, dos gases poluentes nomeados Hidrofluorocarbonetos (HFC's), o que tem que ocorrer até o ano de 2028. Países desenvolvidos, como os EUA, deverão cessar com a utilização desses gases até 2019; países como o Brasil e a China, ou seja, em desenvolvimento, e, entre esses, alguns dos que integram os B.R.I.C.S., até 2024 e; países subdesenvolvidos até o mencionado prazo limite, isto é, 2028.

<sup>48</sup> Essa visão do princípio da solidariedade de Boisson de Chazournes é mais uma evidência, todavia em sede do DIH, a somar-se aos arquetipos trabalhados por McDonald.

dos forçados por mudanças climáticas e por desastres ambientais. Em outras palavras, ao reunir-se a constatação do recente estágio evolutivo no qual se encontra o Direito Internacional – universalizado, humanizado e focado, em perspectiva dignificante, na e para a humanidade –, o conseqüente empoderamento dos indivíduos enquanto sujeitos de direito desta disciplina e, ainda, o por vir de uma hospitalidade solidária, saídas possíveis ao dilema dos deslocados forçados por mudanças climáticas e por desastres ambientais podem ser juridicamente tangíveis frente ao DIR.

Como sabido, no documento intitulado “*The Responsibility to Protect*” a R2P foi definida como a responsabilidade primeira que os países possuem de cuidar de seus próprios cidadãos em momentos de crises e catástrofes e, caso impossibilitados de fazê-lo ou inertes ao ocorrido, que tal dever passe a ser da sociedade internacional como um todo que, deste momento em diante, poderá, inclusive, realizar ações de intervenção humanitária. Um dos maiores fundamentos desta responsabilidade estatal de proteção reside na própria noção de soberania, a qual impele ao Estado a obrigação de agir. Agir este que, segundo o previsto no relatório, se expressa em três distintas dimensões: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Re>

Posteriormente, em 20 de setembro de 2005, por ocasião da adoção, pela AGNU, do 2005 *World Summit Outcome*, Resolução A/RES/60/1, o conceito de R2P foi adotado pela Assembleia Geral da ONU. Os artigos 138, 139 e 140 desse documento, dispõem sobre a essência do que a Organização entende a respeito da responsabilidade da sociedade internacional frente às mais graves violações de direitos humanos e humanitários, isto é, que existe a responsabilidade de cada Estado da sociedade internacional, individualmente, de proteger sua população, inclusive de forma preventiva, da perpetração e de situações de incitamento dos crimes de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica<sup>50</sup>. Caso o Estado (ou os Estados) em questão não o faça(m), a sociedade internacional, por meio das Nações Unidas, também possui a obrigação de fazê-lo. Para a consecução de tal dever de proteção, pode a Organização valer-se do emprego de meios diplomáticos, humanitários e, até mesmo, do uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança (CS), em anuência com o disposto nos artigos 41 e/ ou port.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

<sup>50</sup> “Article 138: Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability”. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016. Cabevel ressaltar, ainda, que, dentre tais crimes, apenas o crime de limpeza étnica não está previsto como tipo penal individual sob a competência do Tribunal Penal Internacional (TPI).



42 da Carta<sup>51</sup>. Tanto assim o é que em duas Resoluções do CS do ano seguinte à adoção do conceito de R2P pela ONU, S/RES/1674/2006<sup>52</sup> e S/RES/1706/2006<sup>53</sup>, o órgão reafirmou sua vigência e necessária utilização.

Frente ao exposto, entende-se que o princípio da solidariedade é compatível e presente (de certa monta, até mesmo intrínseco), à concepção axiológico-filosófica da R2P, em especial no tocante à dimensão vertical da solidariedade – a qual impede proteção às pessoas em situações de necessidade e/ou às vítimas de violações de Direitos Humanos, quando estas estão desprotegidas em seus próprios Estados ou naqueles aos quais estão jurisdicionalmente submetidas:

*This reasoning shows that the definition of solidarity matches the notion of responsibility to protect, which is thus to be considered as one of*

---

<sup>51</sup> “Artigo 41: O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas; Artigo 42: No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

<sup>52</sup> Resolução sobre a proteção a civis em conflitos armados.

<sup>53</sup> Resolução sobre o monitoramento, naquele tempo, da situação em Darfur.

*the forms that international solidarity can take. The link between solidarity and responsibility to protect stems directly from one of the key elements of the notion of responsibility to protect: not only State insecurity, but also human insecurity is to be viewed as a situation justifying international enforcement actions undertaken by the UN Security Council. In solidarity terms, it can be said that an international solidarity action takes place when a State or a group of States intervenes in the context of grave human insecurity in a certain region of the world. In other words, the whole construction of the notion of responsibility to protect can be seen as an institutionalised (through the UN), and also moral and legal expression of solidarity<sup>54</sup>.*

#### **4. Hospitalidade solidária, R2P e Humanização do Direito Internacional dos Refugiados aplicada aos “refugiados” ambientais**

Diante da compreensão do significado jurídico da R2P, cunhado à luz de laços de solidariedade

---

<sup>54</sup> “O raciocínio demonstra que a noção de solidariedade casa-se com a noção de responsabilidade de proteger e, por isso, pode ser considerada uma das formas que a solidariedade internacional pode tomar. O link entre solidariedade e responsabilidade de proteger decorre diretamente de um dos elementos centrais da noção de responsabilidade de proteger: não somente a insegurança do Estado, mas também a insegurança humana devem ser vistas como situações que justificam o emprego de medidas internacionais a serem tomadas pelo Conselho de Segurança. Em termos da solidariedade, pode-se dizer que uma ação solidária internacional acontece quando um Estado ou um grupo de Estados intervém em um contexto de grave insegurança humana ocorrido em alguma região do mundo. Em outras palavras, toda a construção da noção de responsabilidade de proteger pode ser compreendida como um sistema institucionalizado (através das Nações Unidas), e também moral e legal de expressão de solidariedade. BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Op. cit. p. 103-104. (tradução livre).

que espelham o Direito Internacional humanizado do presente, a interpretação de que a R2P pode também ser utilizada em outras circunstâncias, como diante da ocorrência de desastres ambientais (provocados ou não pelo homem), ou mesmo como resposta a graves violações de direitos humanos (em perspectiva individual ou coletiva), – o que viria a ser a dimensão negativa do conceito de solidariedade de Virally (“respondendo a perigos ou a eventos”) embutida na concepção jurídica da R2P –, é o que se defende para o por vir dos “refugiados ambientais”. Em outros vocábulos, defende-se como viável a aplicação da R2P como possível saída protetiva às crises humanitárias ambientais futuras, haja vista que o aquecimento global e outros fenômenos ligados à agenda de *climate change* poderão ocasionar situações migratórias de deslocamentos forçados. Portanto, a leitura alargada da R2P coloca-se como uma possibilidade legal a ser usada pela sociedade internacional, especificamente pelo DIR sob o crivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), a indivíduos e grupos de indivíduos que estejam na condição de refugiados ambientais.

Sabe-se, todavia, que o atual conceito de R2P, em sua pureza, não abarca literalmente tal hipótese. Porém, se sabe também que este não é um conceito jurídico deveras enxuto e encurtado, a ponto de não permitir uma interpretação hermenêutica analógica (e deveras utilitária, no sentido positivo da palavra, por

poder, talvez, dar cabo ao atual limbo legal em que se encontram os deslocados forçados por mudanças climáticas e/ou desastres ambientais), sobretudo pelas razões expostas a seguir.

Em primeiro lugar, na origem da criação da R2P, quando da divulgação mundial do citado relatório da ICISS, a Comissão estabeleceu, como um dos princípios básicos deste instituto, a responsabilidade da sociedade internacional de responder aos problemas das populações quando os Estados não o fizerem, em especial onde estas “[...] is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure”<sup>55</sup>.

É, pois, diante da expressão “falha do Estado”, conceito jurídico aberto e indefinido, que se defende a possibilidade de inclusão dos danos ambientais provocados pelo homem, capazes de gerar deslocamentos forçados. A corroborar tal raciocínio, tem-se que a R2P, enquanto *guiding principle*<sup>56</sup> para a sociedade internacional, encontra seus fundamentos em obrigações específicas previstas em normas do DIDH e do DIH, sejam estas tratados ou disposições consuetudinárias. Neste sentido, a proteção dos direitos humanos destes deslocados forçados pode ser solidariamente abarcada pela R2P em sede do *core principle*<sup>57</sup> do DIR, de inspiração no DIDH, o *non-refoulement*<sup>58</sup>. Finalmente,

---

<sup>55</sup> “[...] estejam sofrendo sérios danos como resultado de guerras internas, insurgência, repressão ou falha do Estado. ICISS. Op. cit. p. XI.

<sup>56</sup> Princípios norteadores, guias à interpretação jurídica acertada.

<sup>57</sup> Princípio central, basilar, nuclear.

<sup>58</sup> Não-rechazo, não-expulsão, previsto no artigo 33 da CRER

e ainda no que tange o relatório da Comissão, a partir do momento em os elementos da R2P são as responsabilidades de prevenir, de reagir e de reconstruir<sup>59</sup>, as quais são tarefas de responsabilidade da humanidade e a ela dialeticamente aplicável, possível se torna sua utilização para a proteção dos atuais e futuros deslocados forçados por mudanças climáticas e por desastres ambientais.

Em segundo lugar, a “insegurança humana” como objeto a ser protegido pela R2P pode ser considerada, assim como a mencionada expressão “falha do Estado”, uma noção jurídica aberta. Logo, caso haja, um dia, consenso sobre a proposta de aplicação analógica futura da R2P em perspectiva solidária à proteção dos deslocados forçados em virtude de mudanças climáticas e/ou de desastres ambientais, o amparo a estas pessoas pela sociedade internacional será uma celeuma da área dos Direitos Humanos, o que é deveras apropriado ao porvir de uma resposta verdadeiramente hospitaleira ao problema, vez que, pela sua complexidade, apenas mediante uma abordagem convergente e complementar dos três ramos de proteção à pessoa humana – DIDH *stricto sensu*, DIH e DIR – tal proteção será, de fato, verdadeira e integral. Desse modo, a lei da hospitalidade poderá ser de fato digna e humana, afastando-se, ao máximo, de se constituir em ato de *hos-ti-pitalidade*. Nesse mote, a hospitalidade solidária

<sup>59</sup> “The responsibility to protect embraces three specific responsibilities: the responsibility to prevent; the responsibility to react and the responsibility to rebuild”. ICISS REPORT, Op. cit. (tradução livre).

ria encaixa-se como possibilidade de humanização do DIR, pois se liga à fraternidade que, na base, pode ser inferida da hospitalidade incondicional proposta por Derrida. Em relação aos deslocados forçados por mudanças climáticas e por desastres ambientais, defende-se que a criação de uma lei da hospitalidade que possa ofertar uma acolhida realmente ética e integral perpassa a apreciação e a aplicação, pela sociedade internacional, do princípio da solidariedade à luz da R2P.

Outrossim, para que a hospitalidade solidária aconteça em um por vir próximo, profundos dilemas éticos precisam ser trabalhados pelos Estados que compõem a sociedade internacional, em especial aqueles que se constituem sob a roupagem da democracia liberal. Tal constatação, aliada às notícias de atos de arraigadas bravatas de soberania de alguns países em defesa de seus territórios e de seus nacionais em detrimento das agendas pró migrações e refúgio, pode ser corroborada pelo que afirmam os professores de Ética e Filosofia da Universidade de Oxford, Ingmar Persson e Julian Savulescu, na obra *“Unfit for the Future: The Need for Moral Enhancement”*<sup>60</sup>. Em capítulo específico sobre as dificuldades morais e políticas das sociedades democráticas liberais quando do enfrentamento de tragédias ambientais – não coincidentemente as que hoje, via de regra, mais têm dificuldade de lidar, de forma verdadeiramente hospitaleira, solidária

---

<sup>60</sup> PERSSON, Ingmar; SAVULESCU, Julian. *Unfit for the Future: The Need for Moral Enhancement*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

e tolerante com os refugiados (o que dirá com os “refugiados ambientais”), como os EUA, o Reino Unido e a Austrália, por exemplo – explicam os autores:

*Anthropogenic climate change and environmental degradation are probably the greatest challenges to liberal democracy so far because an arrest or marked mitigation of them requires that the majority in affluent democracies sacrifice their self-interest to promote the interests of future generations, including future generations of people in faraway countries and non-human animals. This restraint of self-interest is the very opposite of the unrestrained satisfaction of it made possible by industrialization and its profusion of material goods, which brought liberal democracy into existence. Liberal democracy has so far been a politics of prosperity, and this induces doubt whether it could turn into a politics of parsimony, voluntary restraint, and decreasing welfare. One might be especially pessimistic about prospects of halting the loss of biodiversity, since it seems almost inevitable that the interests of other species will have to take the back seat in the increasingly sharp clashes with human interests. [...] All in all, it seems that affluent democracies will find it very hard to establish a consistent, long-term conservation policy which could prevent a threatening climatic and environmental crisis. Democratic politicians are badly suited to implement such a policy because they have to please the majority of their citizens who look bent upon deriving as much satisfaction as possible out of the advances of science. But the consumptive desires of the majority seem bound to deplete the resources of the Earth [...]*<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> “Mudanças climáticas e degradações ambientais antropogênicas são, provavelmente, os maiores desafios das democracias liberais até hoje porque uma mitigação ou diminuição das mesmas requer que a maioria das pessoas em democracias influentes sacrifiquem seus

Nessa toada, coloca-se, possivelmente, o porquê das normas internacionais das agendas ambientais e migratórias avançarem tão lentamente em sede de suas previsões em positivos tratados, configurando-se, quase sempre, como normas de *soft law* – ou seja, a evidenciar o atraso e o descompasso entre a faticidade e as necessidades reais da sociedade internacional e a existência de tutela jurídica adequada ofertada pelo Direito Internacional. Entretanto, os recentes acordos multilaterais de proteção ao meio ambiente celebrados sob os auspícios das Nações Unidas com os claros objetivos de estacionar e reduzir as mudanças climáticas em curso, e de estabelecerem metas para o desenvolvimento sustentável do planeta, isto é, o Acordo de Paris interesses próprios para promover os interesses de gerações futuras, incluindo o futuro de gerações de pessoas em países distantes e de animais não humanos. Essa restrição do interesse próprio é o exato oposto da satisfação desmedida possibilitada pela industrialização e sua profusão de bens materiais, o que fez com que a democracia liberal existisse. A democracia liberal até agora tem sido a política da prosperidade e isso induz à dúvida se poderia tornar-se a política da parcimônia, da restrição voluntária e do decréscimo do bem-estar. Pode-se ser especialmente pessimista sobre as hesitantes projeções acerca da perda de biodiversidade, desde que é quase inevitável que os interesses de outras espécies sentar-se-ão no banco de trás quando em confronto com os mais afiados interesses humanos. [...] Contudo, parece que as influentes democracias encontrarão muita dificuldade em estabelecer políticas de conservação consistentes e de longo prazo, as quais poderiam prevenir ameaçadoras crises climáticas e ambientais. Políticos democráticos são inadequados para implementar tais políticas porque eles têm que satisfazer a maioria dos seus cidadãos (eleitores), os quais querem preencher suas satisfações ao máximo possível do desenvolvimento científico. Todavia, os desejos consumistas da maioria estão ligados ao esgotamento dos recursos da Terra”. (Ibid, p. 83-84.)



e Alteração de Kigali sobre o Protocolo do Montreal, podem ser os primeiros grandes passos de esperança a demonstrar uma modificação da postura até então não altruísta e não cooperativa da maioria dos Estados da sociedade internacional em matéria de *climate change*.

## Conclusão

No exato sentido do exposto, espera-se que haja, no futuro, a chance de sensibilização jurídica conjunta dos Estados em relação à construção de uma real lei de hospitalidade solidária aos deslocados forçados em decorrência de mudanças climáticas e/ou desastres ambientais, o que pode ser resolvido, como exemplificado, ao ampliar-se a proteção ofertada a tais situações de insegurança humana pela aplicação analógica, no por vir, do conceito de R2P.

Assim, ao fim e ao cabo, ao colocar a questão em uma perspectiva filosófica – assim como o fez Hannah Arendt ao refletir sobre a questão judaica e sobre o Holocausto, quando presenciou e escreveu a respeito do julgamento de Otto Adolf Eichmann<sup>62</sup> –, o exemplo de hermenêutica utilizada para a revisita do conceito de R2P como possibilidade futura à concretização de uma lei da hospitalidade derridiana de fato solidária, criada especialmente para proteger os deslocados forçados em virtude de mudanças climáticas e/ou desastres ambientais, já pode ser percebido, ainda que de manei-

<sup>62</sup> ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: Um Relato sobre a Banalidade do Mal*. Trad. José Rubens Siqueira. 14 reimp. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

ra diferente, em outras ampliações normativas do DIR ocorridas ao longo do século XX. Nesse sentido, apesar de nada existir de específico em termos da tutela jurídica dos “refugiados ambientais” no DIR do presente, salvo as exceções relativas aos deslocados internos e ao disposto na Convenção Árabe sobre a Regulamentação do Status dos Refugiados nos Países Árabes (CAR-SRPA), de 1994, avanços recentes da proteção desses vulneráveis indicam a chance de concretização de um por vir humanizado. Defende-se, pois, que único caminho para o DIR nessa temática é a sua humanização radical em concretização à Ética da Hospitalidade de Derrida, isto é, rumo à existência de uma universal e cosmopolita lei da hospitalidade, alicerçada na proteção ofertada pelo princípio da solidariedade, o qual, por sua vez, fundamenta as possibilidades de aplicação da R2P a todos que necessitam de urgente acolhida humanitária.

### **Referências Bibliográficas**

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Noções Preliminares – Princípio da Solidariedade*. S/d.

ARENDDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: Um Relato sobre a Banalidade do Mal*. Trad. José Rubens Siqueira. 14 reimp. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

BERNARDO, Fernanda. A Ética da Hospitalidade ou o Porvir do Cosmopolitismo Por Vir (I). *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 20, 2001.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity? In: WOLFRUM, Rüdiger et al. *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. Heidelberg: Springer, 2010.

COSTELLO, Cathryn; GOODHART, David. *Is Our Definition of "Refugee" too Wide?*. United Kingdom: Prospect Magazine, 2015.

DERRIDA, Jacques. *Da Hospitalidade / Anne Dufourmantelle Convida Jacques Derrida a Falar Da Hospitalidade*. Trad. Antonio Romane; Rev. Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003.

DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Mich. J. Int'l L*, v.12. 1990.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. *Projeto "Estudos sobre a Imigração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral"*. Belo Horizonte: MTE / OIM / PUC Minas, 2014.

FURET, François; OZOUF, Mona. *Dicionário Crítico da Revolução Francesa*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1989.

GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001.

LÉVINAS, Emmanuel. *Totalidade e Infinito*. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2008.

MCDONALD, Ronald St. John. *Solidarity in the Practice*

and Discourse of Public International Law. *Pace Int'l L. Rev.*, v. 8, 259, 2, 1996.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Da Tolerância à Hospitalidade na Democracia Por Vir: Um Ensaio a Partir do Pensamento de Jacques Derrida*. Semana Acadêmica do PPG em Filosofia da PUCRS, 8. ed., Porto Alegre, 2011.

PERSSON, Ingmar; SAVULESCU, Julian. *Unfit for the Future: The Need for Moral Enhancement*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ROCHA, Daniel Machado da. Comentário ao Artigo 40. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SEIXAS, Raimundo Jorge Santos. *Soberania Hobbesiana e Hospitalidade em Derrida: Estudo de Caso da Política Migratória Federal para o Fluxo de Haitianos pelo Acre*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Centro Universitário Euro-Americano (UNIEURO), 2014.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 6. ed. New York: Cambridge University Press, 2008.

SOHN, Louis B. The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States. *The American University Law Review*, v. 32, 1982.

STILL, Judith. *Derrida and Hospitality: Theory and Practice*. Edinburgh: Edinburgh University Press Scholarship Online, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime; *As Três Vertentes da*

*Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.* San José; Brasília: ACNUR; CICV; IIDH, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. International Law for Mankind: Towards a New Jus Gentium. General Course on Public International Law. *The Hague Academy of International Law*, v. 317, 2006.

WELLENS, Karel. Revisiting Solidarity as a (Re-) Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections. In: KOJIMA, Chie; WOLFRUM, Rüdiger (Orgs.). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. London/NY: Springer, The Language of Science, 2010.

# A Imprescindível Adoção da Responsabilidade ao Proteger no Direito Internacional: debates a partir da guerra da Líbia.

Tatiana Cardoso Squeff\*  
Victória Nunes Scippa\*\*

## Introdução

A evolução das regras de Direito Internacional Humanitário (DIH) ocorre de acordo com a percepção de que a guerra tem efeitos desfavoráveis para a população. Um conflito militar apresenta consequências negativas para a região em curto e longo prazo, na medida em que não são observadas diretrizes de conduta desde o início até o momento pós-conflito. Mesmo com restrições ao uso da força, os Direitos Humanos estão suscetíveis a serem violados sem o devido monitoramento, como demonstram as intervenções realizadas no Oriente Médio e no continente Africano nas últimas décadas.

---

\* Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período sanduíche junto à *University of Ottawa*, Canadá. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com bolsa CAPES. Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas e em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

\*\* Pós-graduanda em Marketing no *MnM Institute* - Sydney, Austrália. Aperfeiçoamento em *New Trends in International Law* pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter).

A limitação e regulamentação do uso da força no âmbito internacional vêm ocorrendo por meio do Direito, no mínimo, desde o século XVI, quando Hugo Grotius começava a delinear as bases da Guerra Justa. A evolução dessas normas e princípios materializados em tratados e na criação de organismos internacionais, como o Pacto Briand-Kellog de 1928 e a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, ocorre gradualmente e com o objetivo claro de estabelecer limites na atuação dos Estados. Assim, chega-se ao desenvolvimento da doutrina da responsabilidade de proteger, ou *responsibility to protect*, em inglês, cuja sigla é R2P, considerada um avanço da ideia de intervenção humanitária, segundo a qual o Estado que falha na sua responsabilidade de proteger a população local contra graves violações de Direitos Humanos pode sofrer uma incursão armada<sup>1</sup>.

Conceito esse que tem sido questionado nos últimos anos, especialmente pela desconsideração das consequências que o uso da força pode implicar – isso sem contar a rotineira inexistência de limites específicos para sua realização nas autorizações concedidas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), bem como a extrapolação daquilo que seria considerado correto, sendo esse justamente o caso da Líbia, por ocasião da guerra civil iniciada em 2011.

---

<sup>1</sup> ICISS. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2018. p. 81-82.

Assim, o presente texto tem como objetivo trabalhar com os acontecimentos desse conflito, expondo, inicialmente, o lançamento das ações militares na Líbia no ano de 2011 sob o manto da R2P, para que, em um segundo momento, debata-se a proposta brasileira da responsabilidade ao proteger, ou *responsibility while protecting*, em inglês, cuja sigla é RWP, isto é, de maneira sucinta, a responsabilidade que os Estados interventores detêm durante as incursões, na tentativa de destacar pontos que imponham a necessidade de sua adoção em razão das repercussões negativas no contexto do conflito líbio<sup>2</sup>.

Portanto, a título metodológico, para atingir-se esses fins, cumpre salientar que o presente escrito adotará o modelo descritivo, partindo de uma pesquisa aplicada no âmbito das Ciências Sociais, permeando o campo do Direito Internacional, utilizando-se do método dedutivo de abordagem e das ferramentas bibliográfica, documental, selecionadas pelo critério qualitativo, sem o condão de exaurir as referências sobre o tema.

## **1. A responsabilidade de Proteger na Líbia no Contexto da Primavera Árabe**

          A Primavera Árabe<sup>3</sup> tem seu início quando, em

<sup>2</sup> BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 35-46, abr./maio/jun., 2013, p. 38.

<sup>3</sup> Para uma melhor explicação sobre os protestos na Tunísia e no Egito. (cf. ANDERSON, Lisa. *Desmystifying the Arab Spring: Parsing the*



dezembro de 2010, na Tunísia, Tarek al-Tayed Mohamed Bouazizi ateia fogo ao seu próprio corpo como uma forma de protestar contra o confisco de seus bens pelas autoridades do país<sup>4</sup>, bem como os altos preços dos alimentos e os desagradáveis níveis de desemprego, pobreza e corrupção<sup>5</sup>. A partir deste protesto, que restou conhecido como o marco inicial da Revolução de Jasmin<sup>6</sup>, outros se repetiram em diferentes países da região, mesmo que com padrões e demandas diferentes, como forma de asseverar a insatisfação dos locais para com os seus governos.

Dentre as consequências dessas manifestações, pode-se citar a queda dos presidentes da Tunísia, Líbia, Iêmen e Egito, além da ocorrência de conflitos na Líbia, no Bahrein e na Síria<sup>7</sup>. Isso porque, muito embo-

---

differences between Tunisia, Egypt, and Libia. *Foreign Affairs*, mai./jun., 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisa-anderson/demystifying-the-arab-spring>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

<sup>4</sup> BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. *A Responsabilidade de Proteger: a questão da promoção da paz no século XXI*. 2013. 87f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2013. p.64. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15369/1/2013\\_AndreaFernandaRodrigues-Britto.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15369/1/2013_AndreaFernandaRodrigues-Britto.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

<sup>5</sup> CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Tunísia: The World Factbook*. 2015. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

<sup>6</sup> Aos protestos na Tunísia foi dado o nome de Revolução de Jasmin, a qual acabou com a ditadura de mais de duas décadas de Ben Ali. Um governo de Unidade Nacional foi criado em 2011, a nova constituição foi ratificada em 2014 e eleições foram realizadas no final de 2014 resultando na designação de Caid Essebsi como presidente (Ibid).

<sup>7</sup> BRITTO Andréas Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 64

ra em algumas localidades tenham ocorrido protestos pacíficos contra o governo; em outras localidades os governantes retribuíram os atos dos manifestantes com violenta repressão e ataques aéreos, tal como ocorrera na Líbia<sup>8</sup>, onde houve uma radicalização dos protestos por parte dos rebeldes de Benghazi seguida pelo engajamento de milícias anti-Qadhafi, dando início a uma luta armada pelo controle territorial<sup>9</sup>. É o que relata Lisa Anderson sobre a então situação líbia:

*[...] in Libya, ragtag bands of armed rebels in the eastern provinces ignited the protests, revealing the tribal and regional cleavages that have beset the country for decades. [...] Its sustained fighting resulted from Libyan leader Muammar al-Qaddafi's four-decade-long effort to consolidate his power and rule by patronage to kin and clan. Years of artificially induced scarcity in everything from simple consumer goods to basic medical care generated widespread corruption. And the capricious cruelty of Qaddafi's regime produced widespread and deepseated suspicion. [...] Libyan society has been fractured, and every national institution, including the military, is divided by the cleavages of kinship and region. [...] In the name of his "permanent revolution", Qaddafi also prohibited private ownership and retail trade, banned a free press, and subverted the civil service and the military leadership. In the absence of any public-sector bureaucracy, including a reliable police force, kin networks have provided safety and security as well as access to goods and services. It was along such networks that Libyan society fractured when the regime's*

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 65.

<sup>9</sup> Ibid. p. 65

*capacity to divide and rule began to unravel at the beginning of the protests. Meanwhile, Qaddafi had distributed his armed forces across a deliberately confusing and uncoordinated array of units. Some forces joined the opposition quickly but were prevented from organizing effectively or deploying sophisticated military equipment* <sup>10</sup>.

Com base nisso, em fevereiro de 2011, foi criado um Conselho Nacional de Transição (CNT), bem como são aprovadas duas Resoluções no CSNU: a de n. 1970 e a de n. 1973<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> [...] na Líbia, bandos desorganizados de rebeldes armados nas províncias orientais inflamaram os protestos, revelando as clivagens tribais e regionais que atingiram o país por décadas. [...] A luta sustentada resultou dos esforços de quatro décadas do líder líbio Muammar al-Qaddafi de consolidar seu poder e regras através do patrocínio de parentes e clã. Anos de escassez induzida artificialmente de tudo, desde bens de consumo simples à cuidados médicos básicos geraram corrupção generalizada. E a crueldade caprichosa do regime de Qaddafi produziu uma suspeita generalizada e profunda. [...] A sociedade líbia tem sido fraturada, e toda instituição nacional, incluindo a militar, é dividida por clivagens de parentesco e região. [...] Em nome de sua 'permanente revolução', Qaddafi também proibiu propriedade privada e comércio de varejo, banuiu a livre imprensa, e subverteu o serviço público e a liderança militar. Na ausência de qualquer burocracia no setor público, incluindo uma força policial confiável, redes de parentesco têm fornecido proteção e segurança assim como o acesso a bens e serviços. Foi ao longo dessas redes que a sociedade líbia fraturou quando a capacidade do regime de dividir e governar começou a desmoronar no início dos protestos. Enquanto isso, Qaddafi distribuiu suas forças armadas em uma gama deliberadamente confusa e descoordenada de unidades. Algumas forças se juntaram rapidamente à oposição, mas foram impedidas de eficazmente organizar ou implantar equipamentos militares sofisticados". ANDERSON, Lisa. Op. cit. p. 1-6. (tradução livre)

<sup>11</sup> CSNU. Resolução 1970. 26 fev., 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))>.

A primeira Resolução citada, aprovada por unanimidade em 26 de fevereiro de 2011<sup>12</sup>, condena o uso da força pelo governo sobre os manifestantes, sendo imposto embargo de armas e o congelamento de ativos no exterior dos envolvidos no governo de Qaddafi. Já a segunda, aprovada em 17 de março de 2011, demandou um cessar-fogo imediato e autorizando o “uso de todos os meios necessários para proteger a população civil”<sup>13</sup>. Ademais, além de reforçar o embargo de armas, essa segunda Resolução igualmente determinou uma zona de exclusão aérea e um “painel de especialistas para monitorar e promover a implementação das sanções”<sup>14</sup>.

Outrossim, importante salientar que antes mesmo da adoção desta segunda Resolução, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) já havia iniciado o monitoramento das ações n/da Líbia. Logo, corroborada pela aprovação do referido texto no CSNU, nos dias 22 e 24 de março, respectivamente, a OTAN concordou com o lançamento das operações citadas, de modo que no dia 31 de março, ela assumiu o “comando e controle do esforço militar internacional [...] conduzindo ataques aéreos e navais contra forças militares envolvidas em ataques ou ameaças de atacar civis líbios e

---

Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 1973. 17 mar., 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))>. Acesso em: 8 abr. 2015.

<sup>12</sup> Resolução 1970. Op. cit.

<sup>13</sup> Importante destacar que não foi autorizado uma ocupação terrestre. Resolução 1973. Op. cit.

<sup>14</sup> Ibid.; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 66-67.

áreas povoadas por civis” através da *Operation Unified Protector*<sup>15</sup>.

Além disso, a OTAN também acumulou os esforços que haviam sido conduzidos entre 19 a 29 de março pelos Estados Unidos da América (EUA), por intermédio da *Operation Odyssey Dawn*, pelos franceses, através da *Operation Harmattan*, pelos ingleses, pela *Operation Ellamy*, e pelo Canadá, através da *Operation Mobile*, em resposta à Resolução de n. 1973, iniciando o processo de zona de exclusão aérea concomitantemente com a proteção de civis<sup>16</sup>. Operações essas que detinham um nítido fundamento na doutrina da R2P, cuja edificação, ainda em 2001, pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)<sup>17</sup>, buscava

<sup>15</sup> OTAN. *NATO and Libya*. 28 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_71652.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm?selectedLocale=en)>. Acesso em: 7 abr. 2018.

<sup>16</sup> GERTLER, Jeremiah. *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service. 30 mar. 2011. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2018, p. 1, 17-18; OTAN, Op. cit. p. 1; BELLA-MY, Alex J. Respostas internacionais às crises de proteção de pessoas: a responsabilidade de proteger e o surgimento de um novo regime de proteção. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 104, p. 45-66, set. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/rccs/n104/n104a03.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018. p. 46.

<sup>17</sup> A ICISS foi uma comissão independente estabelecida no ano 2000 pelo governo canadense como resposta ao pedido do Secretário-Geral da ONU para chegar a um “novo consenso internacional sobre como responder às violações aos direitos humanos e ao direito humanitário”. Os líderes da comissão eram Gareth Evans, ex-Ministro de Relações Exteriores da Austrália, e Mohamed Sahnoum, Assessor Especial do Secretário-Geral da ONU, os quais contavam com mais 10 integrantes (ICISS, Op. cit., p. 81-2; BOHLKE, Marcelo. *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar,

superar as divergências existentes sobre o conceito de intervenção no plano internacional<sup>18</sup>, particularmente no que pertine a suposta ameaça à soberania estatal pelo uso unilateral da força que a suposta ingerência carregava em si<sup>19</sup>.

No caso, esse novo conceito de intervenção “não [seria] direcionado contra a integridade territorial ou independência política do Estado intervindo; ela não seria, então, uma ação de força inconsistente com os Propósitos das Nações Unidas”, afinal, se “a finalidade da soberania é servir ao ser humano”, tendo o Estado o “dever moral” de proteger aqueles que estão sob sua jurisdição, o uso da força seria justificável no momento em que o próprio Estado viola os direitos desses indivíduos, não sendo possível a este obter a proteção do Direito Internacional ao abrigo da soberania<sup>20</sup>.

Por conseguinte, através da R2P, “recharacterizar-se-ia” a ideia de soberania – não sendo mais essa vista como sinônimo de controle de fronteiras e, logo, daqueles que estão no seu interior, mas sim de responsabilidade do Estado sobre suas funções e deveres; a atuação do Estado na proteção dos cidadãos. Então, 2011. p. 314).

<sup>18</sup> BOHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 310; BRITTO, Andréas Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 22.

<sup>19</sup> Mais especificamente, a ilegalidade relatada seria pautada na falta de autorização do CSNU, posto que este seria o único que poderia autorizar o uso da força, a não ser em casos de legítima defesa, nos termos da Carta das Nações Unidas (FONSECA JUNIOR, Gelson; BELL, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p.11-26, abr./maio/jun. 2013, p. 12).

<sup>20</sup> ICISS. Op. cit. p. 8.

a R2P corresponderia a uma ação “contra um Estado ou seus líderes, sem o(s) seu(s) consentimento(s), para propósitos que dizem ser humanitários ou de proteção [da pessoa humana]”<sup>21</sup>, notadamente diante de grave sofrimento da população e da própria incapacidade e/ou inação estatal perante tal situação<sup>22</sup>. Por força disso, o princípio de não-intervenção cederia espaço à responsabilidade internacional de proteger.

A R2P envolveria três pilares: o primeiro consiste na responsabilidade que cada Estado possui de proteger a sua população de crimes internacionais e de violações massivas de direitos humanos de maneira preventiva<sup>23</sup>; já o segundo pilar refere-se à responsabilidade da sociedade internacional de ajudar os Estados a evitarem a ocorrência de tais atos, fomentando a cooperação com as autoridades nacionais para a adoção de medidas preventivas<sup>24</sup>; e, por fim, o terceiro pilar versa sobre a possibilidade de a sociedade internacio-

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 8-9.

<sup>22</sup> Ibid. p. 13.

<sup>23</sup> Ibid. p. 31; ONU. *Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General*. 12 Jan. 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20r2p.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2018; EVANS, Gareth. *R2P and RWP After Libya and Syria*. Keynote Address to GCR2P/FGV/Stanley Foundation Workshop, Responsibility While Protecting: What's Next? Rio de Janeiro, 23 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.globalr2p.org/media/files/evans\\_r2p\\_and\\_rwp\\_after\\_libya\\_and\\_syria.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/evans_r2p_and_rwp_after_libya_and_syria.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 28.

<sup>24</sup> ICISS, Op. cit. p. 31; ONU, Op. cit.; BOHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 337; EVANS, Op. cit., p. 4; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 59.

nal em reagir, pacificamente ou não, para proteger a população em situações extremas, as quais evidenciam a falha de um Estado em cumprir com suas responsabilidades preventivas<sup>25</sup>.

O caso da Líbia seria justamente esse aos olhos do CSNU quando da aprovação das referidas Resoluções, bem como dos países que decidiram agir com base nelas. Afinal, conforme os seus textos, especialmente o da Resolução de 1973<sup>26</sup>, não haveria outra forma de conter a violência levada a cabo pelas forças pró-Qadhafi contra a população civil, mesmo que a possibilidade de intervenção motivada por repressões políticas e discriminações que ocorram de forma sistemática, ou golpes militares tenham sido excluídos do relatório da ICISS como forma de motivar uma intervenção pautada na R2P<sup>27</sup>.

Noutros termos, o entendimento fora de que a intervenção na Líbia detinha propósitos de proteção humana em uma situação considerada extrema, a qual não mais poderia ser mais contida e que, se persistisse, poderia levar à ocorrência de massivas violações de Direitos Humanos, independentemente dos anseios secundários dos próprios países que conduziram as operações voltadas a remover Qadhafi do poder<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> ONU. Op. cit. 2009; EVANS, Op. cit. p. 4-5.

<sup>26</sup> Brasil, China, Rússia, Índia e Alemanha se abstiveram na votação da referida Resolução (BENNER, Op. cit. p. 38).

<sup>27</sup> ICISS. Op. cit. p. 32-34; BOHLKE, Marcelo. Op. cit. p. 345.

<sup>28</sup> SWANSON, David. Libya: another neocon war. *The Guardian*, 21 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/comment>>



Inclusive, pode-se dizer que para corroborar com a visão de tais países (de que Qadhafi estaria violando os direitos de seus jurisdicionados), quando ainda ocorria a operação da OTAN, é que se aprovou outra Resolução, a de n. 2009, em 16 de setembro de 2011<sup>29</sup>, estabelecendo uma missão de apoio ao processo de transição da Líbia, a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia, ou *United Nations Support Mission in Libya*, em inglês, cuja sigla é UNSMIL<sup>30</sup>, com o apoio do CNT, pois reconhecido como poder representativo legítimo da população<sup>31</sup>. Desta forma, inclusive, a coalizão já estaria pensando no futuro pós-conflito, após a queda

---

tisfree/cifamerica/2011/apr/21/libya-muammar-gaddafi>. Acesso em 11 jan. 2019; ZENKO, Micah. The big lie about the Libyan War. *Foreign Policy*, 22 mar. 2016. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention>>. Acesso em: 10 jan. 2019; HOFF, Brad. Hillary Emails Reveal True Motive for Libya Intervention. *Foreign Policy Journal*, 6 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.foreignpolicyjournal.com/2016/01/06/new-hillary-emails-reveal-true-motive-for-libya-intervention>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>29</sup> CSNU. Resolução 2009. 16 set., 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2009\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009(2011))>. Acesso em: 8 abr. 2018.

<sup>30</sup> O mandato “decide ainda que o mandato da UNSMIL deve assistir e dar suporte às forças nacionais líbias para: (a) restabelecer a segurança e ordem pública e promover a lei; (b) empreender um diálogo político inclusivo; (c) aumentar a autoridade do Estado, incluindo através do fortalecimento das instituições responsáveis emergentes e a restauração dos serviços públicos; (d) promover e proteger os direitos humanos, especialmente para aqueles que pertencem a grupos vulneráveis, e apoiar a justiça transicional; (e) tomar medidas imediatas necessárias para iniciar a recuperação econômica; e (f) coordenar o apoio que pode ser solicitado de outros atores multilaterais e bilaterais, conforme apropriado”. CSNU. Resolução 2009. Op. cit.

<sup>31</sup> *Ibid.*; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 66-67.

de Qadhafi, em que se teria que restaurar os Poderes e as próprias bases pacíficas n/do Estado<sup>32</sup>.

No mês seguinte, em 20 de outubro, Qadhafi é contido por um bombardeio da OTAN, sendo capturado e morto pela CTN<sup>33</sup>. Onze dias depois, a OTAN finaliza as suas operações, com base no previsto pela Resolução de 2016, de 27 de outubro<sup>34</sup>, a qual estabelece o fim de seu “mandato de proteção”. Já o mandato da UNSMIL é estendido até 15 de março de 2016, diante da contínua instabilidade interna pelas Resoluções de 2022, 2040, 2095, 2144, 2208, 2213 e, finalmente,

---

<sup>32</sup> A R2P implica na responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir (P-R-R). A prevenção corresponderia à ideia de combate precoce de conflitos que carecem de análise e de vontade política para a adoção de resposta prévia local à situação, por intermédio de soluções pacíficas de controvérsias. Ao seu turno, a reação estaria ligada a um ato da sociedade internacional que, diante da falha das medidas de prevenção somada à incapacidade e/ou inação do Estado em resolver o conflito, poderiam ser tanto medidas não-militares (sanções na área econômica e político-diplomática) quanto militares (intervenções em si). Por fim, a reconstrução estaria ligada à responsabilidade pós-conflito que viabilize o ressurgimento das condições que levaram a situação e que organize bases para uma paz duradoura em parceria com as autoridades locais para melhor transição de autoridade, focando-se na recuperação da infraestrutura e atividades produtivas do Estado. (ICISS. Op. cit., p. 27, 39 e 43; BOLKE, Marcelo. Op. cit. p. 334).

<sup>33</sup> EL GAMAL, Raina; GAYNOR, Tim. Gaddafi é capturado e morto em sua cidade natal na Líbia. *G1/Reuters*, 20 out. 2011. Disponível em: <<http://glo.bo/qOuhFO>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

<sup>34</sup> CSNU. Resolução 2016. 27 out., 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2016\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2016(2011))>. Acesso em: 8 abr. 2018; OTAN, Op. cit.; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 66-67.

pela Resolução de 2238<sup>35 36</sup>, quando o regime foi enfim substituído por um governo de transição<sup>37</sup>. Acerca disso, cumpre destacar que a votação ocorrera em 7 de julho de 2012, sob um cenário de violência e conflitos ao leste do Estado<sup>38</sup>; porém, sob a presidência de

<sup>35</sup> A Resolução 2238 estabeleceu como mandato da UNSMIL o “(i) monitoramento e relatórios dos direitos humanos; (ii) apoio para garantir armas sem controle e materiais relacionados e combater sua proliferação; (iii) apoio às instituições centrais líbias; (iv) apoio, a pedido, para a prestação de serviços essenciais, e de assistência humanitária e de acordo com os princípios humanitários; (v) coordenação de ajuda internacional”. O mandato reflete a preocupação crescente com a presença de grupos terroristas como o Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), observada em resoluções anteriores. CSNU. Resolução 2238. 10 set., 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2238\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2238(2015))>. Acesso em: 6 nov. 2018.

<sup>36</sup> CSNU. Resolução 2022. 02 dez., 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2022\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2022(2011))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2040. 12 mar., 2012. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2040\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2040(2012))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2095. 14 mar., 2013. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2095\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2095(2013))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2144. 14 mar., 2014. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2144\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2144(2014))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2208. 05 mar., 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2208%20\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2208%20(2015))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2213. 27 mar., 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2213\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2213(2015))>. Acesso em: 8 abr. 2018; CSNU. Resolução 2238. Op. cit. 2015.

<sup>37</sup> CIA. Op. cit., p. 1.

<sup>38</sup> ONU. *Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito*. Annex to the letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 09 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/551](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/551)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

Mustafá Abdel Jalil, o CNT “entregou suas funções ao Congresso Nacional Geral (CNG) em 8 de agosto e foi dissolvido”, de modo que o Congresso, então, elegeu seu presidente, Muhammad Yusuf al-Mawaqif<sup>39</sup>.

Outrossim, houve críticas por parte da população sobre o período de transição, as quais decorrem da gerência do CNG. Do mesmo modo, dúvidas foram levantadas sobre a *Constitution Drafting Assembly* (CDA), a qual se ocupava do processo de redação da constituição líbia<sup>40</sup>. De acordo com o Relatório do Secretário-Geral da UNSMIL de n. 131<sup>41</sup>, entre setembro de 2013 a fevereiro de 2014, o período foi envolto pelo aumento da violência, como resta evidenciado pelo sequestro do próprio Primeiro-Ministro do Congresso, Ali Zeidan, em outubro de 2013 e pela presença no território líbio do grupo Ansar al-Sharia<sup>42</sup>. Cenário securitário esse que se agravou ao sul e ao leste, com destaque a

---

<sup>39</sup> ONU. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://unsmil.unmissions.org/Portals/unsmil/Documents/SGReport30August2012.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>40</sup> ONU. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 26 fev., 2014. Disponível em: <<http://unsmil.unmissions.org/Portals/unsmil/Documents/SGReport26February2014.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018; BLANCHARD, Christopher M. *Libya: Transition and U.S. Policy*. Congressional Research Service. Ago. 2015. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33142.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2015. p. 4.

<sup>41</sup> ONU. Op. cit. 2014, p. 1-2 e 11.

<sup>42</sup> ONU. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. Op. cit. 2014, p. 4; BLANCHARD, Christopher M. Op. cit. p. 4.

região de Trípoli<sup>43</sup>.

No subsequente relatório datado até setembro de 2014, os conflitos eram narrados como generalizados, sendo classificados como “manifestação séria de conflito armado”<sup>44</sup>. Inclusive, no mês de maio de 2014, apesar de não autorizada, foi lançada a “Operação Dignidade” pelo General Khalifah Haftar<sup>45</sup>, objetivando expulsar milícias islamitas ao leste do país, a qual aumentara a violência no Estado<sup>46</sup>.

O cenário político também sofreu as consequências dessa situação, restando totalmente polarizado. É o que descreve Blanchard:

Líbios tem ficado imersos em um conflito caótico desde maio de 2014, quando um grupo de oficiais militares e antigos militares lançaram uma campanha militar não autorizada contra grupos islamitas. Eleições nacionais em Junho de 2014 para substituir a então legislatura nacional foram realizadas com sucesso, mas a legitimidade do corpo resultante foi desafiado por alguns líbios que questionaram seu mandato e sua posi-

---

<sup>43</sup> ONU. Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. Op. cit. 2014, p. 4-5.

<sup>44</sup> ONU. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 05 set., 2014. Disponível em: <[http://unsmil.unmissions.org/Portals/unsmil/Documents/Libya%20Report%20final%205%20Sept.%20\(1\).pdf](http://unsmil.unmissions.org/Portals/unsmil/Documents/Libya%20Report%20final%205%20Sept.%20(1).pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>45</sup> Khalifah Haftar é um general aposentado; em seu histórico, participou do golpe de 1969 que colocou Qadhafi no poder. AFRICA CONFIDENTIAL, A tale of two cities. *Africa Confidential*, v. 55, n. 24, dez., 2014. Disponível em: <[http://www.africa-confidential.com/article/id/5862/A\\_tale\\_of\\_two\\_cities](http://www.africa-confidential.com/article/id/5862/A_tale_of_two_cities)>. Acesso em: 1 set. 2018.

<sup>46</sup> Ibid; BLANCHARD, Christopher M. Op. cit. p. 5.

ção na campanha militar anti-Islamita. Alguns líbios (incluindo grupos não Islamitas) veem a campanha militar como uma tentativa ilegítima de tomar o controle do país por antigos oficiais do regime. Seus apoiadores argumentam que a inabilidade do Estado em assegurar a segurança e as ações dos grupos Islamitas armados demandam uma resposta firme<sup>47</sup>.

Os conflitos não cessaram e se instauram dois governos paralelos. Ao lado oeste, a coalisão *Libya Dawn* entra em choque com milícias da cidade de Zintan, conseguindo estabelecer controle de Trípoli e amparar um governo no qual o cargo de primeiro-ministro foi ocupado por Omerel Hassi<sup>48</sup>. Ao lado leste, o General Khalifah Haftar, apoiador do Primeiro-Ministro al-Thinni que, por sua vez, obtivera o reconhecimento (constitucional) interno e internacional, liderou as forças da Operação Dignidade contra grupos islamitas, a fim de instituir o domínio sobre a região de Cyrenaiça; em Benghazi, por exemplo, lutaram contra o grupo Ansar al-Sharia<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> BLANCHARD, Christopher M. Op. cit., p. 1.

<sup>48</sup> AFRICA CONFIDENTIAL, Op. cit., p. 1; ONU. Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. 26 fev., 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/144](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/144)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>49</sup> AFRICA CONFIDENTIAL, Op. cit., p. 1; ONU. Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. 26 fev. 2015; LACHER, Wolfram. Supporting Stabilization in Libya: The challenges of finalizing and implementing the Skhirat Agreement. *German Institute for International and Security Affairs*, jul., 2015. Disponível em: <[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C36\\_lac.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C36_lac.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2018. p. 1.

Nenhum dos dois governos conseguia ter tanto ampla vantagem militar e/ou política, quanto um “controle direto sob suas alianças militares”, de forma que o território consistia em uma verdadeira “colcha de retalhos de zonas de influência locais”<sup>50</sup>. Deste modo, os

*Libyans have therefore experienced difficulty in forging a national consensus or a shared vision regarding how to address the Qadhafi legacy and manage the transition, which has had serious consequences for the nascent political process. 5. This is compounded by the fact that emerging political, societal and security actors in Libya remain heavily fragmented. There are divisions not only between former regime opponents, including those who participated in the revolution and those who had held positions with the regime, but also along ideological, regional, local, tribal and ethnic lines. Many of these categories overlap, and the distinctions commonly used to define the various political camps have little explanatory value as concerns political positioning and behaviour. As a result, security and political actors have become embroiled in battles aimed at safeguarding factional and other particular interests<sup>51</sup>.*

---

<sup>50</sup> LACHER, Wolfram. Op. cit. p. 1-2.

<sup>51</sup> “[...] líbios experimentaram dificuldades em forjar um consenso nacional ou uma visão compartilhada em relação a como abordar o legado de Qadhafi e gerir o processo de transição, o qual tem tido sérias consequências para o processo político nascente. 5. Isso é agravado pelo fato de que atores políticos emergentes, sociais e securitários na Líbia continuam extremamente fragmentados. Existem divisões não somente entre oponentes do antigo regime, incluindo aqueles que participaram da revolução e aqueles que possuíam cargos no regime, mas também em função ideológica, regional, local, tribal e étnica. Muitas dessas categorias se sobrepõem, e as distinções frequentemente utilizadas para definir os vários campos políticos tem pouco valor explicativo no que diz respeito ao posicionamento e comportamento político. Como resultado, atores securitários e políticos tornaram-se

Para além da deterioração no âmbito político-securitário, as condições de vida internas foram altamente afetadas, igualmente contribuindo para o aumento da violência<sup>52</sup>. De uma população de mais de seis milhões de habitantes, ainda no primeiro ano dos conflitos, mais de 700 mil pessoas haviam se deslocado de suas moradas<sup>53</sup>. Relatos da ONU indicam que cerca de US\$202 milhões seriam necessários para reverter apenas situações urgentes relativas à vida de cerca de 1,3 milhões de pessoas no país, muito embora esses valores estejam longe de serem alcançados<sup>54</sup>.

Logo, sem sobra de dúvidas, é a população civil a que mais sofre com o caos instaurado pelo conflito, o qual, apesar de ter sido iniciado sob a alegação

---

envolvidos em batalhas que visam salvaguardar interesses de facções e outros interesses particulares". (Tradução livre - ONU. *Special report of the Secretary-General on the strategic assessment of the United Nations presence in Libya*, 13 fev., 2015. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1504114.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018).

<sup>52</sup> ONU. Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. 05 set. 2014. Op. cit.

<sup>53</sup> LIBYA'S 'devastating' refugee crisis: By the numbers. *The Week*, 10 mai. 2011. Disponível em: <<https://theweek.com/articles/484872/libyas-devastating-refugee-crisis-by-numbers>>. Acesso em 20 dez. 2018.

<sup>54</sup> LIBYA: \$202 million needed to bring life-saving aid to half a million people hit by humanitarian crisis. *African News*, 5 fev. 2019. Disponível em: <[www.africanews.com/2019/02/05/libya-202-million-needed-to-bring-life-saving-aid-to-half-a-million-people-hit-by-humanitarian-crisis](http://www.africanews.com/2019/02/05/libya-202-million-needed-to-bring-life-saving-aid-to-half-a-million-people-hit-by-humanitarian-crisis)>. Acesso em: 12 fev. 2019; UNHCR. *Libya*. Genebra, S/d. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/libya.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019.



de proteger esses mesmos indivíduos, permanece até os dias de hoje, posto que nenhum cessar-fogo completo foi efetivamente obtido no país<sup>55</sup>, haja vista que as alianças feitas pelos governos que clamam legitimidade mostrarem-se frágeis diante de diferenças internas<sup>56</sup>, em que pese diversas negociações tenham sido levadas a cabo ao longo dos últimos anos<sup>57</sup>. O próprio Muammar al-Qadhafi teria alertado que a sua queda seria seguida por conflitos civis e caos incontrollável<sup>58</sup>.

Em vista disso, uma questão que se sobressai é justamente se a R2P teria sido a saída mais correta para contornar a violência no país, especialmente quando sopesados os objetivos alcançados com a intervenção e o sofrimento humano-social causado em razão dela. Inclusive, é nesta indagação que emerge a teoria da

---

<sup>55</sup> Frisa-se que ainda em 2015, alguns acordos territorialmente limitados foram obtidos. BLANCHARD, Christopher M. Op. cit., p. 6; LACHER, Wolfram. Op. cit. p. 1-2; ONU. *United Nations Peacekeeping*. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

<sup>56</sup> LACHER, Wolfram. Op. cit. p. 3.

<sup>57</sup> NEBEHAY, 2015; LIBYA'S Presidential Council calls for ceasefire in the south. *The Libya Observer*, 6 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.libyaobserver.ly/news/libyas-presidential-council-calls-ceasefire-south>>. Acesso em: 10 fev. 2019; SAMUEL, Henry. Rival Libyan leaders in Paris agree to hold elections in December. *The Telegraph*, 29 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/05/29/rival-libyan-leaders-paris-agree-hold-elections-december>>. Acesso em: 10 fev. 2019; WINTOUR, Patrick; STEPHEN, Chris. Libyan rival leaders agree to ceasefire after Macron-hosted talks. *The Guardian*, 25 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/jul/25/france-raises-hopes-of-deal-between-libyan-rival-factions>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>58</sup> BLANCHARD, Christopher. Op. cit. p. 4.

RWP, que restou conhecida a partir da declaração feita pela então presidenta Dilma Rousseff perante a Assembleia Geral da ONU (AGNU) em 2011<sup>59</sup> e que foi desenvolvida como um complemento/crítica à R2P, de forma a repensar a sua utilização especialmente pelo que se visualizava após a intervenção na Líbia<sup>60</sup>.

## **2. A Líbia Como Divisor de Águas: a imprescindível adoção da responsabilidade ao proteger à luz dos impactos causados pela intervenção**

<sup>59</sup> A famosa frase de Dilma Rousseff na AGNU no dia 21 de setembro de 2011, de que “[m]uito se fala sobre a Responsabilidade de Proteger, pouco se fala sobre a Responsabilidade ao Proteger” marcou as discussões desse conceito de contribuição brasileira (ITAMARATY. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66a Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, Missão Permanente do Brasil para a ONU, 21 set. 2011. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-09-2011&catid=197&lang=pt-BR&Itemid=448](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-09-2011&catid=197&lang=pt-BR&Itemid=448)>. Acesso em: 14 abr. 2018; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit., p. 72-74. O conceito foi delimitado pelo Itamaraty e apresentado sob o título “Responsabilidade ao Proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito” pela “embaixadora do Brasil junto à ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti” (BENNER, Thorsten. Op. cit. p. 35-46) no dia 9 de novembro de 2011 em um debate sobre proteção de civis em conflitos armados (ONU, Op. cit. 2011).

<sup>60</sup> SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; VIEIRA, Pedro. Brazil’s rendition of the ‘Responsibility to Protect’ doctrine. *Brasília – Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2, p. 32-50, mar., 2015. p. 40; NANDA, Ved P. The Arab Spring, The Responsibility to Protect and U.S. Foreign Policy – Some Preliminary Thoughts. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 41, n. 1, 2012. Disponível em: <[http://djilp.org/wp-content/uploads/2014/04/Nanda\\_FinaltoPrinter.pdf](http://djilp.org/wp-content/uploads/2014/04/Nanda_FinaltoPrinter.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2015. p. 29.

O conceito de RWP apresentado na AGNU pela então presidenta foi delimitado pelo Itamaraty e apresentado sob o título “Responsabilidade ao Proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito” pela embaixadora do Brasil junto à ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, no dia 9 de novembro de 2011, em um debate sobre proteção de civis em conflitos armados<sup>61</sup>. Especificamente, por intermédio dele, buscava-se fomentar o debate acerca das intervenções armadas, haja vista ao mau uso da R2P, na tentativa de trazer uma contribuição positiva, qual seja, da prevenção do conflito, de modo que ele apenas ocorreria em última instância e sempre buscando reduzir o impacto das hostilidades aos locais<sup>62</sup>.

É o que traz o documento:

*(a) just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it; (b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in*

---

<sup>61</sup> ONU. Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito. Op. cit.; BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. Op. cit. p. 72; BENNER, Op. cit. 2013, p. 36.

<sup>62</sup> ITAMARATY. Op. cit. p. 1; ONU. Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito. Op. cit.; DIAS, Luis Henrique Reis. *Da Responsabilidade de Proteger à Perspectiva Brasileira: a Responsabilidade ao Proteger*. Instituto de Relações Internacionais, PUC-RIO, 2012. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2012/relatorios\\_pdf/ccs/IRI/IRI-Luis%20Henrique%20Reis%20Dias.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2012/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Luis%20Henrique%20Reis%20Dias.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

*the 2005 World Summit Outcome; (c) The use of force, including in the exercise of the responsibility to protect, must always be authorized by the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly, in line with its resolution 377 (V); (d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with international law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict; (e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent; (f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council; (g) These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution; (h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting; (i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force<sup>63</sup>.*

<sup>63</sup> “(a) Assim como nas ciências médicas, prevenção é sempre a melhor política; é a ênfase em diplomacia preventiva que reduz o risco de conflitos armados e os custos humanos associados a isso; (b) A comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para exaurir todos os meios pacíficos disponíveis na proteção de civis sobre a ameaça de violência, de acordo com os princípios e propósitos da Carta e tal como constam na Cimeira Mundial de 2005; (c) O uso da força, incluindo no exercício da responsabilidade de proteger, deve sempre ser autorizado pelo [CSNU], de acordo com o Capítulo VII da Carta, ou, em circunstâncias excepcionais, pela [AGNU], de acordo com a

Logo, é possível absorver que a posição brasileira buscava destacar a necessidade de as nações ajudarem seus pares quando estes estivessem perpassando por problemas, sendo essa a ideia em si de responsabilidade coletiva, de maneira que ações militares, mesmo quando lançadas em nome da paz e segurança internacionais, deveriam ser sempre a última opção (e desde que autorizadas anteriormente pelo CSNU<sup>64</sup>), haja vista as suas consequências negativas<sup>65</sup>. Afinal, de acordo Resolução 377(V); (d) A autorização para o uso da força deve ser limitada em seus elementos legais, operacionais e temporais e o escopo da ação militar deve respeitar a carta e o espírito do mandato conferido pelo [CSNU] ou [AGNU], e ser realizado em estrita conformidade com o direito internacional, em particular com o direito humanitário internacional e o direito internacional sobre conflitos armados; (e) O uso da força deve produzir o mínimo de violência e instabilidade possível e sobre nenhuma circunstância pode gerar mais danos do que foi autorizado para prevenir; (f) No caso em que o uso da força é contemplado, a ação deve ser criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo [CSNU]; (g) Estas diretrizes devem ser observadas ao longo de todo o cumprimento da autorização, da adoção da resolução à suspensão da autorização por uma nova resolução; (h) Procedimentos avançados do [CSNU] são necessários para monitorar e avaliar a maneira na qual as resoluções são interpretadas e aplicadas para garantir a responsabilidade ao proteger; (i) O [CSNU] deve garantir a responsabilização daqueles cuja autorização para recorrer à força foi concedida.”. ONU. Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito. Op. cit. – grifo nosso). (tradução livre)

<sup>64</sup> ITAMARATY. Op. cit., p. 1; BRASIL. *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti: Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on Responsibility to Protect*. 05 Set. 2012. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/brazil-statement-2012.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2018.

<sup>65</sup> ONU. Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito. Op. cit.; BRASIL, Op. cit.; DIAS, Luis Henrique Reis. Op. cit.

com a posição brasileira, elas “inaugura[m] novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis”<sup>66</sup>.

Com o desenvolvimento da RWP, o Brasil desenvolveu uma linha de raciocínio que destaca a decisão multilateral enquanto uma característica do próprio sistema internacional, a qual, ao seu olhar, resta pendente de efetividade, tal como o cenário líbio demonstrou. O país partiu do princípio de que o “apoio ao uso unilateral da força que não seja por autodefesa, estaria legitimando a Lei do mais forte”<sup>67</sup>, por isso a importância das decisões serem tomadas por um órgão competente quando as demais medidas forem esgotadas pelo seu insucesso.

Por mais que o lançamento de tal teoria tivesse, sim, como pano de fundo a longínqua demanda brasileira por um espaço permanente no CSNU<sup>68</sup>, ela mostrou-se deveras importante para relatar o posicionamento/descontentamento dos países periféricos para com a conduta seletiva de seus pares<sup>69</sup> e da própria

<sup>66</sup> ITAMARATY. Op. cit., p. 1.

<sup>67</sup> SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; VIEIRA, Pedro, Op. cit., p. 43.

<sup>68</sup> DEROLLE, Patricia Galves. O Brasil deve continuar insistindo na reforma do Conselho de Segurança da ONU? *E-Internacionalista*. 17 dez. 2014. Disponível em: <<http://e-internacionalista.com.br/2014/12/17/o-brasil-deve-continuar-insistindo-na-reforma-do-conselho-de-seguranca-da-onu/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

<sup>69</sup> Seletiva no sentido de as nações lançarem operações militares em regiões que seriam estrategicamente benéficas aos interventores. Sobre o tema, cf. ADAMS, Simon. *Libya and the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect. Occasional Paper,

má utilização da ONU e de seus mecanismos para fins particulares, sem considerar os desdobramentos que tais ações poderiam acarretar. Afinal, se tais operações continuem a ser permeadas por questões políticas e não claramente amparados/limitados pelo Direito Internacional, a tendência de que os atos resultem em “altos custos humanos e materiais” é maior<sup>70</sup>.

Inclusive, é por isso que no próprio documento, ressalta-se a ideia de *accountability* (responsabilidade) daqueles que utilizam da força armada, mesmo que autorizados pelo Conselho, na tentativa de fazer com que os prejuízos locais fossem de fato sopesados quando da tomada de decisão acerca de uma intervenção. Ainda, conforme Evans, há outros dois novos elementos que a RWP proporciona que são interessantes/inovadores:

*First, a set of criteria or guidelines to be fully debated and taken into account before the Security Council mandates any use of military force; and secondly, for some kind of enhanced monitoring and review processes which would enable such mandates to be seriously debated by all Council members during their implementation phase*<sup>71</sup>.

---

n.3, Out. 2012. Disponível em: <<http://www.global2p.org/publications/213>>. Acesso em: 28 abr. 2018, p. 16; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; VIEIRA, Pedro. Op. cit., p. 43-44.

<sup>70</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni, Op. cit., p. 22.

<sup>71</sup> “Primeiro, um conjunto de critérios ou orientações para serem plenamente debatidos e levados em consideração antes do [CSNU] exigir o uso da força militar; e segundo, algum tipo de processo de monitoramento e avaliação que permitam que tais mandatos sejam seriamente debatidos por todos os membros do Conselho durante sua fase de implementação”. EVANS, Gareth. Op. cit., p. 3. (tradução livre)

O monitoramento impediria a utilização do “cheque em branco” ao avaliar os mandatos e estabelecer a “prestação de contas” ao mesmo tempo que evita que as ações sejam deslegitimadas; ou seja, pode-se dizer que o termo utilizado na Resolução de n. 1973 de 2011 sobre a Líbia, da possibilidade de utilização de “todos os meios necessários”<sup>72</sup>, não poderia ser implementado à luz da RWP. Isso, pois, a RWP fomenta um debate anterior acerca dos limites precisos da intervenção, tais como ao momento correto, o alcance, a duração e os objetivos específicos do uso da força<sup>73</sup>, de modo que, quando aprovados, devem ser aplicados até o final do mandato concedido pelo CSNU, incluindo a proporcionalidade das medidas na condução da guerra.

Consoante Fonseca Junior e Belli<sup>74</sup>, a ênfase à prevenção e do “imperativo da moderação, da limitação e da proporcionalidade no uso da força [...] com definição clara do escopo de ação” somada ao “monitoramento da implementação das decisões” trazem uma contribuição mais objetiva para a RWP quando comparada com a R2P, o que é precisamente necessário quando se está discutindo de intervenções<sup>75</sup>. Esta avaliação

<sup>72</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni, Op. cit., p. 24.

<sup>73</sup> Ibid, p. 18.

<sup>74</sup> Ibid, p. 23.

<sup>75</sup> Por oportuno, muito embora não seja a posição defendida no presente texto em razão dos alvos alvejados pela intervenção terem sido largamente civis, como aduzem Gelson Fonseca Júnior e Benoni Belli (Op. cit. p.19), cumpre dizer que há na doutrina quem sustente que a intervenção na Líbia foi proporcional, sugerindo que se nenhuma medida tivesse sido realizada, as violações cometidas por al-Qadhafi não



contribui positivamente para o cumprimento do ponto “E” do documento onde é desenvolvido o conceito, já que evitaria danos maiores e monitoramento sobre as questões estratégicas.

Em vista disso, entende-se que o uso da RWP seria um avanço em relação ao tema das intervenções, especialmente pelo que se vislumbrou na Líbia, sendo esse, de fato, o ponto inicial do questionamento da vigente política de proteção humanitária. Bellamy e Williams<sup>76</sup>, com quem compartilhamos o entendimento, explicam o porquê em quatro pontos:

*First, [...] [OTAN] has been widely criticized for what some states see as an overly expansive interpretation of Resolution 1973 and for causing civilian casualties. Second, questions have been raised about the relationship between human protection and other goals, particularly regime change. Critics contend that while protection is a legitimate activity it must not become synonymous with regime change. Third, the case of Libya raises questions about which regional organizations should be given the gatekeeping role in situations where relevant institutions adopt different positions on the use of force. Finally, although it is too early to draw definitive conclusions about the effectiveness of the protection measures adopted by the Security Council, past experience from Kosovo and*

---

cessariam, sugerindo que a inação seria muito pior. Para essa abordagem, cf. ADAMS, Simon. Op. cit. p.14.

<sup>76</sup> BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Cote d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, v. 87, n. 4, p.825-850, jul. 2011, p. 826. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXIII%20CAD/Politica/BellamyWilliams%20-%20The%20new%20politics%20of%20protection.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

*elsewhere and evidence from the first phases of enforcement operations in Libya suggest that while air power can help stem the tide of mass killing, it provides only indirect protection and may come at the cost of some unintended additional harm to civilian*<sup>77</sup>.

Ademais, pode-se sugerir um quinto ponto, qual seja, a suspeita de não cumprimento do embargo de armas por parte de Estados Unidos e França ao armarem forças anti-Qadhafi o que põe em cheque a legitimidade da intervenção e indicam a própria influência determinante destes países para com o aumento da violência no Estado líbio<sup>78</sup>. Conduta essa que vai ao

<sup>77</sup> “Quanto aos desafios levantados pelas novas políticas de proteção no teatro líbio, quatro se destacam. Primeiro, como mencionado acima, a OTAN tem sido amplamente criticada pelo que alguns estados veem como uma interpretação ampla da Resolução 1973 e pelas vítimas civis. Segundo, questões têm sido levantadas sobre o relacionamento entre a proteção humana e outros objetivos, particularmente a mudança de regime. Críticos afirmam que enquanto a proteção é uma atividade legitimada ela não deve se tornar sinônimo de mudança de regime. Terceiro, o caso da Líbia trouxe questões sobre para quais organizações regionais devem ser dadas o papel de protetor em situações onde instituições relevantes adotam posições diferentes sobre o uso da força. Finalmente, apesar de ser cedo para estabelecer conclusões definitivas sobre a efetividade das medidas de proteção adotadas pelo [CSNU], experiências passadas no Kosovo e outros lugares e evidências das primeiras fases de operações de execução na Líbia sugerem que enquanto o poder aéreo pode ajudar a conter a onda de assassinatos, também proporciona apenas proteção indireta à população e pode vir à custa de danos não intencionais aos civis”. Ibid. p. 846. (tradução livre).

<sup>78</sup> ADAMS, Simon. *Emergent Powers: India, Brazil, South Africa and the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect, 14 set. 2012. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/adams-r2p-ibsa1.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018; BELLAMY, Alex.

encontro do terceiro ponto referido acima, haja vista que o próprio aumento da violência torna-se o motivo para a continuidade da intervenção sob o pressuposto da proteção dos civis, em que pese o pano de fundo tivesse sido o interesse destas nações de alterar-se o regime líbio.

Ao menos, é isso que observa Evans<sup>79</sup>, para quem a alteração do regime foi a principal razão para a ação na Líbia. Benner segue essa linha de pensamento ao questionar se o meio militar constituía a única possibilidade de ação, visto que, para os interventores, o uso da força obteve sucesso “quando eles pararam o ataque à Benghazi e incapacitaram as forças de [al-Qadhafi] em outros grandes centros populacionais”<sup>80</sup>. Bellamy, muito embora não tenha sido tão assertivo, exprime que a intenção de alteração do regime pela OTAN restou clara pela sua falta de abertura para chegar a um acordo de maneira negociada<sup>81</sup>.

E justamente por tais motivos é que tem razão o embaixador da Índia na ONU, Hardeep Singh Puri, ao tecer que “a atuação da OTAN ‘prejudicou a reputação da R2P’” – posição compartilhada pelo Brasil, China,

---

Op. cit. p. 48; FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni. Op. cit. p. 19.

<sup>79</sup> EVANS, Gareth. Op. cit. p. 1.

<sup>80</sup> BENNER, Thorsten. *NATO's Libya Mission could cause a political backlash*. *Deutsche Welle*, 08 set. 2011. Disponível em: <<http://www.dw.de/natos-libya-mission-could-cause-a-political-backlash/a-15371687>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

<sup>81</sup> BELLAMY, Alex. Op. cit. p. 48.

Rússia e África do Sul<sup>82</sup>. Além disso, como expressa Benner<sup>83</sup>, tal conduta pode vir a comprometer futuros esforços para a proteção de civis sob o manto da R2P, especialmente quando envolvendo a OTAN. Nas suas palavras:

*Many other countries are likely to conclude from this mission to never again agree to mandate for the protection of civilians that allows NATO such political leeway. [...] NATO's choice to rely on military means alone at the very least reveals a lack of creativity in terms of combining the available tools from targeted sanctions to political mediation in sequence or even in parallel with targeted military efforts. [...] NATO could have immediately opened another front in terms of political mediation efforts (supported by regional powers)<sup>84</sup>.*

Relatório do Secretário-Geral da ONU adota essa mesma visão crítica acerca da utilização da R2P na Líbia, mais especificamente, destacando que o seu uso

<sup>82</sup> BENNER, Thorsten. NATO's Libya Mission could cause a political backlash. Op. cit. p. 825; BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao Proteger. Op. cit. p. 38.

<sup>83</sup> BENNER, Thorsten, 2011. Op. cit. p. 826.

<sup>84</sup> "Muitos outros países estão propensos a concluir a partir dessa missão a não mais concordar com mandatos de proteção de civis que permitam tal margem de manobra política da OTAN. [...] A escolha da OTAN de se apoiar somente em meios militares revela no mínimo falta de criatividade em termos de combinação de ferramentas disponíveis de sanções específicas a mediação política em sequência ou até em paralelo com esforços militares específicos. [...] A OTAN poderia ter aberto imediatamente outra frente em termos de esforços de mediação política (apoiado por potências regionais)". BENNER, Op. cit. 2011, p. 826-827). (tradução livre)

gerou “debates sobre quando e como as forças deveria ser invocada para propósitos de proteção”<sup>85</sup>, e orientou a necessidade de repensar-se o conceito. Com isso, a intervenção armada na Líbia mostrou ser não só o contexto no qual a proposta brasileira de RWP baseou-se, mas a própria ideia de que ela deveria ser a doutrina a ser utilizada em situações similares, haja vista que “apenas interesses humanitários raramente são suficientes para motivar um Estado a intervir no exterior”<sup>86</sup>. Com a RWP, seria mais fácil agir “sem cair nas armadilhas da politização, da seletividade e da busca de objetivos estratégicos dos mais fortes”<sup>87</sup>.

Por conseguinte, se “a real medida de sucesso da

---

<sup>85</sup> ONU. A Vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect. *Report of the Secretary-General*. 13 jul. 2015d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/500](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/500)>. Acesso em: 1 set. 2018.

<sup>86</sup> Outrossim, importante ressaltar a continuidade do pensamento do autor: “*Entrusting the responsibility to protect to self-interested states operating within a self-help environment, in which their security interests trump other pursuits, means that the responsibility to protect will not be applied any more consistently or systematically than was the [then called] right of humanitarian intervention*” (“Confiando a responsabilidade de proteger a Estados com interesses próprios operando dentro de um ambiente de autoajuda, no qual seus interesses securitários sobrepõem outros objetivos, significa que a responsabilidade de proteger não irá ser aplicada mais consistentemente ou sistematicamente do que o [então chamado] direito de intervenção humanitária”. ECKERT, Amy E. The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, interest, and the protection of civilians in Libya and Syria. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 41, n. 1, fall/winter, 2012. Disponível em: <[http://djilp.org/wp-content/uploads/2014/04/Eckert\\_Final-toPrinter.pdf](http://djilp.org/wp-content/uploads/2014/04/Eckert_Final-toPrinter.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2018. p. 91 e 97, respectivamente. (tradução livre).

<sup>87</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni Op. cit. p. 19.

R2P é se ela ajuda aqueles marcados para a morte”<sup>88</sup>, como alude um defensor do uso de tal doutrina na Líbia em relação a opressão conduzida por al-Qadhafi, da mesma forma pode-se utilizar de tal afirmação para confirmar o seu insucesso no mesmo caso e clamar pela utilização de preceitos deveras voltados à proteção da pessoa humana como a RWP, notadamente quando a deterioração da situação dos locais for uma consequência direta da conduta dos interventores. Após o caso da Líbia, isso restou evidente. “[O] consenso original em torno da R2P não é [mais] suficiente para garantir uma aplicação legítima do conceito”<sup>89</sup>, sendo realmente válida a complementação oferecida pela RWP.

## Conclusão

Em que pese o ingresso em um país para a colocação de um novo governo com o qual possa-se obter maiores vantagens estratégico-econômicas ser uma medida deveras corriqueira no período pós-Guerra Fria, a intervenção na Líbia mostrou-se um pouco diferente. Afinal, não haviam circunstâncias no Estado que motivariam uma autorização do uso da força por parte do CSNU sem muitos questionamentos, tal como, por exemplo, ocorrera no Afeganistão em 2001 em resposta aos atentados de 11 de setembro (muito embora esse

---

<sup>88</sup> Barnett, Michael. *The Responsibility to Protect: An International Norm Comes of Age*, apud ADAMS, Simon. *Libya and the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect. Op. cit. p. 16.

<sup>89</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni. Op. cit. p. 23.

episódio também não esteja inseto de críticas).

Na Líbia, a autorização de ação militar não foi uma medida ponderada à luz da preservação dos direitos humanos da população local, pensamos, pelo simples fato de desconsiderar-se o contexto maior da Primavera Árabe, cujas requisições também podiam ser atreladas à própria desproporção existente no sistema internacional entre centro e periferia. Ademais, a forma como foram levadas a cabo as medidas, sem quaisquer preocupações para com a população líbia envolta pela degradação da paz, sustentadas pelo temor de uma “nova Ruanda”, denotam as limitações que as intervenções militares voltadas para uma suposta “reconstrução da paz” (*peacebuilding*, no inglês) detêm.

Aliás, o temor de se ter novamente episódios como o de Ruanda, em que a sociedade internacional falhou em avaliar a seriedade das violações cometidas entre Hutus e Tutsis, parece ser um dos fundamentos para que a doutrina da responsabilidade de proteger seja aceita em fóruns internacionais, mesmo quando, na verdade, os interesses das partes interventoras sejam outros. Outrossim, se houve negligência por parte da sociedade naquela situação, pode-se afirmar que na Líbia ocorreu o mesmo, pois os critérios para a sua realização não foram cumpridos à risca, em especial no que pertine a eficácia e a proporcionalidade dos atos – isso sem considerar o próprio questionamento quanto a legitimidade de ação em si. E justamente para evitar

que isso ocorra novamente é que surge a doutrina da responsabilidade ao proteger, tecendo critérios objetivos para que uma intervenção deveras humanitária possa ser conduzida.

Afinal, a responsabilidade ao proteger, em detrimento da responsabilidade de proteger, mostrou ser não apenas uma forma da diplomacia brasileira - do Sul global - em manifestar-se ao que ocorrera na Líbia, como também em demonstrar um descontentamento para com o aumento dos casos de intervenções armadas por parte de países originários do Norte, os quais, utilizavam de um pressuposto humanitário para, na verdade, buscar os seus interesses particulares, tendo, em contrapartida, um custo altíssimo para os próprios seres humanos que se buscava proteger em primeiro lugar.

Embora ela não tenha sido muito aceita pela sociedade internacional, pois tratava-se de uma proposta ambiciosa que colocaria em cheque as intenções das nações mais poderosas, ela foi marcante por exteriorizar algumas verdades e levar perguntas legítimas acerca do que seria, mesmo, os fins de intervenção. Outrossim, impende dizer que a sua negação deu-se muito mais pelo declínio da inserção internacional do Brasil quando em comparação ao primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), bem como ao do governo Lula (2003-2010), pelo direcionamento das atenções à instabilidade político-econômica que rondava o país, do que de uma fraqueza teórica.



Atrocidades não são comparáveis. Contudo, a situação na qual a Líbia está hoje em razão da majoração da violência ocasionada no conflito pelos interventores não pode ser desconsiderada – especialmente após a intervenção ilegítima dos Estados Unidos no Iraque em 2003. Assim sendo, repetir o erro na Líbia, em que pese de maneira legitimada, não se justifica. Aliás, nada justifica o uso desmedido de força armada, especialmente quando não foram esgotadas todas as formas dialógicas para evitar-se a deterioração da paz, sendo, por isso, o motivo pelo qual se apoia a utilização da responsabilidade ao proteger – uma doutrina que não só advoga pela tentativa de pacificamente solucionar as controvérsias, que é um princípio fundamental e cogente das relações internacionais, impedindo-se, assim, a adoção de intrusões armadas de maneira sumária, mas que também impõe consequências àqueles que se propuseram a intervir em outra nação e ultrapassaram os limites legais, haja vista a sugestão de mecanismos monitoramento e responsabilidade.

### **Referências Bibliográficas**

ADAMS, Simon. *Libya and the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect. Occasional Paper, n. 3, out. 2012.

\_\_\_\_\_. *Emergent Powers: India, Brazil, South Africa and the Responsibility to Protect*. Global Centre for the Responsibility to Protect, 14 set. 2012.

AFRICA CONFIDENTIAL, A tale of two cities. *Africa Con-*

*fidencial*, v. 55, n. 24, dez., 2014.

ANDERSON, Lisa. Desmystifying the Arab Spring: Parsing the differences between Tunisia, Egypt, and Libia. *Foreign Affairs*, mai./jun. 2011.

BELLAMY, Alex J. Respostas internacionais às crises de proteção de pessoas: a responsabilidade de proteger e o surgimento de um novo regime de proteção. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 104, p. 45-66, set. 2014.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Cote d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, v. 87, n. 4, p.825-850, jul. 2011.

BENNER, Thorsten. NATO's Libya Mission could cause a political backlash. *Deutsche Welle*, 08 set. 2011.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 35-46, abr./mai./jun., 2013.

BLANCHARD, Christopher M. *Libya: Transition and U.S. Policy*. Congressional Research Service. ago. 2015.

BRASIL. *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti: Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on Responsibility to Protect*. 05 set. 2012.

BRITTO, Andréa Fernanda Rodrigues. *A Responsabilidade de Proteger: a questão da promoção da paz no século XXI*. 2013. 87 f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2013.

BOHLKE, Marcelo. *A proibição do uso da força no direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Tunísia: The World Factbook*, 2015.

DEROLLE, Patricia Galves. O Brasil deve continuar insistindo na reforma do Conselho de Segurança da ONU? *E-Internacionalista*, 17 dez. 2014.

DIAS, Luis Henrique Reis. *Da Responsabilidade de Proteger à Perspectiva Brasileira: a Responsabilidade ao Proteger*. Instituto de Relações Internacionais, PUC-RIO, 2012.

ECKERT, Amy E. The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, interest, and the protection of civilians in Libya and Syria. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 41, n. 1, fall/winter, 2012.

EL GAMAL, Raina; GAYNOR, Tim. Gaddafi é capturado e morto em sua cidade natal na Líbia. *G1/Reuters*, 20 out. 2011.

EVANS, Gareth. *R2P and RWP After Libya and Syria. Keynote Address to GCR2P/FGV/Stanley Foundation Workshop, Responsibility While Protecting: What's Next?*. Rio de Janeiro, 23 ago. 2012.

FONSECA JUNIOR, Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p.11-26, abr./mai./jun. 2013.

GERTLER, Jeremiah. *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service. 30 mar. 2011.

HOFF, Brad. Hillary Emails Reveal True Motive for Libya Intervention. *Foreign Policy Journal*, 6 jan. 2016.

ICISS. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, dez. 2001.

ITAMARATY. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, Missão Permanente do Brasil para a ONU, 21 set. 2011.

LACHER, Wolfram. *Supporting Stabilization in Libya: The challenges of finalizing and implementing the Skhirat Agreement*. German Institute for International and Security Affairs, jul., 2015.

LIBYA'S 'devastating' refugee crisis: By the numbers. *The Week*, 10 mai. 2011.

LIBYA: \$202 million needed to bring life-saving aid to half a million people hit by humanitarian crisis. *African News*, 5 fev. 2019.

NANDA, Ved P. The Arab Spring, The Responsibility to Protect and U.S. Foreign Policy – Some Preliminary Thoughts. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 41, n. 1, 2012.

NEBEHAY, 2015; LIBYA'S Presidential Council calls for ceasefire in the south. *The Libya Observer*, 6 fev. 2019.

ONU. *Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General*. 12 Jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidade de proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito*. Annex to the letter from the Permanent Representative of Brazil to the United

Nations addressed to the Secretary-General. 09 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 30 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 26 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 05 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Special report of the Secretary-General on the strategic assessment of the United Nations presence in Libya*. 13 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya*. 26 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. United Nations Peacekeeping. 2015.

\_\_\_\_\_. A Vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect. *Report of the Secretary-General*. 13 jul. 2015.

OTAN. *NATO and Libya*. 28 mar. 2012.

SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; VIEIRA, Pedro. Brazil's rendition of the 'Responsibility to Protect' doctrine. *Brasiliana – Journal for Brazilian Studies*, v. 3, n. 2, p. 32-50, mar. 2015.

SAMUEL, Henry. Rival Libyan leaders in Paris agree to hold elections in December. *The Telegraph*, 29 mai. 2018.

SWANSON, David. Libya: another neocon war. *The Guardian*, 21 abr. 2011.

UNHCR. *Libya*. Geneva, S/d.

WINTOUR, Patrick; STEPHEN, Chris. Libyan rival leaders agree to ceasefire after Macron-hosted talks. *The Guardian*, 25 jul. 2017.

ZENKO, Micah. The big lie about the Libyan War. *Foreign Policy*, 22 mar. 2016.

# O Papel da América Latina no Processo de Institucionalização da Responsabilidade de Proteger

Rafael Assumpção Rocha\*

## Introdução

O presente capítulo analisa a participação dos países latino-americanos em alguns eventos relevantes para o processo de institucionalização da norma de Responsabilidade de Proteger (R2P, sigla em inglês) na comunidade internacional. Porém, antes de adentrar nessa análise, considera-se fundamental apontar o enquadramento conceitual utilizado neste trabalho, uma vez que, alguns autores tratam a R2P como conceito, princípio ou norma das Relações Internacionais.

A R2P pode ser compreendida como um conceito a partir do Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em inglês) em 2001 até os debates que permearam a Cúpula Mundial de 2005. O texto do documento final da Cúpula, aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU)<sup>1</sup>, cristaliza o status da R2P

---

\* Professor do curso de Relações Internacionais e coordenador da Coordenadoria de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Estudos Estratégicos e Relações Internacionais pela Universidade de Paris Nord. Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário UNICURITIBA.

<sup>1</sup> Resolução A/RES/60/1.

como norma emergente. A partir de então, a norma passa por um célere processo de institucionalização<sup>2</sup> promovido por empreendedores normativos. Se a Resolução 1674 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) de 2006<sup>3</sup>, que acolhe os parágrafos 138 e 139 do Documento da AGNU de 2005, ainda não fora suficiente para muitos analistas considerarem a R2P como norma institucionalizada, as subseqüentes resoluções da AGNU, do CSNU e do Conselho de Direitos Humanos (CDH), que fazem referência explícita à R2P<sup>4</sup> não dariam mais margem para outra interpretação<sup>5</sup>. Fato é que com a resolução 1973 de 2011 sobre a crise na Líbia<sup>6</sup>, o CSNU considerou pela primeira vez a possibilidade do uso da força sob os auspícios de R2P. Tal fato levaria a norma a um ponto de maior densidade institucional no seio da comunidade internacional.

---

<sup>2</sup> Mais informações sobre o “ciclo de vida normativo” e institucionalização de normas nas Relações Internacionais, cf. FINNEMORE, M., SIKKINK, K. *International Norm Dynamics and Political Change*. International Organization, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. p. 895-909; ROCHA, Rafael. A. *O Papel dos Empreendedores Normativos na Institucionalização da Responsabilidade de Proteger*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2017.

<sup>3</sup> CSNU - S/RES/1674.

<sup>4</sup> Ao todo são 13 Resoluções da AGNU, disponíveis em <<http://www.globalr2p.org/resources/1133>>, 81 Resoluções do CSNU, disponíveis em <http://www.globalr2p.org/resources/335> e 41 Resoluções do CDH, disponíveis em <<http://www.globalr2p.org/resources/977>>, que versam sobre a R2P. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>5</sup> ROCHA, Rafael. Op. cit.

<sup>6</sup> CSNU. S/RES/1973.



Se em nível global a R2P é amplamente discutida, visto a criação de dois grandes *think tanks* sobre o tema - *Global Centre for the Responsibility to Protect* (GCR2P, sigla em inglês) e a *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP, sigla em inglês), regionalmente, os debates também avançam. Prova disto são a criação de outros centros de pesquisa e ativismo político normativo como o *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect* (APCR2P, sigla em inglês) e o *European Centre for the Responsibility to Protect* (ECR2P, sigla em inglês). Ainda que a América Latina não tenha um arranjo investigativo formal dedicado exclusivamente à norma, ficará evidente nas páginas que seguem que alguns países e instituições da região atuaram assertivamente no processo de institucionalização da R2P.

Conforme será visto, a região “representa um caldeirão de diferentes formas de processar e reagir à nova norma”<sup>7</sup>. As articulações de países latino-americanos ocorrem individualmente, em organismos multilaterais ou em blocos regionais. Pode-se observar pelos discursos desses atores três posicionamentos distintos: os críticos, os apoiadores e os céticos à norma. Para essa análise, considerou-se relevante entender os posicionamentos de países latino-americanos sobre o desenvolvimento normativo da R2P em alguns eventos específicos: a Cúpula Mundial de 2005 e a composição

---

<sup>7</sup> SERBIN, Andrés; PONT, Andrei. Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?. The changing international landscape and the Responsibility to Protect, *Pensamiento Propio* 4, 2015, p. 12.

do Grupo de Amigos da R2P; a criação da ferramenta R2P Focal Point em 2010; o lançamento do conceito brasileiro de “Responsabilidade ao Proteger (RwP, sigla em inglês)” em 2011; a reunião sob a conhecida Fórmula Arria em 2015; o Painel Temático da AGNU em comemoração aos dez anos de R2P em 2016; a primeira reunião formal sobre R2P na AGNU em 2018, e, por fim; o crescente uso da linguagem de R2P na crise Venezuelana.

Cabe lembrar que, tradicionalmente, os países da região são apegados a concepções bastante convencionais sobre temas como soberania estatal e não intervenção. Ademais, historicamente, a busca pela institucionalização de normas internacionais no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) é menos evidente no conjunto de países da América Central e Caribe, se comparada com países europeus, por exemplo<sup>8</sup>.

## **1. Posicionamentos latino-americanos na Cúpula Mundial, de 2005**

As expectativas sobre a organização da Cúpula Mundial da ONU, em 2005, eram elevadas. Observou-se nos trabalhos preparatórios do evento um grande esforço pessoal do Secretário-Geral da ONU (SGNU), Kofi Annan, em deixar como legado uma profunda reforma na Organização<sup>9</sup>. O apoio de mais de 150 Estados

<sup>8</sup> Cf. PEREIRA, D. C.; ROCHA, R. A. Segurança na União Europeia e UNASUL: entre o institucionalismo e o cosmopolitismo. *Conjuntura Global*, v. 4, p. 438-456, 2015.

<sup>9</sup> Cf. ALVES PEREIRA, Antônio Celso. A reforma das Nações Unidas

na aprovação do texto referente a R2P<sup>10</sup>, consagrado no Documento Final da Cúpula, foi um dos resultados mais importantes do encontro. Embora o texto tenha limitado a possibilidade do uso da força a necessária autorização do CSNU.

Contudo, durante os debates na Cúpula, houve muitas críticas por parte de alguns países da América Latina sobre o texto dos parágrafos 138 e 139. Venezuela, Equador e Cuba opuseram-se frontalmente ao texto. Os argumentos versavam sobre a “falta de transparência durante o processo. Além de que, esses países assinalaram sobre os perigos da manipulação do conceito da R2P nas mãos das grandes potências”<sup>11</sup>. A Venezuela foi o Estado-membro que manifestou-se mais criticamente. Porém, com desenvolver dos debates, as demonstrações de desaprovação ao texto tornaram-se cada vez mais isoladas.

Por outro lado, um outro grupo de países na região expressaram um relevante apoio na aprovação do texto referente à R2P no texto final da Cúpula Mundial<sup>12</sup>: Costa Rica, Guatemala, Colômbia, Uruguai, Chile e México. Destacaram-se, dentre eles, “Chile e México, pois foram estes que tomaram a liderança na promoção do conceito ao assinalar que este havia to-

---

e o sistema internacional contemporâneo. In: Jornadas de direito internacional público no Itamaraty. Brasília: FUNAG, 2007.

<sup>10</sup> Disponível em: <[https://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit\\_2005.shtml](https://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml)>. Acesso em: 6 abr. 2019.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Resolução A/60/L.1

mado forma de norma jurídica”<sup>13</sup>. Em contrapartida, é verdade que algumas preocupações sobre os perigos que acompanham o uso da força, o risco da seletividade e as implicações de confiar a legitimidade da R2P ao CSNU, foram levantadas por muitos países latino-americanos, inclusive entre os apoiadores<sup>14</sup>.

Não obstante, a grande maioria dos representantes das repúblicas latino-americanas celebrou a contemplação de medidas de prevenção trazidas pela emergente norma de R2P, e reconheceu a necessidade de acordar procedimentos e mecanismos institucionais para responder de forma rápida e decisiva às crises de atrocidades<sup>15</sup>.

## **2. O Grupo de Amigos da Responsabilidade de Proteger**

Adicionalmente às considerações sobre a Cúpula Mundial, é importante considerar que, logo após o evento, formou-se o “Grupo de Amigos da R2P” - um grupo informal formado por aproximadamente quarenta e cinco Estados<sup>16</sup>, representantes da sociedade civil e pelo Secretariado da ONU, que compartilham

---

<sup>13</sup> SERBIN PONT, Andrei, RODRIGUES, Juliana. Responsabilidade de proteger: o debate na América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n. 10, 2014, p. 556.

<sup>14</sup> SERRANO, Mónica. Latin America. In: BELLAMY, Alex, DUNNE, Tim. *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> HOFMANN, G. *Ten Years R2P – What Doesn’t Kill a Norm Only Makes It Stronger?* Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2015, p. 11.

interesses comuns na promoção da norma. O Grupo constitui “basicamente uma rede estabelecida nas missões permanentes junto à ONU e objetiva auxiliar na coordenação de estratégias na sede da Organização em Nova Iorque”<sup>17</sup>. O Grupo não tem critérios rígidos de adesão, mas seus membros devem abraçar os parágrafos 138, 139 e 140 do texto da Cúpula de 2005. Procura-se também manter um balanceamento entre Estados do norte e do sul globais membros do grupo<sup>18</sup>.

O Grupo de Amigos foi criado por iniciativa do governo canadense, sendo presidido conjuntamente pelo Canadá e por Ruanda. Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Uruguai também são países latino-americanos atuantes no Grupo de países amigos da R2P<sup>19</sup>.

### 3. R2P *Focal Point*

Para atingir os objetivos estabelecidos pela Cúpula e reforçados pelo relatório do SGNU em 2009, as capacidades institucionais deveriam ser desenvolvidas nos níveis nacional, regional e internacional. Assim, criou-se uma rede de pontos focais que visa apoiar os Estados comprometidos com os objetivos da R2P, delineados em sua estrutura dos 3 pilares<sup>20</sup>. Os principais

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> CROSSLEY, Noële. *Humanitarian Intervention: From Le Droit d'Ingérence to the Responsibility to Protect*. Doctor of Philosophy, London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, 2015.

<sup>19</sup> HOFMANN, G. Op. cit., p. 11.

<sup>20</sup> Ban Ki-moon, ao publicar, anualmente desde 2009, relatórios sobre a norma, acabou por institucionalizar esse processo. Em síntese, a aná-

objetivos do dispositivo R2P *Focal Point*<sup>21</sup> é criar políticas de prevenção de crimes de atrocidades em massa trazendo ao debate governos, organismos regionais e internacionais e a sociedade civil. As recomendações feitas aos governos são apenas recomendatórias e pretendem inspirar os Estados no estabelecimento de suas próprias abordagens políticas.

O R2P *Focal Point* foi lançado em setembro de 2010 pelos governos da Dinamarca e de Gana em colaboração com o GCR2P. Na ocasião, os governos da Austrália e da Costa Rica também se juntaram ao grupo como membros facilitadores. Em 2018, o R2P *Focal Point* contou com a participação de 60 países (sendo da América Latina – Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai), União Europeia e do GCR2P, como secretariado<sup>22</sup>.

A partir do encontro anual Diálogo Informal sobre

lise da R2P em três pilares foi apresentada como “A responsabilidade primária do Estado de proteger sua população de genocídios, crimes de guerra, limpeza ética e crimes contra humanidade, a responsabilidade da comunidade em assistir os Estados no cumprimento de sua responsabilidade, e a responsabilidade da comunidade internacional em agir a tempo e de forma decisiva a fim de proteger e prevenir as populações de atrocidades humanitárias, caso que o próprio Estado não o faça.

<sup>21</sup> O R2P *Focal Point* é um exímio exemplo de ativismo político transnacional que visa trazer ao debate diversos atores relevantes para a questão. Ao socializar diretamente com especialistas, funcionários internacionais, pesquisadores acadêmicos e representantes do governo, a iniciativa almeja criar uma massa crítica interna nos países sobre a R2P. ROCHA, Rafael A. Op. cit.

<sup>22</sup> GCR2-Global Network of R2P *Focal Points*, 2018. Disponível em <[http://www.globalr2p.org/media/files/regional-breakdown\\_global-network-of-r2p-focal-points-2.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/regional-breakdown_global-network-of-r2p-focal-points-2.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2019.

R2P, em 2013, “muitos governos destacaram a relevância da ferramenta chamada *National-level Focal Points* para a internalização da R2P nos diversos países, e da criação da Ação Global Contra os Crimes de Atrocidade em Massa, como uma estrutura para fortalecer ainda mais a prevenção”<sup>23</sup>. A partir de então, como exemplo de cooperação política regional para prevenção de crimes de atrocidades, “institui-se parceria entre a Rede Latino-Americana para a Prevenção do Genocídio e da Atrocidade em Massa<sup>24</sup>, em colaboração com os governos e com o Instituto Auschwitz para a Paz e a Reconciliação, dentro do quadro de mecanismo regional de prevenção”<sup>25</sup>. Em 2014, em seu Relatório<sup>26</sup> anual sobre R2P, o SGNU reconhece o importante trabalho de um número crescente de redes globais e regionais para a R2P<sup>27</sup>. De fato, tal rede global serve como plataforma

<sup>23</sup> ROCHA, Rafael A. Op. cit.

<sup>24</sup> Conforme esclarece a própria Rede Latino-Americana de Genocídio e Prevenção de Atrocidades em Massa, a rede de network foi criada em 2012 como uma iniciativa liderada pelos governos da Argentina e do Brasil e atualmente conta com representantes de instituições estatais de seus 18 estados-membros. Fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Informações disponível em *Red Latinoamericana para la Prevención de Genocidio y Atrocidades Masivas*. Disponível em: <<https://redlatinoamericana.org/acerca-de-la-red/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

<sup>25</sup> ROCHA, Rafael A. Op. cit.

<sup>26</sup> Resoluções A/68/947, S/2014/449.

<sup>27</sup> Assim, o trabalho de “Rede Global de Responsabilidade para Proteger, os Pontos Focais, a Ação Global contra os Crimes de Atrocidade de Massa e a Rede Latino-Americana de Genocídio e Prevenção de Atrocidades em Massa demonstra como objetivos compartilhados e li-

de compartilhamento de melhores práticas entre os Estados e visa disseminar estratégias sobre ferramentas preventivas desenvolvidas internamente que provaram ser bem-sucedidas.

#### 4. O Brasil e a Responsabilidade ao Proteger

A iniciativa brasileira de propor um aprofundamento normativo da R2P, logo após o uso da força pela coalizão internacional na crise da Líbia, pode ser interpretada como um ponto de inflexão da política externa brasileira sobre norma internacionais e buscou inserir o país no rol de empreendedores normativos globais. Recapitula-se que o Brasil, por diversas vezes, atua de forma conservadora na América do Sul, buscando manter sua suposta hegemonia regional<sup>28</sup>. Tal hegemonia é contestada por diversas médias potências da região. Já no plano internacional, projeta-se como um ator reformista, em especial nos organismos internacionais. Tal postura “parece ser canalizada através de seus parceiros nos BRICS<sup>29</sup> e não na União de Nações Sul-americanas (UNASUL)”<sup>30</sup>.

---

ções aprendidas com experiências passadas podem ajudar os Estados a identificar estratégias de proteção eficazes. Resoluções A/68/947, S/2014/449.

<sup>28</sup> BURGESS, Sean W. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, v. 52, n. 2, p. 193-207, 2015.

<sup>29</sup> Grupo de Países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>30</sup> MERKE, FEDERICO. *¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina. Seminario “Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina” organizado por el Colegio de México y*



De acordo com o entendimento do governo brasileiro, o uso da força deveria ser o último recurso, para afastar qualquer tentativa por parte de membros do CSNU em objetivar mudança de regime político nos países em crise, e aponta também que a extensão dos mandados de intervenção deve ser limitada tanto no tempo quanto em sua abrangência operacional<sup>31</sup>. Para Oliver Stuenkel<sup>32</sup>, a proposta brasileira não visava enfraquecer a norma de R2P, mas vinha no sentido de fortalecê-la, trazendo ao debate considerações e dúvidas dos países emergentes. Contudo, a ideia de sequenciamento cronológico dos três pilares da R2P, proposta pelo Brasil, recebeu muitas críticas por parte da comunidade internacional.

Para debater a RwP, foi organizada uma discussão informal, em 21 de fevereiro de 2012, organizada pela Missão Permanente do Brasil em colaboração com o Conselheiro Especial das Nações Unidas para a Responsabilidade de Proteger (SAR2P, sigla em inglês), Edward Luck. Segundo Thorsten Benner<sup>33</sup>, durante o debate interativo, países como França, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Rússia, China e o próprio la Fundación Konrad Adenauer, Ciudad de México, 2014, p. 8.

<sup>31</sup> ROCHA, Rafael A. Op. cit.

<sup>32</sup> STUENKEL, OLIVER. The BRICS and the Future of R2P. *Global Responsibility to Protect*, v. 6, p. 3-28, 2014.

<sup>33</sup> O diálogo teve como base o documento de síntese, “Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito”, apresentado pelo Brasil aos membros do CSNU em novembro de 2011 (BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Revista Política Externa*, v. 21. n. 4, abr/mai/jun 2013).

SAR2P contestaram a fórmula brasileira, especialmente em sua prescrição de um sequenciamento cronológico e rígido dos três pilares da R2P, obrigando, assim, o esgotamento de todos os meios pacíficos para, então, pensar-se, excepcionalmente, no uso da força. Conforme o mesmo autor<sup>34</sup>, na contramão, Índia e África do Sul apoiaram a iniciativa brasileira. Ou seja, dentro do próprio BRICS havia divergências sobre a questão.

Os desdobramentos do empreendimento brasileiro refletiram na articulação de diversas ações por parte da comunidade internacional. Um dos impactos da RWP foi a busca por maior transparência sobre os processos decisórios do CSNU, no que se refere a R2P. Provavelmente, isso tenha sido incorporado na proposta de reforma dos métodos de trabalho desse órgão<sup>35</sup>. Não seria forçoso, portanto, afirmar que a reunião sob a conhecida Fórmula Arria (tratada mais adiante) pode ser consequência disso.

Em relação à América Latina, o Brasil aproveitou um lapso de engajamento regional sobre o tema da R2P. Conforme apontam Andrés Serbin e Andrei Serbin Pont:

Enquanto o Chile - um histórico “defensor” da R2P - perdeu força durante o período presidencial de 2005-2010, dando menos atenção à questão; México - um dos outros principais defensores da R2P - saiu do ce-

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> ROCHA, R. A.; ROCHA, A. J. R. O Governo Rousseff e o Uso da Força para a Proteção de Civis (2011-2014). *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 30, p. 136-152, 2015.

nário internacional devido às prioridades domésticas, e a Argentina - um firme defensor dos direitos humanos como parte de sua política externa e interna - estava inclinada a um ceticismo propenso à Bolívia, o Brasil aproveitou a oportunidade para aumentar seu perfil como promotora internacional de direitos humanos e como uma nova regra internacional inovadora<sup>36</sup>.

Infere-se, por conseguinte, que o Brasil aproveitou da oportunidade para reforçar seu prestígio de empreendedor normativo de temas relacionados aos direitos humanos. Estiveram presentes na discussão informal de 2012 - Guatemala, Argentina e Costa Rica. Vale destacar que, segundo o relatório<sup>37</sup> do evento feito pela ICRtoP, tanto Guatemala quanto Costa Rica apoiaram a iniciativa brasileira de trazer à luz aspectos ainda não bem definidos sobre a forma de aplicar o terceiro pilar, sobretudo no que se refere ao uso da força. Contudo, ambos demonstraram apreensão quanto a ideia de que os três pilares da R2P "devam seguir uma estrita linha de subordinação política e sucessão cronológica"<sup>38</sup>, como sugere o documento original apresentado pelo Brasil.

Desta forma, parece relevante apontar que o Bra-

---

<sup>36</sup> SERBIN, Andrés; PONT, Andrei. Op. cit., p. 81.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting>>.

Acesso em: 16 abr. 2019.

<sup>38</sup> Ibid

sil aproveitou de contexto internacional favorável para lançar um conceito que traria à mesa de discussão os mais diversos atores da comunidade internacional. O país inseriu-se como empreendedor normativo numa seara difícil de se atuar. Diversos organismos não governamentais como ICRtoP e GCR2P se manifestaram sobre o assunto. Esse dinamismo também fez com que atores da sociedade civil brasileira, como o Instituto Igarapé e a Fundação Getúlio Vargas aderissem ao debate. Conclui-se que, a proposta brasileira, mais do que pretender alterar a base do conceito da R2P, demonstrou-se como uma provocação conceitual pertinente no contexto em que foi apresentado.

No entanto, o Brasil levou a cabo a promoção da ideia de RWP somente até 2013. A desidratação do ativismo brasileiro pode ser entendida tanto pelo desgaste da proposta em muitas discussões dentro e fora da AGNU, quanto pelas crises econômica e institucional internas pelas quais o país passava naquele ano.

## **5. A Reunião sob a Fórmula Arria**

A Fórmula Arria é reconhecidamente o método de trabalho do CSNU que mais permite a participação de atores não estatais no processo de tomada decisão do órgão<sup>39</sup>. Esse tipo de mecanismo se enquadra nas chamadas reuniões informais, que permitem realizar "um contato não oficial com indivíduos, representan-

---

<sup>39</sup> BACCARINI, M. P. O. *A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

tes da sociedade civil, agências das Nações Unidas ou outros atores relevantes<sup>40</sup>. Em 2015, foi a vez do órgão lançar mão dessa ferramenta para discutir de maneira mais plural a R2P.

Em 14 de dezembro daquele ano, foi realizada a primeira reunião nesse sentido, permitindo maior atuação de países latino-americanos e da sociedade civil no empreendedorismo normativo e na institucionalização da R2P. Esse evento pode ser considerado tanto um marco na institucionalização da norma no CSNU quanto no reconhecimento dos empreendedores normativos advindos da sociedade civil. Ato contínuo, no dia seguinte ao encontro, Chile e Espanha organizaram encontro junto a outros membros da sociedade civil para debater a questão<sup>41</sup>. Considera-se, nesse sentido, que o Chile passou a ocupar posição de empreendedor normativo ativo, que antes era ocupado por outros países na região.

## **6. Painel Temático da AGNU – dez anos de R2P.**

Em 26 de fevereiro de 2016, o Presidente da AGNU convocou um Debate Temático no âmbito da AGNU, intitulado *“From Commitment to Implementation: Ten Ye-*

<sup>40</sup> GARCIA, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 62.

<sup>41</sup> Essa reunião buscou retomar as discussões realizadas na quinta reunião anual da Rede Global de Focal Point R2P, que ocorreu em Madri, em 23 e 24 de junho, cooptando representantes de um grupo geograficamente diverso de 50 países (UN Doc. S/2015/815). Esse encontro foi organizado pelos governos da Espanha, do Chile, em associação ao GCR2P e a *Stanley Foundation*.

*ars of the Responsibility to Protect*”, para marcar o décimo aniversário da adoção da R2P na Cúpula Mundial de 2005. Mais de 100 Estados-membros participaram do evento para fazer um balanço dos esforços para prevenir os crimes de atrocidade em massa<sup>42</sup>. Para o GCR2P, a maioria das declarações enfatizou a importância de priorizar a prevenção por meio do fortalecimento de sistemas de alerta rápido e do aprimoramento da coordenação internacional ao responder aos riscos de possíveis atrocidades em massa<sup>43</sup>. Entre os participantes, 38 estados fizeram declarações<sup>44</sup>. Também se manifestaram o Grupo de Amigos da R2P, a União Europeia e, como representantes da sociedade civil, o CGR2P e a ICRtoP.

Mais uma vez, pode-se observar nos discursos dos países da América Latina três posicionamentos distintos: os críticos, os apoiadores e os céticos à norma. No primeiro grupo, encontram-se Venezuela, Nicarágua e Cuba, que destacaram que, ainda que houvesse um aparente consenso sobre o princípio da R2P, jamais houve acordo sobre intervenções militares. O representante da Nicarágua criticou, inclusive, a inclu-

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/publications/416>>. Acesso 20 abr. 2019.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/summary-of-the-pga-event-3.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/6084-from-commitment-to-implementation-ten-years-of-the-responsibility-to-protect>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

são do tema de R2P na agenda oficial da AGNU. Apresentando-se como apoiadores da norma, México, Costa Rica e Argentina saudaram a organização do evento. De forma geral, esses países sustentaram a ideia de que deveria haver a migração das discussões da R2P de Debates Informais para a agenda formal da AGNU. Para esse conjunto de países, a comunidade internacional progrediu ao cristalizar a norma da R2P, particularmente no que diz respeito à prevenção. Já entre os céticos, expressaram-se Equador e Brasil. Os delegados desses países ressaltaram o receio da implementação seletiva da R2P baseada em um duplo padrão, e fizeram referência indireta à necessidade de respeitar um sequenciamento cronológico rígido de ações no prisma de análise da R2P em três pilares. Esses países também concordam que a comunidade internacional deva privilegiar as medidas preventivas.

## **7. O primeiro debate formal sobre R2P na AGNU**

Desde 2009, debates informais ocorriam após a divulgação do relatório do SGNU sobre R2P e eram realizados na agenda "informal" da AGNU. Esse procedimento alterou-se em 2018. Em 1 de junho daquele ano, o SGNU publicou seu décimo relatório sobre a R2P, intitulado *Responsibility to Protect: From early warning to early action*<sup>45</sup>, no qual destaca os desafios e

---

<sup>45</sup> Relatório do SGNU. A/72/884-S/2018/525. Disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/1808811E.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

as melhores práticas na implementação da R2P depois que os sinais de alerta rápido e antecipado de atrocidades fossem identificados. Em 25 de junho, a AGNU abriu um debate sobre "*Responsibility to Protect and the Prevention of Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes Against Humanity*" como parte da agenda formal de sua 72<sup>a</sup> sessão<sup>46</sup>.

O debate constituiu a primeira discussão formal sobre a R2P pela AGNU. Tal iniciativa pode ser considerada um desdobramento direto do Painel Temático de 2016 sobre os dez anos de institucionalização da norma na ONU, qual diversos países, inclusive latino-americanos, como se viu, pleitearam remeter os debates à institucionalidade da AGNU.

De forma geral, os participantes ressaltaram que prevenir crimes de atrocidade não era apenas essencial em termos humanitários, mas também economicamente mais eficaz do que respostas reativas às crises. Nesse contexto, parece interessante analisar os discursos dos países latino-americanos<sup>47</sup>. Constam na lista de países da América Latina e Caribe a participação da Argen-

---

<sup>46</sup> As discussões foram distribuídas em três momentos: uma na manhã e outra à tarde do dia 25 de junho e a terceira no dia 2 de julho de 2018.

<sup>47</sup> Os países de fizeram declarações no encontro foram: Austrália, Gana, Índia, Brasil, Croácia, Espanha, Holanda, Eslovênia, Costa Rica, Eslováquia, Japão, Dinamarca, Marrocos, Alemanha, Uruguai, Peru, Liechtenstein, Hungria, Tcheca, Suíça, Turquia, Sudão. França, Argentina, Israel, África do Sul, Suécia, Canadá, Finlândia, Irlanda, Singapura, Polônia, República da Coreia, Malásia, Guatemala, Nigéria, Egito e Bélgica. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/ga12031.doc.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.



tina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai, Venezuela. Mais uma vez, os países expressaram-se por três perspectivas distintas: críticos, moderados e apoiadores da norma.

Na perspectiva analítica de críticos à R2P, encontram-se os discursos dos delegados de Cuba e da Venezuela. De forma geral, eles criticaram o uso do conceito de R2P como um princípio onusiano, uma vez que, para eles, o conceito não tinha um consenso claro sobre sua definição e poderia ser usado para fins políticos. Observou-se, pela fala do delegado venezuelano, uma notória preocupação de seu governo sobre a celeridade de institucionalização da R2P, que levou o tema a ser considerado em reuniões formais na AGNU, e não mais circunscritas aos Debates Informais<sup>48</sup>. Enquanto países com apoio moderado à norma, elucubra-se os discursos dos delegados do Brasil e Peru. Esses países criticaram o uso de termos abrangentes e não bem definidos como o de "atrocidades" no âmbito da R2P<sup>49</sup>. De forma geral, ambos destacaram a primazia de medidas preventivas às ações militares, relacionando a prevenção à promoção do desenvolvimento sustentável, da segurança alimentar, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades de forma geral. Por outro lado, mais numeroso foram os países da região que expressaram grande apoio a norma de R2P. Costa Rica,

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

México, Uruguai, Argentina e Guatemala saudaram a remessa da discussão à agenda formal da AGNU. De forma geral, esses países se colocaram a favor da proposta de que os membros permanentes se abstenham de usar o veto quando se trata crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade e realçaram a necessidade uma abordagem transversal e holística de medidas preventivas que levem em conta o desenvolvimento sustentável e questões sociais<sup>50</sup>.

Outro ponto importante foi o apontamento do delegado da Guatemala para que os debates sobre o tema também incluíssem a necessidade de garantir os direitos dos refugiados e migrantes. Aproximar esses temas à R2P pode ampliar consideravelmente o âmbito da norma e isso deve ser tratado com cautela pelos atores políticos da comunidade internacional, visto que a consistência da norma e sua sobrevivência deve-se muito ao fato de que a R2P é restrita a crimes já tipificados pelo direito internacional público.

Na última sessão do encontro, com vistas a concluir os debates, em 2 de julho, os principais oradores discordaram sobre um nível adequado de intervenção para impedir os crimes de atrocidade. Percebeu-se que as mais diversas intervenções sobre a R2P variaram do total apoio ao ceticismo, com diferenças sobressalentes sobre a inclusão do ponto de pauta na agenda formal

---

<sup>50</sup> Ibid.

da AGNU<sup>51</sup>.

## **8. R2P e o posicionamento dos países latino-americanos na crise da Venezuela**

Por fim, este estudo não poderia deixar de abordar o debate sobre a aplicação da norma de R2P na atual crise venezuelana. Esse é um assunto de bastante relevância para o contexto da região norte do Brasil e para a política externa brasileira como um todo. A retomada da participação brasileira nos processos de institucionalização da R2P pode representar um novo ponto de inflexão positivo para o empreendedorismo normativo brasileiro desde o governo Rousseff.

Resumidamente, recorda-se que, desde que o presidente Nicolas Maduro assumiu o poder em 2013, o descontentamento popular com as políticas do governo resultou em protestos generalizados no país. Para explicar o avanço da crise, é preciso levar em consideração alguns fatos internos e externos às condições do país. A drástica queda do preço do petróleo em 2015 afetou a continuidade de programas sociais que tinham, quase que unicamente, bases em receitas provenientes das exportações do produto. A dependência das importações, a errática política de controle cambial e as sanções internacionais impostas ao país elevaram a crise a níveis impensáveis há alguns anos<sup>52</sup>. Como

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/ga12038.doc.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

<sup>52</sup> *European Centre for the Responsibility to Protect* (ECR2P, sigla em inglês). Disponível em: <<https://ecr2p.leeds.ac.uk/r2p-in-brief/venezuela>>.

resposta a situação catastrófica pela qual o país se encontrava, o governo venezuelano buscou supervalorizar sua moeda, o que provocou distorções de valores, levando a um desabastecimento geral de produtos (com tônica para alimentos e remédios) e a um cenário de hiperinflação<sup>53</sup>. Toda essa situação fortaleceu a crise política interna no país. Fome e êxodo passaram a ser marcas da atual situação da população.

Adicionalmente a esses aspectos, de acordo com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)<sup>54</sup>, o governo tem rotineiramente respondido a protestos com força desproporcional e, em muitas situações, causando morte de dezenas de civis. Observa-se uma pluralidade das relações externas da Venezuela com as grandes potências. O governo estadunidense faz forte oposição ao governo de Maduro e impõe fortes sanções que atingem não só o governo como a população. Em contrapartida, a China (que teme que a queda do governo leve a um calote nos empréstimos de cerca de 60 bilhões de dólares) e a Rússia (que vê no país um importante aliado geopolítico na região) apoiam

---

la/>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>53</sup> OFFICE OF THE UNITED HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Venezuela Report*, June 2018. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_EN.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2019.

<sup>54</sup> CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI). *Breaking News*, n. 29. A Crise na venezuela, março de 2019. Disponível em: <<http://midias.cebri.org/arquivo/CEBRIBREAKING-NEWS29.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

a manutenção do governo Maduro<sup>55</sup>. Adicionalmente, mais recentemente percebe-se um maior engajamento regional na busca crescentemente de atuar na crise nos últimos meses.

A reeleição de Maduro em 2018, a despeito do boicote da oposição e das alegações de fraude eleitoral, agravou ainda mais a crise interna. Manifestações em massa ocorreram em oposição à sua posse em janeiro de 2019<sup>56</sup>. Em muitas situações, observou-se uma resposta desproporcional das forças estatais aos manifestantes. Isso elevou o grau de preocupação da comunidade internacional.

Em 2018, um painel de especialistas independentes enviados pela Organização dos Estados Americanos (OEA) acusou o governo de crimes contra a humanidade<sup>57</sup>. Segundo um relatório independente da OEA, “motivos razoáveis [...] para acreditar que os atos aos quais a população civil da Venezuela foi submetida, desde pelo menos 12 de fevereiro de 2014, constituem crimes contra a humanidade”<sup>58</sup>. Os crimes denuncia-

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> GCR2P. *Populations at Risk – Venezuela*. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/venezuela>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

<sup>57</sup> OEA. *Report of the General Secretariat of the Organization of American States and the Panel of Independent International Experts on the possible commission of crimes against humanity in Venezuela*. Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/eng/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-EN.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

<sup>58</sup> OEA. *Report of the General Secretariat of the Organization of American States and the Panel of Independent International Experts on the possible commission of crimes against humanity in Venezuela*. Disponível em:

dos incluem execuções extrajudiciais, prisão, tortura, violência sexual e uso da crise humanitária e econômica “como uma ferramenta para perseguição”<sup>59</sup>. Paralelamente às reações institucionais regionais, às Nações Unidas passaram a tratar a crise com maior preocupação.

Conforme aponta o analista Gustavo de Macedo, em 10 de setembro de 2018, “o Conselho de Segurança da ONU se reuniu para discutir Corrupção e Conflito – uma novidade no histórico de abordagens da instituição”. Após a reunião dos membros do CSNU, “uma conversa informal [foi] organizada pelos Estados Unidos, intitulada Venezuela como um Estudo de Caso de Corrupção, Paz e Segurança”<sup>60</sup>. Em pouco mais de uma semana, algumas agências onusianas começaram atuar politicamente na crise. Nesse sentido, destaca-se a ação conjunta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) na criação de um Plano Regional de Resposta a Refugiados Migrantes, com apoio da sociedade civil, “a fim de promover uma resposta coordenada, mobilizar recursos da comunidade internacional e promover uma cultura

---

<<http://www.oas.org/documents/eng/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-EN.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/eng/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-EN.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-que-significa-evocar-responsabilidade-de-protoger-na-venezuela-23311751>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

de tolerância, de coexistência pacífica e de inclusão<sup>61</sup>.

Em 26 de setembro, o CDH reconheceu as “sérias violações de direitos humanos” no país, e classificou a situação como uma “crise humanitária”<sup>62</sup>. A resolução do CDH expressa profunda preocupação com as violações dos direitos humanos na Venezuela. O documento diz que o governo venezuelano deveria abrir suas portas à assistência humanitária para tratar da “escassez de alimentos e remédios, o aumento da desnutrição” e “o surto de doenças que haviam sido anteriormente erradicadas ou mantidas sob controle na América do Sul”<sup>63</sup>.

No mesmo dia, horas depois da leitura da resolução do CDH, Peru, Paraguai, Chile, Argentina e Canadá solicitaram que o Tribunal Penal Internacional (TPI) investigasse os supostos crimes do regime de Maduro na Venezuela para determinar se eles constituem crimes contra a humanidade, conforme definido no artigo VII, do Estatuto de Roma. Caso o Tribunal reconheça o cometimento de tais crimes, abre-se uma brecha legal e política para o uso do terceiro pilar da R2P no país. Como resultado, figuras políticas proeminentes

---

<sup>61</sup> Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/01/29/declaracao-conjunta-acnur-e-oim-por-eduardo-stein-representante-especial-conjunto-do-acnur-oim-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

<sup>62</sup> Resolução A/HRC/RES/39/1. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G18/286/71/PDF/G1828671.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

<sup>63</sup> Ibid.

começaram a invocar a norma da R2P e a questionar a legitimidade do atual governo<sup>64</sup>, e Estados Unidos e muitos países da América Latina e Europa reconheceram o líder da Assembleia Nacional controlada pela oposição, Juan Guaidó, como presidente interino. Outros protestos contra o governo em janeiro de 2019 resultaram em pelo menos 40 mortes e uma estimativa de 850 detidos<sup>65</sup>.

Em realidade, desde 2017, a maior crise de migrantes/refugiados dentro da América do Sul era sentida por países da região, com destaque para as fronteiras com a Colômbia e com o Brasil. Recordar-se que, em 23 de fevereiro de 2019, o conflito gerado após a posse de Maduro também repercutiu ao longo das fronteiras com ambos os países, contexto em que as forças de segurança venezuelanas usaram gás lacrimogêneo, balas de borracha e munição para dispersar os protestos contra o bloqueio do governo a ajuda humanitária patrocinada, em grande parte pelos Estados Unidos<sup>66</sup>. Vários governos e organismos regionais, inclusive os membros da OEA, criticaram publicamente as sérias violações sistemáticas de direitos humanos e os abusos que ocorriam no país. Por conseguinte, mais de 50 governos reconheceram Guaidó como presidente inte-

---

<sup>64</sup> Disponível em: <<https://ecr2p.leeds.ac.uk/r2p-in-brief/venezuela/>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

<sup>65</sup> Disponível em: <<https://ecr2p.leeds.ac.uk/r2p-in-brief/venezuela/>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

<sup>66</sup> OEA. Op. cit., p. 40.



rino da Venezuela<sup>67</sup>.

Ao que parece, os países latino-americanos mais ativos no empreendedorismo político para a R2P estão pressionando o governo maduro a deixar o poder sob o risco de solicitarem uma proposta de resolução no CSNU no âmbito da norma de R2P.

## Conclusão

A experiência política de países latino-americanos no tocante aos direitos humanos e o crescente trabalho conjunto entre governos e representações da sociedade civil são marcas do amadurecimento desses países quanto a normas internacionais de caráter humanitário.

O composto de países da América Latina e Caribe representa uma amálgama de posicionamentos diversos sobre a norma de R2P. Observou-se que, desde de 2005, a relação individual dos Estados da região com a R2P pouco se alterou. Isso não minimiza a crescente atuação de países da América Latina na institucionalização da norma. Houve atuações robustas no empreendedorismo normativo, principalmente, por parte da Costa Rica, Chile e Guatemala. De forma relevante, porém menos contínua, atuaram México, Argentina e Uruguai.

Constatou-se, no entanto, uma pequena alteração da percepção brasileira sobre a R2P entre os anos de

---

<sup>67</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/05/01/crise-na-venezuela-8-perguntas-para-entender-a-escalada-da-tensao-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 9 mai. 2019.

2011 e 2013. Porém, o ativismo político do país sobre a questão perdeu fôlego nos últimos anos. Complementarmente, um grupo de países latino-americanos se posicionam como apoiadores moderados à norma da R2P, e frequentemente considera a necessária prevalência de medidas preventiva às ações reativas, por vezes rogando um sequenciamento cronológico rígido de ações. Correlacionam, também, desenvolvimento sustentável, inclusão social e a medidas preventivas sobre os conflitos e os crimes de atrocidades em massa.

O grupo de países opositores inclui Cuba, Nicarágua e Venezuela, que continuam a ver a evolução normativa com um cavalo de Troia, que esconde motivações políticas, por vezes vistas como imperialistas e de natureza colonial.

Por fim, pode-se considerar que a atuação de países da região como empreendedores normativos e os trabalhos desenvolvidos por esses países junto às organizações da sociedade civil para o progresso da R2P provam uma gradual tendência de atores regionais a aceitar uma eventual intervenção da comunidade internacional na região. Entretanto, conforme foi amplamente exposto, os países privilegiam ações preventivas a ações reativas no âmbito da norma em questão. Conquanto, caso a investigação do TPI comprove o cometimento de crimes contra a humanidade por parte do governo Maduro, abrir-se-ia uma nova maneira da comunidade internacional atuar na região.

## Referências Bibliográficas

ALVES PEREIRA, Antônio Celso. A reforma das Nações Unidas e o sistema internacional contemporâneo. *Jornadas de direito internacional público no Itamaraty*, 2007.

BACCARINI, M. P. O. *A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

BARQUEIRO, C., SEAMAN, K.; TOWEY, K., 2016. Regional Organizations and Responsibility to Protect: Normative Reframing or Normative Change?. *Politics and Governance*, n. 4, v. 3, p. 37-49.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Revista Política Externa*, v. 21, n. 4. São Paulo: HMG, abr./ mai./ jun. 2013.

BURGES, Sean W. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, v. 52, n.2, 2015, p. 193-207.

CROSSLEY, Noële. Humanitarian Intervention: From Le Droit d'Ingérence to the Responsibility to Protect. Doctor of Philosophy, London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, 2015.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

HOFMANN, G. *Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm*

*Only Makes It Stronger?*. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), 2015.

MERKE, Federico. *¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina*. Seminario “Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina” organizado por el Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer. Ciudad de México, 2014.

PEREIRA, D. C. ; ROCHA, R. A. . Segurança na União Europeia e UNASUL: entre o institucionalismo e o cosmopolitismo. *Conjuntura Global*, v. 4, p. 438-456, 2015.

ROCHA, Rafael. A. *O Papel dos Empreendedores Normativos na Institucionalização da Responsabilidade de Proteger*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2017.

ROCHA, R. A.; ROCHA, A. J. R. O Governo Rousseff e o Uso da Força para a Proteção de Civis (2011-2014). *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 30, 2015, p. 136-152.

SERBIN, Andrés; PONT, Andrei. Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?. The changing international landscape and the Responsibility to Protect, *Pensamiento Propio*, 4, 2015, p. 11-34.

SERRANO, Mónica. Latin America. In: BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016.

STUENKEL, OLIVER. The BRICS and the Future of R2P. *Global Responsibility to Protect*, v. 6, 2014.

**PARTE III**

**ASSISTÊNCIA  
HUMANITÁRIA**

# Interesses Históricos e Atuais na Assistência Humanitária Internacional

Fabiano L. de Menezes\*  
Isabela Sanches Bonifácio\*\*  
Solange Aparecida Caetano\*\*\*

## Introdução

Cada vez mais há necessidade de assistência humanitária no âmbito internacional. A razão dessa necessidade são os conflitos armados causados pelo homem e desastres naturais causados por condições climáticas extremas como secas, inundações, tempestades e ciclones tropicais. Embora seja importante ressaltar que a guerra interestatal não seja mais um padrão de conflito internacional – como era antes da Segunda Guerra Mundial –, os conflitos internos, perseguições e violência generalizada em diversos Estados vem aumentando nos últimos anos. Os deslocamentos internos associados com desastres naturais e climáticos também ocorrem em grande parte dos Estados. Como resultado, a assistência humanitária é imprescindível

---

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Graduada em Relações Internacionais na Universidade Católica de Santos, desenvolvendo Iniciação Científica com bolsa do IPECI/UNISANTOS.

\*\*\* Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

para lidar com o lado humano que decorre dessas duas tragédias principais.

Neste capítulo, avaliaremos um ponto obscuro no âmbito da assistência internacional: a questão dos interesses interestatais por de traz dessa ajuda. Observaremos o seu conceito, princípios, objetivos e panorama geral. Em seguida, examinaremos alguns casos históricos e atuais no fornecimento de assistência humanitária. Por fim, veremos alguns casos em que nem sempre os princípios que regem a assistência humanitária (imparcialidade, neutralidade e independência) estão presentes quando um Estado decide fornecer ajuda para aliviar o sofrimento alheio.

## **1. Assistência Humanitária**

A assistência humanitária é um termo que gera bastante controvérsia conceitual em razão de inexistir uma padronização internacional e consenso entre academia, mídia e atores envolvidos nessa área. Alguns conceitos utilizados como sinônimos podem ser: resposta humanitária, ajuda humanitária, ajuda externa, ação humanitária, doação humanitária etc. Intervenção humanitária é outro conceito que pode gerar alguma aproximação com a assistência humanitária, mas inexistente relação entre elas. A intervenção humanitária está associada ao uso central da força militar e a violação da soberania de um Estado. Essa intervenção para ser legítima precisa do consentimento do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A assistência humanitária e as derivações próximas do seu conceito, por outro lado, não tem nenhuma relação com o uso da força e violação da soberania porque ela é voluntária e tem o consentimento de um Estado que solicitou tal assistência. Em 2003, para tentar definir algum padrão na área da assistência humanitária, representantes de dezessete Estados, Comissão Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, organizações não governamentais e acadêmicos, aprovaram os 24 Princípios e Boas Práticas de Doação Humanitária (Princípios e Boas Práticas)<sup>1</sup>.

Nos 24 Princípios e Boas Práticas, é possível ver o uso dos principais conceitos dessa temática, bem como seus objetivos, causas e princípios. Por exemplo, no item “objetivos e definição da ação humanitária” definem que a “ação humanitária” deve “salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e após as crises provocadas pelo homem e os desastres naturais” [...]<sup>2</sup>. Ainda nesse item, reconhece-se que “a ação humanitária” deve ser guiada pelos princípios da imparcialidade, neutralidade e independência<sup>3</sup>. Nos “princípios gerais” usa-se, por outro lado, o termo “Fornecer assistência humanitária de forma a

<sup>1</sup> Cf. *Os 24 Princípios e Boas Práticas de Doação Humanitária (Princípios e Boas Práticas)*. Disponível em: <<https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>2</sup> Ibid. Princípio 1.

<sup>3</sup> Ibid. Princípio 2.



apoiar a recuperação e o desenvolvimento a longo prazo” [...]”<sup>4</sup>.

Na história recente, um exemplo que contribuiu para o avanço da prática da assistência humanitária foi a Batalha de Solferino de 1859, durante a Segunda Guerra de Independência Italiana<sup>5</sup>. Soldados feridos, ao invés de receberem ajuda, eram mortos pelos adversários durante a Batalha de Solferino, outros soldados feridos ao final da guerra foram abandonados e sem nenhuma assistência médica. Impressionado com as atrocidades ocorridas, um empresário suíço de nome Henry Dunant mobilizou uma dezena de pessoas para prestar assistência humanitária voluntária aos soldados feridos. Em 1862, Dunant publica um livro de memórias relatando os horrores ocorridos na Batalha de Solferino<sup>6</sup>. Em 1863, Dunant com mais quatro indivíduos fundaram o que é hoje o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Em 1864, nasceu o que se tornaria mais tarde a primeira Convenção de Genebra. Essa convenção foi o primeiro tratado internacional codificado que cobriu os soldados doentes e feridos no campo de batalha, marco inicial de um ramo do direito identificado como Direito Internacional Humanitário (DIH).

---

<sup>4</sup> Ibid. Princípio 9.

<sup>5</sup> Cf. BROOKS, Richard; DENNIS, Peter. *Solferino 1859: the battle for Italy's freedom*. Oxford: Osphrey Publishing, 2009.

<sup>6</sup> Cf. DUNANT, Henry. *Lembrança de solferino. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha*, 2016. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/lembranca-de-solferino>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Em 12 de agosto de 1949, foram criadas as quatro Convenções de Genebra. Elas protegem os doentes e feridos das forças armadas no campo de batalha (primeira); doentes, feridos e náufragos das forças armadas no mar (segunda); prisioneiros de guerra (terceira); e civis que se encontrem em poder de uma potência estrangeira no caso de um conflito internacional (quarta)<sup>7</sup>. Portanto, o DIH foi criado originalmente da assistência humanitária – mas não se confunde com ela – e evoluiu para a criação de regras (Convenções de Genebra) que se aplicam somente em épocas de conflito armado e tem como foco central proteger pessoas que não participam ou deixaram de participar das hostilidades.

Por outro lado, a assistência humanitária continua sendo uma prática voluntária. Não há obrigação legal que vincule os Estados e os demais atores a fornecer assistência humanitária para aqueles que mais necessitam. Não obstante, há uma tentativa de se criar um regime de “dar e receber” assistência humanitária<sup>8</sup>. No âmbito intergovernamental internacional, o que existe é o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), da ONU, que é o responsável pelas respostas de coordenação às emergências

---

<sup>7</sup> Cf. as Quatro Convenções de Genebra. Disponível em: <file:///C:/Users/4410/Downloads/convenios\_de\_GVA-POR\_bookmarks.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>8</sup> SPIEKER, Heike. The right to give and receive humanitarian assistance. In: HEINTZE, Hans-Joachim; ZWITTER, Andrej. *International law and humanitarian assistance a crosscut through legal issues pertaining to humanitarianism*. Londres: Springer, 2011. p. 7-22.

humanitárias. Os principais programas da ONU que fornecem, por exemplo, assistência humanitária são: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentos (FAO).

## **2. Fatores à assistência humanitária e panorama geral**

Para a OCHA, os principais fatores que devem contribuir para a necessidade de fornecer assistência humanitária atualmente são: conflitos armados e desastres naturais causados por condições climáticas extremas como secas, inundações, tempestades e ciclones tropicais<sup>9</sup>. Esses principais fatores à prestação da assistência humanitária podem ser corroborados com os números de alguns relatórios. De acordo com o relatório do ACNUR, o atual número da população que foi forçada a se deslocar em decorrências de conflitos, perseguição e violência generalizada aumentou em 2,9 milhões em 2017<sup>10</sup>. Nesse relatório, o ACNUR mostra que 68,5 milhões de pessoas foram deslocadas à força em todo o mundo. Já no relatório do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC), foram registrados 18,8 milhões de novos deslocamentos in-

---

<sup>9</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (UNDP). *Global humanitarian overview 2019*, 2019. p. 23-24. Disponível em: <<https://www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2019>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

<sup>10</sup> Ibid.

ternos associados com desastres em 135 países e territórios em 2017<sup>11</sup>. Nesse relatório, os desastres relacionados ao clima foram as principais causas da maioria dos deslocamentos internos, com inundações (8,6 milhões) e tempestades (7,5 milhões)<sup>12</sup>.

Nesse sentido, para 2019, o panorama para necessidades humanitárias permanecerá alto, de acordo com o OCHA<sup>13</sup>. Por exemplo, cerca de 132 milhões de pessoas em 42 países em todo o mundo precisarão de assistência humanitária. A maioria das necessidades humanitárias ocorre em crises de longa duração nas quais tem havido pouco progresso na abordagem sobre as suas principais causas. O conflito permanecerá sendo o principal impulsionador das necessidades humanitárias<sup>14</sup>.

Outra questão controversa sobre assistência humanitária é a questão das doações. Relatório da Assistência Humanitária Global (GHA, na sigla em Inglês) mostra que América do Norte e Europa são os maiores doadores<sup>15</sup>. Os Estados Unidos da América (EUA) con-

<sup>11</sup> CENTRO DE MONITORAMENTO DE DESLOCAMENTO INTERNO (IDMC). *Global report on internal displacement 2018*, 2018. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201805-final-GRID-2018\\_0.pdf](http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201805-final-GRID-2018_0.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2019.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (UNDP). Op. cit. p. 5.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, 2018, p. 38. Disponível em: <<http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf>>. Acesso

tinuam na liderança dos maiores doadores internacionais, fornecendo cerca de 32% de toda assistência humanitária<sup>16</sup>. Por outro lado, os cinco maiores receptores de assistência humanitária foram: Síria, Iêmen, Iraque, Palestina e Sudão do Sul<sup>17</sup>. Ademais, a Síria continua pelo quinto ano consecutivo como o maior receptor de assistência humanitária<sup>18</sup>.

Ainda nessa questão da doação, a Síria, como sendo um dos principais Estados que recebem assistência humanitária, chama a atenção para uma outra situação relacionada a este tema. Uma análise recente sugere que a assistência humanitária que o governo sírio recebe das agências da ONU, através da Organização Mundial de Saúde (OMS), tem servido para o regime do Presidente Bashar al-Assad manter seu poder<sup>19</sup>.

### 3. Assistência humanitária e interesses

Como vimos anteriormente, a assistência humanitária é voluntária e deve ser guiada pelos princípios da imparcialidade, neutralidade e independência. No entanto, na prática interestatal da assistência humanitária nem sempre é possível identificar esses princípios. Outros fatores podem influenciar os Estados poderosos a tomar a decisão de fornecer ou não assis-

---

em: 19 fev. 2019.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid. p. 20.

<sup>18</sup> Ibid. p. 13.

<sup>19</sup> SPARROW, Annie. How UN humanitarian aid has propped up Assad. *Foreign Affairs*, 20 set. 2018.

tência humanitária. Nesse contexto, “moral e ética são utilizadas para servir os interesses dos Estados, e não para justificar a sua atuação”<sup>20</sup>. Nesta seção observaremos alguns casos (históricos e atuais) em que é possível trabalhar com a hipótese que interesses influenciavam na tomada de decisão para fornecer assistência humanitária.

Sob o olhar histórico, o período bipolar da Guerra Fria contribuiu para os principais atores (EUA e URSS) desenvolver ações, incluindo assistência humanitária, para alinhar suas principais ideologias (capitalismo e ideologia). Para os EUA, assistência humanitária representou a segurança de inserir seus interesses, mas desconectados das questões militares e diplomáticas<sup>21</sup>. Um exemplo desse argumento é a proteção aos refugiados. Os EUA influenciaram a criação da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, mas nunca a assinaram. Apenas em 1968, com a aprovação do seu Protocolo Adicional, os EUA aderem a proteção internacional dos refugiados. Durante esse período de desvinculação com a normatização internacional, os EUA definiram, à sua maneira, a proteção do refugiado: se o Estado de origem fosse um aliado, o refugiado deveria ser excluído de obter a proteção; se o Estado de origem fosse um inimigo, o refugiado

<sup>20</sup> MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003 (1948). p. 3-28.

<sup>21</sup> MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.

poderia receber a proteção<sup>22</sup>. Nesse sentido, o cenário ideológico da Guerra Fria contribuiu para o refugiado soviético -independente de sofrer ou não perseguição - receber a proteção dos EUA<sup>23</sup>.

Um estudo, focando no período de 1964 a 1995, analisou os dados de assistência humanitária a desastres dos EUA, concluindo que a política externa e os fatores domésticos foram determinantes para o fornecimento da assistência<sup>24</sup>. Outros Estados também utilizaram dos seus respectivos interesses estratégicos para fornecer assistência humanitária. Por exemplo, durante a década de 1980, uma pesquisa comparou a ajuda internacional dos EUA, França, Japão, Suécia e EUA na África<sup>25</sup>. Os resultados desse estudo evidenciam três pontos principais: a ajuda externa não tem relação com uma política externa altruísta cujo objetivo seria mitigar o sofrimento humanitário, fatores estratégicos e ideológicos associados a Guerra Fria prevaleceram no fornecimento da ajuda; os interesses econômicos (em

---

<sup>22</sup> Cf. WARREN, George L. The scape program. *Journal of International Affairs*, v. 7, 1, p. 83-86, 1953.

<sup>23</sup> LOESHER, Gil; SCALAN, John A. *Calculated kindness: refugees and america's half-open door, 1945 to the present*. New York: The Free Press, 1986.

<sup>24</sup> DRURY, A. Cooper; OLSON, Richard Stuart; VAN BELLEM Douglas A. The politics of humanitarian aid: US foreign disaster assistance, 1964-1995. *The Journal of Politics*, v. 67, 2, p. 454-473, 2005.

<sup>25</sup> SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce. Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of american, japanese, french, and swedish aid flows. *World Politics*, v. 20, 2, p. 294-323, 1998.

especial, os comerciais) favoreceram a tomada de decisão<sup>26</sup>.

Usando dados coletados por sessenta e cinco países em desenvolvimento entre 1984 e 1993, um estudo sugere um link entre os votos a favor aos EUA em questões importantes na ONU (Paz no Oriente Médio, intervenção estrangeira, direitos humanos, armas nucleares, orçamento e organização da ONU, Relações Norte-Sul, armas químicas e biológicas, paz na Bósnia e Herzegovina, apartheid na África do Sul e outros assuntos) e assistência humanitária<sup>27</sup>. Por fim, o autor sugere que “ao manipular habilmente o nível de ajuda internacional, os EUA podem efetivamente buscar sua influência global na era pós-Guerra Fria”<sup>28</sup>.

De acordo com um levantamento nos bastidores diplomáticos de Genebra, os Estados doadores exigem que o mesmo valor do dinheiro doado seja repassado (em contratos de prestações de serviços), às empresas e organizações não governamentais dos seus respectivos Estados<sup>29</sup>. Alguns exemplos associados com essa prática citados pelo autor foram: i) o caso do governo francês que exigiu, em contra partida a uma doação feita ao Haiti, que uma empresa francesa fosse contra-

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> WANG, T. Y. U.S. foreign aid and unvoting: an analysis of important issues. *International Studies Quarterly*, v. 43, 1, p. 199-210, 1999.

<sup>28</sup> Ibid. p. 209.

<sup>29</sup> CHADE, Jamil. *Governos cobriam contratos com a ONU*. O Estado de S. Paulo, 6 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,governoscobriam--contratos-da-onu-,980999,0.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2019.



tada para executar o serviço; ii) os EUA e a Suíça (dois dos principais Estados com sedes da ONU) foram os principais receptores dos contratos de prestações de serviço da ONU (1,5 bilhão e 750 milhões de dólares, respectivamente); iii) O Brasil recebeu a maioria dos contratos de prestações de serviços da ONU no Haiti (onde ele é o responsável pela missão de paz). Tais contratos foram destinados a empresas e organizações não governamentais brasileiras. Por fim, o autor identificou, no seu levantamento nos bastidores diplomáticos, que: “a solidariedade na diplomacia é medida por quanto o país doador vai ganhar com isso”<sup>30</sup>.

Como observamos na seção anterior, conflito e desastres naturais são as duas principais causas para o fornecimento de assistência humanitária. Estudos que analisam a relação entre desastres naturais e os fatores que contribuíram para o oferecimento da ajuda sugerem que interesses políticos e estratégicos estão em primeiro plano. Por exemplo, um estudo mostrou que os Estados doadores têm as suas preferências quando decidem fornecer assistência para uma determinada emergência humanitária relacionada a um desastre natural<sup>31</sup>. Algumas dessas preferências são: Estados menores, geograficamente próximo e exportadores de petróleo<sup>32</sup>. Nessa mesma linha, outros estudos confir-

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> FINK, Günther; REDAELLI, Silvia. Determinants of international emergency aid – humanitarian need only?. *World Development*, v. 39, 5, p. 741-757, 2011.

<sup>32</sup> Ibid.

mam que outros fatores além da necessidade humanitária estão presentes na alocação de recursos<sup>33</sup>. Os Estados fornecedores de assistência em casos de desastres naturais optam para oferecer a ajuda para os Estados que estão mais próximos, que compartilham o mesmo idioma e laços coloniais<sup>34</sup>.

Recentemente, um caso que chamou a atenção sobre o tema da assistência humanitária foi a Venezuela e a não autorização da ajuda enviada pelos EUA. A Venezuela está passando por uma crise humanitária sem precedentes. Estima-se que mais de 3 milhões de pessoas fugiram da Venezuela em razão da instabilidade política, fome, doenças, inflação, pobreza e crescentes taxas de criminalidade<sup>35</sup>. Em janeiro de 2018, o líder opositor e atual representante da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se declarou presidente interino da Venezuela até que novas eleições sejam realizadas<sup>36</sup>. Até o momento, cerca de cinquenta Estados reconheceram Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, entre eles estão: Alemanha, Brasil, EUA, Canadá, Japão, Portugal e Reino Unido. Por outro lado, a Venezuela do atual presidente Nicolás Maduro

<sup>33</sup> STROMBERG, David. Natural disasters, economic development, and humanitarian aid. *Journal of Economic Perspectives*, v. 21, 3, p. 199-222, 2007.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Cf. CARE. *Humanitarian crisis in Venezuela*. Documento online, S/d. disponível em <<https://www.care.org/emergencies/humanitarian-crisis-in-venezuela>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>36</sup> Ibid.

anunciou um grupo de aproximadamente cinquenta Estados-Membros da ONU para defender a soberania venezuelana, entre eles, estão: Rússia, China e Irã<sup>37</sup>.

Como observamos anteriormente, a assistência humanitária é realizada de forma voluntária por um Estado doador. Inexiste obrigação, mas ela deve ser solicitada por um Estado que necessita dessa ajuda. O presidente interino da Venezuela solicitou assistência humanitária ao governo dos EUA. Os EUA, em coordenação com o governo da Colômbia, enviaram toneladas de alimentos, remédios e kits de higiene para a cidade Cúcuta, na fronteira colombiana com a Venezuela<sup>38</sup>. O governo de Nicolas Maduro não autorizou a entrada da ajuda humanitária em razão de ele não ter solicitado. O presidente venezuelano afirmou em coletiva de imprensa que: “a Venezuela não vai permitir o show da ajuda humanitária falsa, porque não somos mendigos de ninguém”<sup>39</sup>.

O governo brasileiro também entrou no dilema da assistência humanitária à Venezuela, afirmando que fará uma força tarefa interministerial para disponibil-

---

<sup>37</sup> Cf. AFP. Governo de Maduro anuncia criação de grupo de apoio com 50 países na ONU. *O Globo*, 14 fev. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-de-maduro-anuncia-criacao-de-grupo-de-apoio-com-50-paises-na-onu-23453171>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>38</sup> Cf. AFP. Maduro bloqueará a ajuda humanitária que enviada por EUA. *ISTOÉ*, 8 fev. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/maduro-bloqueara-a-ajuda-humanitaria-que-enviada-por-eua/>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>39</sup> *Ibid.*

zar assistência humanitária nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, em Roraima<sup>40</sup>. Essa ação está sendo coordenada junto com os EUA e o plano é que opositores do governo de Nicolás Maduro busquem a ajuda no Brasil. O presidente interino acredita que militares venezuelanos poderão romper com o governo venezuelano em razão da crise humanitária que assola o país<sup>41</sup>.

Nesse sentido, a assistência humanitária à Venezuela, embora importante, está sendo utilizada pelo presidente interino da Venezuela como um mecanismo estratégico para deteriorar o governo de Nicolás Maduro. É importante ressaltar que do ponto de vista estratégico, o presidente interino conseguiu fazer o que nenhum outro político opositor conseguiu fazer nos últimos anos: respaldo internacional. Por outro lado, há um risco perigoso quando o presidente interino usa da assistência humanitária para implementar esse plano por conta das consequências que ela pode gerar.

O CICV, prezando pela natureza da neutralidade e imparcialidade da assistência humanitária, conversou com os EUA sobre os riscos de entregar ajuda humanitária à Venezuela sem a aprovação do governo de Nicolas Maduro. O diretor de operações globais do CICV, Dominik Stillhart, afirmou que a participação

---

<sup>40</sup> DELLA COLLETA, Ricardo. Brasil coordena com EUA entrega de ajuda humanitária à Venezuela. *Folha de S. Paulo*, 19 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/brasil-coordena-com-eua-entrega-de-ajuda-humanitaria-a-venezuela.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>41</sup> Ibid.

da organização nessa ajuda apenas se elas forem executadas "com o acordo das autoridades, sejam quais forem as autoridades"<sup>42</sup>.

O caso da Venezuela é mais um episódio da dificuldade que persiste em olhar para o fornecimento de assistência humanitária através dos princípios da imparcialidade, neutralidade e independência.

## Conclusão

Neste capítulo avaliamos a questão da assistência humanitária. Observamos que o conceito de assistência humanitária em razão da falta de uma padronização internacional pode ser um termo bastante controverso - dependendo que o utiliza. Todavia, a natureza e os princípios da assistência humanitária são bem claros: salvar vidas; e imparcialidade, neutralidade e independência. Embora em um cenário ideal ninguém deveria precisar de ajuda em um mundo real e pacífico como nunca antes na história, conflitos criados pelos homens e desastres naturais e climáticos constituem as principais causas da necessidade de assistência internacional.

Do outro lado, no âmbito dos Estados, com geralmente são sempre os mesmos Estados que continuam a oferecer a maior parcela da assistência humanitária, um cálculo é feito para definir que Estado - e

---

<sup>42</sup> ABC NEWS. Red Cross talks to US about risks of sending Venezuela aid. *ABC News*, 2 fev. 2019. Disponível em: <<https://abcnews.go.com/International/wireStory/red-cross-warns-us-risks-sending-aid-venezuela-60788615>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

também são muitos que a necessitam – deve receber a ajuda. Somados com fatores estratégicos e interesses, o resultado é que, nos casos observados, a assistência humanitária pode ser muitas vezes refém de outros objetivos que não o de salvar vidas. Evidente que a análise realizada neste artigo não pode ser generalizada para outros casos, a hipótese permanece aberta para outras constatações sobre esse tema.

### **Referências Bibliográficas**

ABC NEWS. Red Cross talks to US about risks of sending Venezuela aid. *ABC News*, 2 fev. 2019.

AFP. Governo de Maduro anuncia criação de grupo de apoio com 50 países na ONU. *O Globo*, 14 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Maduro bloqueará a ajuda humanitária que enviada por EUA. *ISTOÉ*, 8 fev. 2019.

BROOKS, Richard; DENNIS, Peter. *Solferino 1859: the battle for Italy's freedom*. Oxford: Osphrey Publishing, 2009.

CARE. *Humanitarian crisis in Venezuela*. Documento online, S/d.

CENTRO DE MONITORAMENTO DE DESLOCAMENTO INTERNO (IDMC). *Global report on internal displacement 2018*, 2018.

CHADE, Jamil. Governos cobiçam contratos com a ONU. *O Estado de S. Paulo*, 6 jan. 2013.

DELLA COLLETA, Ricardo. Brasil coordena com EUA entrega de ajuda humanitária à Venezuela. *Folha de S. Paulo*,

19 fev. 2018.

DUNANT, Henry. *Lembrança de solferino*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2016.

DRURY, A. Cooper, OLSON, Richard Stuart; VAN BELLE, Douglas A. The politics of humanitarian aid: US foreign disaster assistance, 1964–1995. *The Journal of Politics*, v. 67, 2, p. 454-473, 2005.

FINK, Günther e REDAELLI, Silvia. Determinants of international emergency aid – humanitarian need only?. *World Development*, v. 39, 5, p. 741-757, 2011.

GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, 2018.

LOESHER, Gil; SCALAN, John A. *Calculated kindness: refugees and america's half-open door, 1945 to the present*. New York: The Free Press, 1986.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003 (1948).

\_\_\_\_\_. A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (UNDP). *Global humanitarian overview 2019*, 2019.

SCHRAEDER, Peter J., HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce.

Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of american, japanese, french, and swedish aid flows. *World Politics*, v. 20, 2, p. 294-323, 1998.

SPARROW, Annie. How UN humanitarian aid has propped up Assad. *Foreign Affairs*, 20 set. 2018.

SPIEKER, Heike. The right to give and receive humanitarian assistance. In: HEINTZE, Hans-Joachim; ZWITTER, Andrej. *International law and humanitarian assistance a cross-cut through legal issues pertaining to humanitarianism*. Londres: Springer, 2011. p. 7-22.

STRONBERG, David. Natural disasters, economic development, and humanitarian aid. *Journal of Economic Perspectives*, v. 21, 3, p. 199 -222, 2007.

WANG, T. Y. U.S. foreign aid and UN voting: an analysis of important issues. *International Studies Quarterly*, v. 43, 1, p. 199-210, 1999.

WARREN, George L. The scape program. *Journal of International Affairs*, v. 7, 1, p. 83-86, 1953.



## Brumadinho: mídia e assistência humanitária

Manuela de Carvalho Rodrigues\*

Nélida Reis Caseca Machado\*\*

### Introdução

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a universalização da noção de proteção integral dos Direitos Humanos, a assistência humanitária passou a ser compreendida não só como uma necessidade, mas como um direito dos países beneficiários que vivem conflitos ou vivenciam desastres e, ao mesmo tempo, um dever da comunidade internacional.

Por outro lado, os meios de mídia de massa se popularizaram e, ainda que existam barreiras de acesso (como custo, desigualdade, analfabetismo, acesso à energia elétrica etc.), estão acessíveis a um número cada vez maior de pessoas. As mídias de massa e, especialmente, as novas mídias pela internet foram recebidas com bastante otimismo quanto aos impactos sociais que poderiam proporcionar. Atualmente, esse

\* Doutoranda em Política Científica e Tecnológica na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Professora do Instituto Federal. (IFMG). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Professora e Pesquisadora na Universidade Vale do Rio Verde (UninCor). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

otimismo já deu espaço a críticas importantes quanto a sua utilização. À facilitação e democratização do acesso à informação, se contrapõem a dificuldade de quebrar o monopólio sobre as informações, o aumento do risco de manipulação e a falta de controle sobre as mesmas, Além da perda da privacidade, e da potencial amplificação dos danos.

Esse cenário se reflete também nas relações entre assistência humanitária e mídia. As mídias de massa são úteis para informar e para mobilizar pessoas para as causas humanitárias. Contudo, muitas vezes exageram o tom de alarmante nas coberturas e conferem mais foco às questões políticas e mercadológicas que às necessidades humanitárias.

Este capítulo discute a cobertura da mídia<sup>1</sup>, no caso do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho – MG, no intuito de perceber se a cobertura facilitou a prestação de assistência humanitária. Foram analisadas as notícias, nos sites Globo.com; Portal R7 e UOL e também na página do *Facebook* “Rompimento da Barragem de Brumadinho em Minas Gerais, Brasil”<sup>2</sup>, buscando quais as principais notícias e qual o tom e a ênfase predominantes nas notícias. A partir deste apanhado, discutiu-se quais foram as principais consequências da cobertura.

---

<sup>1</sup> A coleta de dados para este capítulo foi feita até a data de 14 de fevereiro de 2019.

<sup>2</sup> Cf. <<https://www.facebook.com/crisisresponse/brumadinho-dam-collapse-jan31-2019/about/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

## 1. Apresentando Brumadinho: o caso

No dia 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho, uma cidade da região metropolitana de Belo Horizonte/MG, a barragem da Mina Córrego do Feijão, que pertence à empresa de mineração Vale S/A, se rompeu. A lama, de início, atingiu o refeitório da Vale, que estava cheio de funcionários, cerca 427 pessoas<sup>3</sup>.

Depois, a lama seguiu para o rio Paraopeba, que tem sua foz na represa de Três Marias e é um dos principais afluentes do Rio São Francisco. O rio Paraopeba faz parte do abastecimento de água da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) suspendeu a captação no rio, utilizando outros sistemas para o abastecimento da população<sup>4</sup>.

Segundo a Vale S/A, a Barragem I, que se rompeu, tinha como finalidade a disposição de rejeitos provenientes de produção e estava com sua atividade paralisada, em processo de encerramento definitivo do uso. Com 86 metros de altura e 720 metros de comprimento, foi construída em 1976, pelo método de altea-

---

<sup>3</sup> G1MINAS. Fotos Mostram Como era a Área Administrativa da Mina do Feijão. *G1*, 3 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/02/03/fotos-mostram-como-era-area-administrativa-da-vale-destruida-apos-barragem-se-romper-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>4</sup> Cf. G1MINAS. Copasa suspende captação de água no Rio Paraopeba por causa do rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho. *G1*, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/copasa-suspende-captacao-de-agua-no-rio-paraopeba-por-causa-do-rompimento-da-barragem-da-vale-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

mento a montante<sup>5</sup>, e adquirida pela Vale em 2001<sup>6</sup>.

A área ocupada pelos rejeitos era de 249,5 mil metros quadrados e o volume de 11,7 milhões de metros cúbicos. Em comunicado, a Vale afirmou que a Barragem I tinha, em sua documentação, declarações de estabilidade, que passava por inspeções quinzenais e que havia plano de ações emergenciais de barragem e o sistema de alerta era funcional<sup>7</sup>.

A Vale S/A criou um Comitê de Ajuda Humanitária para oferecer atendimento psicossocial e psicológico às vítimas, que iniciou suas atividades no dia do ocorrido<sup>8</sup>. Ademais, vários grupos de voluntários se organizam no recebimento de doações. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) reconheceu estado de calamidade pública em Brumadinho, no sábado, dia 26 de janeiro<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Método em que o corpo da barragem é construído com o uso de rejeito através de alteamentos sucessivos sobre o próprio rejeito depositado. Os alteamentos são realizados no sentido contrário ao fluxo de água (montante). A barragem necessita de rejeito grosso para que o maciço possa ser construído. (Cf. VALE. *Entenda as Barragens*, 2019. Disponível em: <[http://brumadinho.vale.com/Entenda-as-barragens-da-Vale.html?utm\\_source=Google&utm\\_medium=CPC&utm\\_campaign=2019|Search|BarragemBrumadinho|LandingBarragem&utm\\_content=Link1](http://brumadinho.vale.com/Entenda-as-barragens-da-Vale.html?utm_source=Google&utm_medium=CPC&utm_campaign=2019|Search|BarragemBrumadinho|LandingBarragem&utm_content=Link1)>. Acesso em: 14 fev. 2019).

<sup>6</sup> Cf. VALE. *Barragens*, 2019. Disponível em: <<http://brumadinho.vale.com/>>. Acesso em: 14 fev.2019.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL/SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. Portaria 30, de 25 de janeiro de 2019. Reconhece a situação de calamidade pública no município de Brumadinho (MG). Diário Oficial da União, 26 de jan.

Logo após o acontecido, dada a quantidade de pessoas atingidas, os feridos e os desabrigados passaram a ser encaminhados para a cidade de Belo Horizonte. A assistência médica e psicológica estava sendo feita, até a finalização deste estudo, por equipes locais, voluntários e funcionários da prefeitura<sup>10</sup>, e da Secretaria Estadual<sup>11</sup>.

A Coordenadoria de Defesa Civil de Minas Gerais e também a Defesa Civil de Brumadinho atuavam, juntamente com o Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar de Minas Gerais, na coordenação do atendimento a desabrigados e gerenciamento de doações e na coordenação e realização das atividades de resgate<sup>12</sup>. Bombeiros e policiais de outros Estados, assim como ferramentas e instrumentos para facilitar as buscas, também foram enviados<sup>13</sup>.

---

2019. Edição: 18-B. Seção: 1 - Extra. p. 1.

<sup>10</sup> Cf. BRUMADINHO. Prefeitura Municipal. *A Natureza de Brumadinho está Aberta e de Braços Abertos*, 2019. Disponível em: <<https://portal.brumadinho.mg.gov.br/>>. Acesso em: 14 fev.2019.

<sup>11</sup> GUTIERREZ, Juliana. *Saúde estadual coordena atendimento psicológico em Brumadinho*, fev. 2019. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/story/10864-saude-estadual-coordena-atendimento-psicologico-as-vitimas-de-barragem-em-brumadinho>>. Acesso em: 15 fev.2019.

<sup>12</sup> Cf. MINAS GERAIS. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. *Plano de Contingência*, 2019. Disponível em: [www.defesacivil.mg.gov.br](http://www.defesacivil.mg.gov.br). Acesso em: 14.fev.2019.

<sup>13</sup> Cf. RIO DE JANEIRO (Estado). Defesa Civil do Rio de Janeiro. *Corpo de Bombeiros RJ e Defesa Civil do Estado enviam novas equipes de resgate para Brumadinho*. Disponível em: <<http://www.defesacivil.rj.gov.br/index.php/noticias-da-defesa-civil/120-corpo-de-bombeiros-rj-e-defesa-civil-do-estado-enviam-novas-equipes-de-resgate-para-brumadinho>>. Acesso em: 14 fev. 2019. SÃO PAULO(Estado). Envio de

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi acionada por organizações ligadas às causas ambientais que assinaram conjuntamente uma denúncia indicando medidas de urgência para prevenir casos semelhantes e evitar danos ambientais e intoxicações<sup>14</sup>. Em 28 de janeiro, o relator especial Leo Heller se manifestou, sobre a denúncia, reconhecendo os riscos de contaminação à água e a necessidade de interrupção do abastecimento, e da adoção de medidas preventivas<sup>15</sup>.

Em nota, divulgada no dia 26 de janeiro, o Secretário Geral da ONU, Antônio Guterres, por meio de seu porta-voz, declarou solidariedade às vítimas e informou que o Sistema da ONU estaria à disposição para as buscas e esforços de ajuda emergencial. A mesma disposição foi expressada pelo Banco Mundial no Brasil, em nota divulgada em 28 de janeiro. A Cruz Vermelha Brasileira, braço nacional da Organização Internacional Cruz Vermelha, após pedido da Secretaria de Saúde Mental de Brumadinho, enviou equipe de psicólogos especializados em situações de desastre<sup>16</sup>.

Bombeiros de SP para Brumadinho (MG), 29 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/envio-de-bombeiros-de-sp-para-brumadinho-mg-2/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>14</sup> Cf. <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2019/02/Urgent-Appeal-Brumadinho-05.02.2019.pdf>>. Acesso em 14 fev.2019.

<sup>15</sup> Cf. ONU. Relator especial da ONU fala de possíveis perigos na tragédia de Brumadinho, *ONU News*, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/01/1657222>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>16</sup> Cf. CRUZ VERMELHA BRASILEIRA. *Cruz Vermelha Brasileira Segue Atuando em Brumadinho*, 30 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.>

A Organização Médicos Sem Fronteiras (MSF) também enviou ajuda médica à cidade<sup>17</sup>. Em 27 de janeiro, um grupo de 200 pessoas, entre médicos, engenheiros e especialistas em desastres chegaram de Israel em Brumadinho, para auxiliar no resgate das vítimas<sup>18</sup>.

Outras organizações internacionais, também se solidarizaram. A Cáritas Brasileira emitiu nota, em 26 de janeiro, solidarizando-se e convocando pessoas a participarem campanha #JuntosPorBrumadinho<sup>19</sup>, para doação de roupas alimentos e água, organizada

---

[cruzvermelha.org.br/pb/cruz-vermelha-brasileira-segue-atuando-em-brumadinho/](http://cruzvermelha.org.br/pb/cruz-vermelha-brasileira-segue-atuando-em-brumadinho/)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>17</sup> Cf. MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. *Médicos Sem Fronteiras inicia atividades de saúde mental em Brumadinho*, 30 jan. 2019. Disponível em: <<http://msf.itelios.com.br/noticias/medicos-sem-fronteiras-inicia-atividades-de-saude-mental-em-brumadinho>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>18</sup> Cf. SEGALLA, Vinícius. Bolsonaro Anuncia Chegada de Avião Israelense para Auxílio nas Buscas. *Carta Capital*, 27 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/bolsonaro-anuncia-chegada-de-aviao-israelense-para-auxilio-nas-buscas/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>19</sup> É uma campanha de doações de roupas, alimentos não perecíveis e água mineral, iniciada pela Arquidiocese de Belo Horizonte (Cf. ARQUIDIOCESE DE BELO HORIZONTE. *Juntos por Brumadinho: ajude os atingidos pelo rompimento da barragem*, 25 jan. 2019. Disponível em: <<http://arquidiocesebh.org.br/noticias/juntos-por-brumadinho-ajude-os-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem/>>. Acesso em: 14 fev. 2019). As *hashtags* são importantes pois popularizam um assunto nas mídias sociais. O compartilhamento e a proliferação de uma determinada *hashtag* confere relevância ao assunto nas redes. Cf. (COSTA-MOURA, Fernanda. Proliferação das *#hashtags*: lógica da ciência, discurso e movimentos sociais contemporâneos. *Ágora*, v. 17, n. spe, p. 141-158, 2014).

pela Arquidiocese de Belo Horizonte<sup>20</sup>. O trabalho de coordenação e organização das doações, que vem de várias partes do país, está sendo realizado pela Defesa Civil em parceria com a secretaria de lazer e esporte do município<sup>21</sup>.

Feita esta breve apresentação, pergunta-se: a mídia foi capaz de auxiliar a assistência humanitária em Brumadinho? Para tentar responder a esta pergunta é necessário definir assistência humanitária e averiguar o enlace entre as mídias e a assistência humanitária.

## **2. Assistência humanitária: direito, necessidade e dever**

A assistência humanitária pode ser definida como “um direito da pessoa humana, corolário do dever de solidariedade, que se impõe a toda a humanidade e que implica no dever de cooperar”<sup>22</sup>. A assistência humanitária deve ser entendida como um binômio, compreendendo uma abordagem de direitos (*rights-based approach*) e outra de necessidades (*needs-based approach*), ambas necessárias para a proteção holística do ser

<sup>20</sup> Cf. CÁRITAS BRASILEIRA. *Nota de Apoio e Solidariedade a Famílias de Brumadinho*, 26 já. 2019. Disponível em: <<http://caritas.org.br/nota-de-apoio-e-solidariedade-as-familias-de-brumadinho/41248>>. Acesso em: 14. fev. 2019.

<sup>21</sup> Cf. NASSIF, Lourdes. *Brumadinho (MG): A ajuda humanitária como enfrentamento da dor e das perdas*, por Wagner Ribeiro. GGN, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/crise/brumadinho-mg-a-ajuda-humanitaria-como-enfrentamento-da-dor-e-das-perdas-por-wagner-ribeiro/>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

<sup>22</sup> BETTATI, Mario. *O direito de ingerência: mutação da ordem internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 93.



humano. Não se trata de favor, ou caridade, senão de um direito que tem como contrapartida a responsabilidade em proteger<sup>23</sup>.

As discussões a respeito de assistência humanitária tornaram-se mais proeminentes a partir do final da Segunda Guerra Mundial, em virtude do holocausto, ocasião em que as violações dos Direitos Humanos passaram a se relacionar com o conceito de ameaça à paz e à segurança internacional. Já no contexto da Guerra Fria, as questões de assistência humanitária tornaram-se definitivamente globais<sup>24</sup>.

A Convenção de Genebra trouxe as primeiras normas de Direito Internacional Humanitário (DIH), em 1864, focadas em situações de conflito. As primeiras normas relacionadas a desastres naturais surgiram somente no final do século XIX, quando foi criada a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, em 1919, com a finalidade de providenciar ajuda humanitária às vítimas de desastre natural<sup>25</sup>.

Porém, foi após a criação da ONU e, especial-

<sup>23</sup> JUBILUT, L. L. *A assistência humanitária e uma abordagem de direitos*. Documento online. São Paulo: LivroeNet, 2012. Disponível em: <<https://lilianajubilut.jusbrasil.com.br/artigos/121940372/a-assistencia-humanitaria-e-uma-abordagem-de-direitos?fbclid=IwAR3dDfbTVrEMZdZRSzAO4mLrtXNjHXVVSJGONBCw6F7yVK1KBfBTRM294bcU>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

<sup>24</sup> SOUZA, Carolina Romero de; SALES, R. G. A Assistência Humanitária Internacional em caso de desastres naturais: o exemplo da atuação brasileira no Haiti após o terremoto de 2010. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UNINOVE. (Org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos I*, v. 1. p. 71-87, 2013.

<sup>25</sup> TAMBOURGI, P. V. *O sistema humanitário internacional no século XXI: os doadores não DAC e o caso brasileiro*. São Paulo: EdUSP, 2017.

mente da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que começou a tomar corpo um Sistema Internacional de Assistência. O dever de ajuda, antes previsto apenas nos casos de conflitos armados, amplia-se paulatinamente. Ao longo do tempo, foram criados organismos de ajuda e regulamentadas a ajuda humanitária em caso de desastres naturais (ou acontecidos semelhantes) e também a ajuda humanitária com vistas à prevenção e ao desenvolvimento. Essas alterações de perspectiva devem-se a uma mudança de visão, a partir da qual, a assistência humanitária passa a ser entendida como importante para manutenção da segurança internacional e também para a impedir a violação dos Direitos Humanos.

Atualmente, o Sistema de Assistência Humanitária é amparado por um arcabouço legal, o DIH, e se forma também da participação de vários atores dentre organizações, agências, fundos e Estados, sendo coordenado principalmente pela ONU. Grande parte da ajuda humanitária, dentro do sistema internacional, provém de doações dos Estados e do aporte de organizações internacionais. Até o final dos anos 1980, as relações Norte-Sul eram mais comuns, mas partir dos anos 1990, muitos países emergentes também se engajaram em relações de prestação de assistência humanitária, visando fazer frente ao poder político de países hegemônicos e, em muitos casos, estabelecer o desenvolvimento regional, em relações com países vizinhos e em ações ligadas ao desenvolvimento, como combate

à fome e a doenças<sup>26</sup>.

O Brasil era receptor de assistência humanitária porém, a partir dos anos 1990, prestou assistência para diversos países, sendo a mais comentada a ajuda brasileira no Haiti<sup>27</sup>. A coordenação da cooperação humanitária no plano nacional é incumbência do Ministério das Relações Exteriores.

No plano interno, as questões de assistência humanitária relacionam-se à Defesa Civil, definida como "[c]onjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social"<sup>28</sup>. As ações de proteção e defesa civil são desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)<sup>29</sup>, constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil<sup>30</sup>. São especialmente ativos nas ações de assistência,

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> LIMA, J. A. DOS S. Além do Haiti: a quem se destina a cooperação humanitária brasileira?. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 23, p. 73- 99, ago. 2017.

<sup>28</sup> BRASIL. Decreto 7257, de 4 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>29</sup> BRASIL. *Lei 12608, DE 10 de abril de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2012.

<sup>30</sup> Ibid.

além das Organizações Não Governamentais (ONGs), o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil.

Seguindo diretrizes semelhantes às do Sistema Internacional, as ações internas pautam-se pela integração (atuação de forma global de todos os atores do sistema), procurando dar ênfase ao contexto local na busca de soluções e respostas<sup>31</sup>. Considerando a importância que as doações possuem para a prestação de assistência humanitária, as informações sobre a ocorrência de situações que ensejam a assistência e, também sobre as formas, atores e dificuldades de sua prestação em cada caso são particularmente importantes.

O tráfego veloz da informação pode fazer com que a ajuda chegue mais rápido e seja mais efetiva. De outro lado, podem ampliar as dimensões das necessidades, ocasionando desperdício de recursos. Essas questões serão abordadas no tópico seguinte.

### **3. As mídias e a assistência humanitária: um olhar geral**

As relações entre mídia e assistência humanitária não escapam a controvérsias. Conforme reportado no Relatório da *Carma International*, as questões humanitárias e o sofrimento humano, nem sempre não são os elementos mais importantes para atrair esse interesse. Demonstra-se que há uma perda de interesse quando a cobertura se atém demasiadamente em imagens de sofrimento e dor, sem apresentar as possibilidades de

---

<sup>31</sup> Ibid

ajuda e um pouco mais de informação do contexto<sup>32</sup>.

Vários outros fatores aparecem como preponderantes para gerar interesse da mídia: a) interesse econômico global; b) possível vantagem política nacional; c) envolvimento de ocidentais e, d) sentimento positivo associado a contribuir para uma boa causa; e) proximidade com o ocidente; e) questões logísticas e de custos; f) impedimentos legais; g) riscos para os jornalistas; h) ciclos de atenção midiática - é preciso um apelo emocional considerado adequado<sup>33</sup>.

A forma como se dá a cobertura dos eventos também é fonte de discussões e reflexões. Brauman aponta que as ONGs de Assistência Humanitária percebem a cobertura da que a grande mídia de massa como parcial e apelativa, focada na violência e sofrimento, como sem conferir uma visão contextual dos problemas que levaram às situações de assistência<sup>34</sup>. A cobertura a partir das novas mídias, em contrapartida, poderia ser

<sup>32</sup> CARMA INTERNATIONAL. *The CARMA report on western coverage media of humanitarian disasters*, jan 2006. Disponível em: <[http://www.imaging-famine.org/images/pdfs/carma\\_%20report.pdf](http://www.imaging-famine.org/images/pdfs/carma_%20report.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>33</sup> CARMAINTERNATIONAL, Op. cit.; JACOBSEN, Peter Viggo. Focus on CNN effect misses the point: the real media impact on conflict management is invisible and indirect. *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 2, p. 131-143, mar. 2000. Institute of political Science, University of Copenhagen: Copenhagen, 2000.

<sup>34</sup> BRAUMAN, Rony. Global Media and myths of humanitarian relief: the case of the 2004 tsunami. In: WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. (Dir.). *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Também cf. MAGÉE, Helen. *The East African Famine: Did the media get it right?*. London: International Broadcasting Trust, 2011, e JACOBSEN, Op. cit.

diferente, mas não necessariamente<sup>35</sup>. O formato de produção de conteúdo, em que qualquer pessoa pode é um potencial emissor da informação, típico das redes sociais, pode permitir uma cobertura mais aproximada do contexto<sup>36</sup>. Essa potencialidade nem sempre se confirma, no entanto, pois tom alarmista das mídias tradicionais, pode também ecoar nas redes sociais<sup>37</sup>.

A cobertura de eventos específicos, com imagens de grande apelo emocional, também contribui indiretamente para uma alteração no foco da assistência humanitária, segundo Jacobsen<sup>38</sup>. Essa cobertura, episódica gera uma assistência de curta duração, em que o interesse a longo prazo não é tão relevante<sup>39</sup>. Obscurecem-se ainda mais as situações de conflito, nas quais é mais difícil prestar assistência humanitária, dadas as necessidades de reestruturação no ambiente local, ao desalojamento em massa; e aos riscos de epidemias e disseminação de doenças<sup>40</sup>.

A cobertura da mídia é imprescindível para a informação a respeito da situação de crise ou desastre e para a difusão desta informação. A difusão rápida da informação permite uma resposta mais rápida e pode ser decisiva para o salvamento das vítimas<sup>41</sup>. Contudo,

<sup>35</sup> MAGEE, Helen. Op. cit.

<sup>36</sup> BRAUMAN, Rony. Op. cit.

<sup>37</sup> MAGEE, Helen. Op. cit.

<sup>38</sup> JACOBSEN, Peter Viggo. Op. cit.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> BRAUMAN, Rony. Op. cit.

<sup>41</sup> LINDSAY, Bruce R. *Social media and disasters: current uses, futu-*

quando combinada com o tom geralmente alarmista dos noticiários, pode gerar uma situação de maior pânico levando a equívocos<sup>42</sup> na prestação da ajuda humanitária, na checagem das fontes<sup>43</sup> e no desperdício de recursos<sup>44</sup>.

A pressão exercida sobre o público, nem sempre leva a mais doações e maior financiamento das campanhas<sup>45</sup>. Em alguns casos, como no Tsunami na Tailândia, o uso de mídias, especialmente novas mídias pela internet, teve impacto positivo nos valores arrecadados, sendo uma das campanhas relacionadas a desastres com maior arrecadação até hoje<sup>46</sup>. No entanto, fatores como a aproximação das pessoas com às vítimas, o caráter de imprevisibilidade e inevitabilidade do acontecimento e de ausência completa de culpa das vítimas podem ter sido determinantes para a arrecadação<sup>47</sup>.

A pressão que a mídia exerce sobre os governos, para tomar ou não decisões, também depende de cada *re options, and policy considerations*, Report, Washington D.C., 6 set. 2011. Disponível em: <digital.library.unt.edu>. Acesso em: 16 fev. 2019.

<sup>42</sup> Segundo Brauman é comum que se confundam as formas de assistência devidas em caso de desastre e em caso de conflito, gerando ineficiência na prestação da ajuda. BRAUMAN, Rony. Op. cit.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> BYRNE, Elaine; TUSIIME, Emmanuel. Information Systems Innovation in the Humanitarian Sector. *Information Technologies and International Development*, v. 7, n. 4, p. 35-55, 2011.

<sup>46</sup> BRAUMAN, Rony. Op. cit.

<sup>47</sup> Ibid.

caso<sup>48</sup>. Nos casos de intervenção humanitária, a cobertura da mídia pode dar apoio público à decisão do governo<sup>49</sup>, ou mesmo colaborar para própria de intervir. Contudo, outros fatores políticos e de mercado são mais determinantes<sup>50</sup>. Além disso, como não é comum que os governos tomem medidas preventivas para evitar situações de ajuda humanitária, a pressão da mídia sobre os governos não é significativa<sup>51</sup>.

As mídias sociais digitais podem ser importantes na coordenação da gestão humanitária, na ampliação dos mecanismos de prestação de contas, na ampliação das possibilidades de financiamento, a partir dos *sites* de financiamento e no desenvolvimento de melhor coesão social<sup>52</sup>. Apontam-se também potencialidades na criação de redes sociais específicas para ajuda humanitária<sup>53</sup>, em que seria possível aprofundar a pesquisa, perceber o debate público e, ainda, consolidar campanhas, com consequências na arrecadação de fundos<sup>54</sup>.

Não se pode esquecer, no entanto, que todas as

---

<sup>48</sup> JACOBSEN, Peter Viggo. Op. cit.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> ALEXANDER, David E. Social Media in Disaster Risk Reduction and Crisis Management. *Science and Engineering Ethics*, v. 20, n. 3, p. 717-733, 2014.

<sup>53</sup> MEYER, Patrick. New information technologies and their impact on the humanitarian sector. *International Review of the Red Cross*. v. 93. n. 884, dez. 2001

<sup>54</sup> ALEXANDER, David. Op. cit.



potencialidades convivem com riscos negativos facilmente observáveis como a pressão capaz de ofuscar, ou diminuir, as ordens das autoridades oficiais. Além disso, as situações de prestação de assistência humanitária podem ocorrer em locais onde não há acesso à internet ou onde esse acesso é bastante limitado, ou pode-se atravessar momentos de privação e/ou limitação<sup>55</sup>. A efetivação das potencialidades depende de capacitação e de um bom uso das plataformas de redes sociais pelas próprias ONGs de assistência humanitária, o que ainda não é uma realidade. De modo geral, as organizações conferem mais importância às mídias tradicionais, como TV e jornais, replicando nas mídias sociais digitais o mesmo modelo de comunicação, baseado em noticiar a violência, o sofrimento e a catástrofe<sup>56</sup>.

#### **4. Mídias e assistência humanitária: olhando para Brumadinho-MG**

Voltando a atenção para a cobertura da mídia a partir de sites populares de informação: Portal G1 (globo.com), Portal UOL e R7, todos mantiveram uma atualização constante das notícias, com foco na informação do número de mortos e de pessoas contatadas. Essa atualização foi mais constante na primeira semana após o ocorrido. O Portal G1, mantém uma página

---

<sup>55</sup> LINDSAY, Bruce. Op. cit.

<sup>56</sup> MAGEE, Helen. Op. cit.

com a cobertura em tempo real<sup>57</sup>, já o Portal UOL e o R7 têm uma seção especial para a cobertura *online*<sup>58</sup>, com atualizações diárias.

Durante a primeira semana, nas três plataformas também foi possível encontrar notícias com informações sobre contatos de autoridades e serviços de ajuda e informações sobre cadastramento de voluntários. Na primeira semana, as notícias focaram na vida das vítimas e seus familiares e o sofrimento dos animais. A partir do dia 10 de fevereiro, o enfoque recai sobre a retomada do dia-a-dia em Brumadinho (portal G1) e sobre a apuração de responsabilidades (especialmente no R7 e UOL)<sup>59</sup>.

No Portal G1, durante a primeira semana, destacaram-se notícias de entrevistas de autoridades: o prefeito da cidade, governador de estado, falas de secretários. A fala do porta-voz do Corpo de Bombeiros também é destacada, e ressalta a dificuldade e a persistência das buscas e, algumas vezes, detalha a forma

---

<sup>57</sup> Cf. Tragédia de Brumadinho: 165 mortes confirmadas, 160 corpos identificados, 155 desaparecidos. *G1*, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/ao-vivo/barragem-da-vale-se-rompe-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>58</sup> Cf. TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. *R7*, Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/minas-gerais/tragedia-brumadinho>>. Acesso em: 13 fev. 2019; TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/tragedia-em-brumadinho/index.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

<sup>59</sup> Cf. BRUMADINHO. *G1*, Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/cidade/brumadinho/>>. Acesso em: 14 fev. 2019; TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. *R7*, Op. cit.; TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, Op. cit.

como estão sendo feitas as buscas<sup>60</sup>.

A partir do dia 2 de fevereiro, os três portais destacaram a existência e a circulação de notícias falsas, principalmente pelo *whatsapp*, tais como: a intoxicação dos bombeiros e pessoas que supostamente estavam sumidas nas matas, atrapalhando os trabalhos de resgate<sup>61</sup>. Além disso, há registro, mais de uma vez, de que as informações que circulam pela internet<sup>62</sup> foram checadas. Isso gerou grande repercussão, para que se identificasse quais são verdade e quais são mentirosas.

A partir da terceira semana após o fato, as coberturas se concentraram na responsabilização. Enfocaram questões criminais, valores de multa, argumentos apresentados pela empresa em sua defesa e acusações de que a empresa tinha conhecimento prévio da situação empresa<sup>63</sup>.

Houve uso abundante de vídeos. Vídeos sobre a vida das pessoas falecidas e seus familiares além de um vídeo do momento do rompimento da barragem, que

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Cf. G1 MINAS. Notícias Falsas Prejudicam Trabalho de Busca às Vítimas, diz Bombeiro. *G1*, Brumadinho, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/31/noticias-falsas-prejudicam-trabalho-de-busca-as-vitimas-em-brumadinho-diz-bombeiro.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019

<sup>62</sup> Cf. LOPES, Leticia. Veja o que #Fato e o que é #Fake Sobre o Desastre em Brumadinho. *G1*, 28 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2019/01/28/veja-o-que-e-fato-ou-fake-sobre-o-desastre-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em 13 fev. 2019.

<sup>63</sup> Cf. BRUMADINHO, Op. cit.; TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. R7, Op. cit.; TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, Op. cit.

foi mencionado e publicado em várias notícias<sup>64</sup>. O tom alarmante aparece com maior ênfase nas manchetes do Portal G1<sup>65</sup>, no uso de expressões como "fotos marcantes", "vídeos impressionantes". Mas, nos três portais a palavra tragédia é usada para intitular a seção<sup>66</sup>.

Há muitas notícias sobre a ajuda recebida de Israel, com questionamentos acerca da eficiência dessa ajuda. Nos três portais, veicularam-se críticas e avaliações positivas sobre a assistência de Israel<sup>67</sup>. As questões geopolíticas envolvidas aparecem mais nas notícias do Portal R7 e UOL<sup>68</sup>. O G1 detém-se na discussão da eficiência da ajuda (de início, é noticiada como desnecessária, mas, posteriormente, aparecem notícias destacando sua importância e, também, reportando a

---

<sup>64</sup> Cf. CARVALHO, Gil de. Vídeo Mostra o Momento Exato em que a Barragem da Vale Rompe em Brumadinho. *G1*, Belo Horizonte, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/02/01/video-mostra-o-momento-exato-em-que-barragem-da-vale-rompe-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em 14 fev. 2019; e VÍDEO MOSTRA BARRAGEM DA VALE SE ROMPENDO E LAMA SE ESPALHANDO. *R7*, Minas Gerais, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/minas-gerais/videos/video-mostra-barragem-da-vale-se-rompendo-e-lama-se-espalhando-01022019>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>65</sup> Cf. BRUMADINHO, Op. cit.

<sup>66</sup> Cf. BRUMADINHO, Op. cit.; TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. *R7*, Op. cit.; TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, Op. cit.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Cf. BEZERRA, Mirthyani. Militares Israelenses Deixam Brumadinho (MG) Nesta Quinta Feira. *Uol*, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/01/31/militares-israelenses-deixam-brumadinho-mg-nesta-quinta.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

circulação de fakenews em relação a ajuda israelense)<sup>69</sup>. Há algumas sobre os riscos de contaminação da água, mais comuns na primeira semana. No Portal G1, repercute a informação da Defesa Civil para que as pessoas na cidade mantenham distância de 100m das margens do Rio<sup>70</sup>.

No G1, não foram encontradas notícias específicas sobre a assistência humanitária internacional, exceto a ajuda israelense. Esse tipo de notícia aparece apenas nas coberturas da UOL e do R7. Em ambos os casos, há relatos de oferecimento da ajuda externa, por meio de fundo internacional, ou de Estado, como no caso da Itália, que apenas anunciou a disposição de ajuda<sup>71</sup>. No UOL, deu-se maior relevância a dimen-

---

<sup>69</sup> Cf. COELHO, Henrique. Fim dos Trabalhos para os Israelenses em Brumadinho: delegação deixa o Brasil nesta quinta-feira. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/31/fim-dos-trabalhos-em-brumadinho-para-os-israelenses-delegacao-deixa-o-brasil-nesta-quinta-feira.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

<sup>70</sup> Cf. MUNICÍPIOS BANHADOS PELO RIO PARA OPEBA MONITOREM POSSÍVEIS IMPACTOS DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM EM BRUMADINHO. *G1*, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2019/01/25/municipios-banhados-pelo-rio-paraopeba-monitoram-possiveis-impactos-do-rompimento-de-barragem-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

<sup>71</sup> Cf. NY TIMES: BRUMADINHO DEVERIA SERVIR DE LIÇÃO PARA O MUNDO. *G1*, 1 fev. 2019. <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/the-new-york-times/2019/02/01/ny-times-a-negligencia-ambiental-foi-letal-no-brasil.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019; ONG VÊ CORRESPONSABILIDADE ALEMÃ NA TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. *G1*, Minas Gerais, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2019/01/29/ong-ve-corresponsabilidade-alema-na-tragedia-de-brumadinho.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019;

são internacional do ocorrido, de forma que há mais de uma notícia ressaltando implicações relacionadas a outros países<sup>72</sup>.

Não há notícias que discutam a atividade mineira e seus impactos e que apontem alternativas a esta atividade<sup>73</sup>. As notícias focaram em questões técnicas, como o método de construção das barragens e na fiscalização<sup>74</sup>.

As notícias sobre voluntários e doações são em menor número se comparadas as que se referem a questões de responsabilização, incluindo consequências judiciais, principalmente em relação a danos ambientais e direitos trabalhistas. As notícias com foco nas providências a serem tomadas tinham como alvo as autoridades, tais como o prefeito ou o governador. No UOL, enfatizou-se o debate sobre direitos trabalhistas, denotando o uso político<sup>75</sup>.

Nas duas primeiras semanas após o fato, nos

---

VALE RESPONDERÁ A AÇÕES COLETIVAS NOS EUA POR TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, Minas Gerais, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2019/01/29/vale-respondera-a-acoes-coletivas-nos-eua-por-tragedia-em-brumadinho.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

<sup>72</sup> Cf. *Ibid.*

<sup>73</sup> Cf. BRUMADINHO, Op. cit.; TRAGÉDIA DE BRUMADINHO. R7, Op. cit.; TRAGÉDIA EM BRUMADINHO. *Uol*, Op. cit.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Cf. SAKAMOTO, Leonardo. Reforma Trabalhista Limita Indenização a Vítimas da Tragédia a 50 Salários. Blog do Sakamoto, *UOL*, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2019/01/27/reforma-trabalhista-limita-indenizacao-a-vitima-de-brumadinho-a-50-salarios/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

três portais, foram comuns notícias sobre a responsabilidade da gestão atual do governo federal sobre o caso<sup>76</sup>. Verificam-se notícias, republicadas pelos três portais, noticiando riscos em datas bem anteriores à gestão atual, mas só após o fato é que foi anunciada a criação do Observatório de Grandes Tragédias<sup>77</sup>. As notícias, no Portal UOL sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) ou da Procuradoria Geral da República (PGR)<sup>78</sup>, também, tomam tom político, adensando o contexto de judicialização e polarização da política. Nos três portais há notícias sobre o valor do preço do minério na China<sup>79</sup>, o pagamento

<sup>76</sup> Cf. CONTA DE BRUMADINHO NÃO PODE IR PARA GOVERNO BOLSONARO, DIZ MOURÃO. *R7*, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/conta-de-brumadinho-nao-pode-ir-para-governo-bolsonaro-diz-mourao-26012019>>. Acesso em: 14 fev. 2019; SANDIN, Caio. Brumadinho: governo detalha ação para ajudar vítimas em MG. *R7*, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/prisma/coluna-do-fraga/brumadinho-governo-detalha-acao-para-ajudar-vitimas-em-mg-26012019>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>77</sup> Cf. OLIVEIRA, Mariana. Toffoli e Raquel Dodge Anunciam Grupo para Monitorar Grandes Tragédias. *G1*, Brasília, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/31/toffoli-e-raquel-dodge-anunciam-grupo-para-monitorar-grandes-tragedias.ghtml>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>78</sup> Cf. DODGE: TRAGÉDIA EM BRUMADINHO DEVE TER VALE RESPONSABILIZADA SEVERAMENTE. *Uol*, São Paulo, 28 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/01/28/pgr-se-reunira-com-stf-para-dar-prioridade-as-investigacoes-de-brumadinho.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>79</sup> Cf. REUTERS. Preços de Minério de Ferro na China Atingem Máxima em Quase 17 Meses Após Cortes da Vale. *G1*, 30 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/30/precos-do-minerio-de-ferro-na-china-atingem-maxima-em-quase-17>>

de dividendos Vale S. A<sup>80</sup>. Notícias que demonstram o interesse da mídia pelas questões financeiras e ligadas à economia global.

No *Facebook*, na página “Rompimento da Barragem da Vale em Brumadinho-MG”<sup>81</sup>, o vídeo do rompimento da barragem é postado várias vezes a partir de várias fontes diferentes (a página publica vídeos de acesso público disponíveis na plataforma do *Facebook*). Enfatiza-se a responsabilização e a criminalização da conduta da empresa Vale S/A<sup>82</sup>. Além disso, a polarização política repercute com maior força, com ataques diretos a partidos políticos. Já a questão humanitária foca-se no heroísmo das equipes de resgate e sofrimento das vítimas. Forma-se uma rede de suporte, a partir da rede social. A partir da ferramenta *check in de segurança* as pessoas se marcam, avisando onde estão e que estão em segurança. A partir da página é possível, também, oferecer e receber ajuda médica, doação, alojamento etc. As publicações de oferta ou requisição de suporte podem ser feitas por item (trans-

---

-meses-apos-cortes-da-vale.ghtml>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>80</sup> Cf. VALE SUSPENDE PAGAMENTO DE DIVIDENDOS. *Uol*, S/d. Disponível em: <[https://noticias.uol.com.br/videos/?id=vale-suspende-pagamento-de-dividendos\\_04024D9A3666C0B16326](https://noticias.uol.com.br/videos/?id=vale-suspende-pagamento-de-dividendos_04024D9A3666C0B16326)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>81</sup> A página é feita pelo *Facebook*, a partir de informações sobre o incidente fornecidas pela empresa NC4, empresa global de comunicação de situações de emergência. Os vídeos e *posts* são públicos. Disponível em: <<https://www.facebook.com/crisisresponse/brumadinho-dam-collapse-jan31-2019/about/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

<sup>82</sup> *Ibid.*



porte, combustíveis, abrigo, comida, etc.). As solicitações ficam em aberto até que sejam atendidas.

Verifica-se que houve um eco entre os portais e a página no *Facebook*, destacando, no entanto, o uso das tecnologias de localização pela internet e também a facilitação da formação das redes de ajuda nas mídias digitais sociais.

## **Conclusão**

O caso do rompimento da barragem em Brumadinho reproduz conclusões da maior parte da bibliografia sobre o tema. O tom da notícia, nas coberturas analisadas é alarmista e assuntos geopolíticos e econômicos aparecem claramente na cobertura, sobrepondo-se às questões humanitárias. A assistência humanitária da ONU, de outros órgãos e de outros países foi pouco mencionada e até criticada, como o caso da ajuda israelense, (com evidente motivação política). Logo, o potencial da mídia mostrou-se limitado.

A propagação de notícias falsas foi um fator que dificultou a ajuda humanitária, como relatado pelos responsáveis pela ajuda no local. E também contribuiu para gerar pânico e equívocos por parte da equipe de assistência. A rapidez da propagação da informação dificultou a distinção entre o falso e o verdadeiro, com a alternância veloz de notícias que desdiziam-se umas às outras, como no caso das notícias sobre a ajuda israelense.

A cobertura da mídia, incluindo o *Facebook*, evi-

denciou o contexto de polarização política do Brasil atual. As notícias de apuração de responsabilidades e normas de trabalho, evidenciam disputas de poder e projeto político.

Não houve diferença significativa entre o *Facebook* e os demais portais. Como salientado na bibliografia, a rede ecoa a mídia de massa tradicional (representada pelos portais). Mas, as mídias sociais possibilitam a formação de redes de suporte e solidariedade importantes para auxiliar a ajuda humanitária. Porém, facilitam a proliferação de notícias falsas.

O estudo aponta que as mídias por si só não representam uma ferramenta de facilitação da ajuda humanitária. É preciso considerar o tom da cobertura midiática e o foco das notícias. Além disso, as mídias sociais digitais também têm caráter ambivalente, sendo importante saber usar as ferramentas e observar outros fatores que podem influenciar na ajuda humanitária, como fatores políticos, econômicos, sociais e culturais.

### **Referências Bibliográficas**

ALEXANDER, David E. Social Media in Disaster Risk Reduction and Crisis Management. *Science and Engineering Ethics*, v. 20, n. 3, p. 717-733, 2014.

BETTATI, Mario. *O direito de ingerência: mutação da ordem internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BRAUMAN, RONY. Global Media and myths of humanitarian relief: the case of the 2004 tsunami. In: WILSON, Ri-

chard Ashby; BROWN, Richard D. (Dir.). *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BYRNE, Elaine; TUSIIME, Emmanuel. Information Systems Innovation in the Humanitarian Sector. *Information Technologies and International Development*, v. 7, n. 4, p. 35-55, 2011.

CARMA INTERNATIONAL. *The CARMA report on western coverage media of humanitarian disasters*. CARMA European Offices, jan. 2006.

JACOBSEN, PETER VIGGO. Focus on CNN effect misses the point: the real media impact on conflict management is invisible and indirect. *Journal of Peace Research*, v.37, n. 2, p. 131-143, mar. 2000.

JUBILUT, L. L. *A assistência humanitária e uma abordagem de direitos*. Documento online. São Paulo: LivroeNet, 2012.

LINDSAY, Bruce R. *Social media and disasters: current uses, future options, and policy Considerations*, Report, Washington D.C., 6 set. 2011.

LIMA, JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS. Além do Haiti: a quem se destina a cooperação humanitária brasileira?. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 23, p. 73-99, ago. 2017.

MAGEE, Helen. *The East African Famine: Did the media get it right?* London: International Broadcasting Trust, 2011.

MEYER, Patrick. New information technologies and their impact on the humanitarian sector. *International Review of the Red Cross*, v. 93. n. 884, dez. 2001.

SANTOS, Raquel Magalhães Neiva Santos. Intervenção e assistência humanitárias à luz do direito internacional. *Revista Pensar*, v. 14, n. 2, p. 348-365, jul./dez. 2009.

SOUZA, Carolina Romero de; SALES, R. G. A Assistência Humanitária Internacional em caso de desastres naturais: o exemplo da atuação brasileira no Haiti após o terremoto de 2010. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/ UNINOVE.(Org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos I*, v. 1, p. 71-87, 2013.

TAMBOURGI, P. V. *O sistema humanitário internacional no século XXI: os doadores não DAC e o caso brasileiro*. São Paulo: EdUSP, 2017.

### **Sites consultados:**

Arquidiocese de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://arquidiocesebh.org.br/>>.

Caritas Brasileira. Disponível em: <<http://caritas.org.br/nota-de-apoio-e-solidariedade-as-familias-de-brumadinho/41248>>.

Carta Capital. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br>>.

CONECTAS - Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.conectas.org/>>.

Cruz Vermelha. Disponível em: <<http://www.cruzvermelha.org.br>>.

Facebook (Brumadinho). Disponível em: <<https://www.facebook.com/crisisresponse/brumadinho-dam-collapse-jan31-2019/about/>>.

Folha de S. Paulo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br>>.

G1- MG. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais>>.

Globo. Disponível em: <[www.globo.com](http://www.globo.com)>

Governo de Minas Gerais (Brumadinho). Disponível em:

<<https://portal.brumadinho.mg.gov.br/>>; <<http://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/story/10864-saude-estadual-coordena-atendimento-psicologico-as-vitimas-de-barragem-em-brumadinho>>, e <[www.defesacivil.mg.gov.br](http://www.defesacivil.mg.gov.br)>.

Governo do Rio de Janeiro (Brumadinho). Disponível em: <<http://www.defesacivil.rj.gov.br/index.php/noticias-da-defesa-civil/120-corpo-de-bombeiros-rj-e-defesa-civil-do-estado-enviam-novas-equipes-de-resgate-para-brumadinho>>.

Governo de São Paulo (Brumadinho). Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/envio-de-bombeiros-de-sp-para-brumadinho-mg-2/>>.

Jornal GGN. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/>>.

Médicos Sem Fronteira. Disponível em: <<http://msf.itelios.com.br/noticias/medicos-sem-fronteiras-inicia-atividades-de-saude-mental-em-brumadinho>>.

Notícias R7. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/minas-gerais/tragedia-brumadinho>>.

UN News. Disponível em: <<https://news.un.org/>>.

UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/>>.

Vale (Brumadinho). Disponível em: <[http://brumadinho.vale.com/Entenda-as-barragens-daVale.html?utm\\_source=Google&utm\\_medium=CPC&utm\\_campaign=2019|Search|BarragemBrumadinho|LandingBarragem&utm\\_content=Link1](http://brumadinho.vale.com/Entenda-as-barragens-daVale.html?utm_source=Google&utm_medium=CPC&utm_campaign=2019|Search|BarragemBrumadinho|LandingBarragem&utm_content=Link1)> e <<http://brumadinho.vale.com/>>.

# Corrupção na Assistência Humanitária: o caso do programa petróleo por alimentos e o desenvolvimento de mecanismos de justiça interna na Organização das Nações Unidas

Lilian Yamamoto\*

## Introdução

A corrupção na assistência humanitária é agravada pela situação limite em que se encontram seus destinatários uma vez que as regiões que recebem o auxílio reúnem fatores que aumentam o risco de corrupção: desordem causada por desastres naturais ou conflitos e ausência de um Estado de Direito. Essa situação foi reconhecida por Ban Ki-moon, ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que declarou em 2012 na sessão do “Painel de Alto Nível de Responsabilidade, Transparência e Desenvolvimento Sustentável” que 30% da ajuda na área de desenvolvimento não chega aos destinatários devido à corrupção<sup>1</sup>. Na Somália, mais de 300 milhões de dólares dos fundos

\* Professora colaboradora de Direitos Humanos do mestrado em Língua, Literatura e Cultura Japonesa da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP). Doutora em Direito Internacional pela Universidade Kanagawa, Japão. Pesquisadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

<sup>1</sup> UN SECRETARY GENERAL. *Secretary-General's closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development*, 9 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closingremarks-high-level-panel-accountability>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

governamentais e 70 milhões de doadores árabes desapareceram do erário público em 2011<sup>2</sup>. Após alguns meses, o Grupo de Monitoramento das Nações Unidas para Somália e Eritreia (GMNUSE) descobriu que 70% dos fundos de desenvolvimento na Somália haviam sido desviados entre 2009 e 2010<sup>3</sup>. No Iêmen, milhares de famílias em Taiz não estão recebendo alimentos enviados pelas organizações internacionais porque os carregamentos estão sendo desviados por grupos armados e militares<sup>4</sup>. O Afeganistão foi o maior recipiente de ajuda norte-americana em 2017, recebendo 4.7 bilhões de dólares, contudo, grande parte da soma de 120 bilhões de dólares doados pelos Estados Unidos desde 2001 desapareceram<sup>5</sup>.

Apesar da gravidade da situação e comprovação da corrupção na ajuda humanitária<sup>6</sup>, instrumentos in-

<sup>2</sup> ANOBA, I. *How foreign aid hurts famine relief in Somalia*. Foundation for Economic Education. Documento online, 24 mai. 2017. Disponível em: <<https://fee.org/articles/how-foreign-aid-hurts-famine-relief-in-somalia/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> MICHAEL, M. The poor get nothing: in Yemen, corruption keeps food and aid from reaching those in need. *Global News*, 31 dez. 2018. Disponível em: <<https://globalnews.ca/news/4804380/yemen-corruption-famine-food/>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

<sup>5</sup> LOEWESNTESIN, A. We need aid that helps locals, not multinationals and bloated NGOs. *The Guardian*, 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/22/we-need-aid-that-helps-locals-not-multinationals-and-bloated-ngos>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

<sup>6</sup> HARVEY, P. *Evidence on corruption and humanitarian aid*. Reliefweb, 4 dez. 2015. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/evidence-corruption-and-humanitarian-aid>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

ternacionais mais recentes como a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável ou o *World Humanitarian Summit* ainda ignoram o problema. Ainda escassos<sup>7</sup>, os estudos sobre o tema incluem manuais de boas práticas, mapeamento de riscos de corrupção, e, pesquisa qualitativa que apresenta a corrupção como um fator preocupante na ajuda humanitária<sup>8</sup>.

Um dos maiores escândalos da história da ajuda humanitária foi do programa “Petróleo por Alimentos”, implementado pela ONU entre 1996 e 2003 no Iraque. O programa previa que o governo iraquiano vendesse petróleo para comprar alimentos e outros itens necessários para atender a população que estava sofrendo com as sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU após a primeira guerra do Golfo<sup>9</sup>. Após o surgimento de denúncias sobre corrupção e fraude no programa, as investigações foram confiadas ao Comitê Paul Volcker<sup>10</sup>. O Relatório Volcker, que apresentou o resultado dessas investigações, apontou

<sup>7</sup> PARENT, M. A. M. Corruption: a challenge that doesn't escape the humanitarian sector. *Humanitarian Alternatives*, 3, p. 148-157, 2016, p. 149. Disponível em: <[http://alternatives-humanitaires.org/wp-content/uploads/2016/11/12.InnovationsMAMPparent\\_VEN.pdf](http://alternatives-humanitaires.org/wp-content/uploads/2016/11/12.InnovationsMAMPparent_VEN.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

<sup>8</sup> HARVEY, P. Op. cit.

<sup>9</sup> OTTERMAN, S. *Iraq: oil for food scandal*. Council on Foreign Relations, 28 out. 2005. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgroundunder/iraq-oil-food-scandal>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>10</sup> MACASKILL, E. Oil-for-food report condemns “corrupt UN”. *The Guardian*, 7 set. 2005. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2005/sep/07/iraq.ewenmacaskill>>. Acesso em: 27 fev. 2019.



que o governo iraquiano havia recebido cerca de 1,7 bilhões de dólares em propinas e 10,9 bilhões de dólares com o contrabando de petróleo<sup>11</sup>.

A Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 não definiu corrupção, apesar de ter estabelecido medidas preventivas, criminalização, cooperação internacional, recuperação de valores, assistência técnica, troca de informações, mecanismos de implementação, dentre outros temas. Uma definição abrangente foi elaborada pela Transparência Internacional que define corrupção como o “abuso de poder confiado para ganhos particulares. A corrupção pode ser classificada como grande, pequena, política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e o setor em que ela ocorre”<sup>12</sup>. A Transparência Internacional enumera 60 categorias de corrupção<sup>13</sup>

Este artigo parte da hipótese de que o escândalo do programa “Petróleo por Alimentos” serviu como um gatilho para o desenvolvimento dos mecanismos de prevenção, investigação e punição da corrupção em programas humanitários. O estudo analisará o caso de corrupção do programa Petróleo por Alimentos, o Relatório Volcker que investigou o mecanismo de propinas no programa, a responsabilização dos envolvidos no caso e os instrumentos internacionais aplicados

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Perguntas frequentes*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>13</sup> PARENT, M. Op. cit. p. 149.

para prevenir, investigar e punir a corrupção no contexto de emergências.

O estudo é hipotético-dedutivo, baseado em revisão bibliográfica de artigos científicos, relatórios da ONU e organizações não governamentais, reportagens internacionais e nacionais.

## 1. O Programa do Petróleo por Alimentos

O programa do Petróleo por Alimentos foi criado pela Resolução da ONU 986<sup>14</sup> em 1995, após 6 anos de sanções econômicas, com o objetivo de fornecer ajuda humanitária para o Iraque que se encontrava em situação penosa desde a Guerra do Golfo, em 1991. Foi o maior programa humanitário da história mundial, fornecendo 46 bilhões de dólares em artigos humanitários para o Iraque<sup>15</sup>. Foi o maior programa humanitário desde o Plano Marshall<sup>16</sup>. De acordo com o programa, o Iraque poderia comercializar petróleo desde que fosse vendido com um preço justo de mercado com aval da ONU. Os valores referentes à venda eram deposita-

---

<sup>14</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Authorization to permit the import of petroleum and petroleum product products originating in Iraq, as a temporary measure to provide for humanitarian needs of the Iraqi people*, 14 abr.1995. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/986>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>15</sup> OFFICE OF THE IRAQ PROGRAMME OIL-FOR-FOOD. *In Brief*. 21 nov. 2003. Disponível em: <<https://www.un.org/Depts/oip/background/inbrief.html>>. Acesso em 10 mar. 2019.

<sup>16</sup> NEW YORK UNIVERSITY. *An inquiry on the UN Iraq Oil-for-Food Programme*, 6 set. 2006. Disponível em: <[https://www.law.nyu.edu/news/IILJ\\_IRAQ\\_OILFOOD](https://www.law.nyu.edu/news/IILJ_IRAQ_OILFOOD)>. Acesso em: 13 mar. 2019.

dos em uma *escrow account*<sup>17</sup> controlada pela ONU, que poderia ser usada apenas para escopos humanitários e outros que fossem aprovados pelo Conselho de Segurança<sup>18</sup>.

Há evidências de que o programa melhorou o nível de vida da população civil iraquiana<sup>19</sup>. Em todas as fases do programa, o Iraque vendeu uma quantidade aprovada de petróleo para compradores internacionais e os valores recebidos, enviados para as *escrow accounts* da ONU. Os valores eram utilizados para a aquisição de alimentos, medicamentos e outros materiais humanitários<sup>20</sup>.

Durante o programa, setores, como infraestrutura, eletricidade, agricultura e irrigação, educação, transporte e telecomunicações, água, moradia, assentamento de deslocados internos, equipamento dentre outros, também foram contemplados<sup>21</sup>. O governo

---

<sup>17</sup> *Escrow account* é uma conta na qual se deposita uma garantia monetária sob responsabilidade de terceiro até que as cláusulas contratuais sejam cumpridas.

<sup>18</sup> VOLCKER, P. A; GOLDSTONE, R.J; PIETH, M. *Manipulation of the Oil-for-food Programme by the Iraqi Regime*, 2005. p. 2. Disponível em: <[http://www.humanrightsvoces.org/assets/attachments/documents/volcker\\_report\\_10-27-05.pdf](http://www.humanrightsvoces.org/assets/attachments/documents/volcker_report_10-27-05.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>19</sup> HSIEH, C.T; MORETTI, E. Did Iraq cheat the United Nations? Underpricing, bribes, and the Oil for Food Program, *Working paper 11202, US National Bureau of Economic Research*, 2005, p. 1. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w11202.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>20</sup> HEATON, P. Oil for What?—Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 4, p. 193–206, p. 193, 2005.

<sup>21</sup> OFFICE OF THE IRAQ PROGRAMME OIL-FOR-FOOD. *Fact Sheet*.

iraquiano também beneficiou os seguintes setores em 2002: construção, indústria, trabalho e assuntos sociais, informação, cultura, religião, justiça, finanças e Banco Central do Iraque<sup>22</sup>.

O artigo 41, da Carta da ONU, prevê a possibilidade do Conselho de Segurança aplicar sanções, mas com prévia verificação da “existência de qualquer ameaça à paz ou quebra da paz, ou um ato de agressão” para que se façam recomendações ou decidam-se quais medidas devem ser tomadas para “manter ou restaurar a paz internacional e segurança” (artigo 39, da Carta). Dessa maneira, o Conselho determinou na Resolução 660<sup>23</sup> que houve “uma quebra da paz internacional e segurança no que se refere à invasão do Iraque no Kuwait” antes de serem aprovadas as sanções determinadas pela Resolução 661<sup>24</sup>.

As Resoluções 660 e 662<sup>25</sup>, do Conselho de Segurança, tinham como maiores objetivos: 1) terminar com a ocupação iraquiana de Kuwait; 2) restaurar a soberania, independência, e integridade territorial do

21 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/oip/background/fact-sheet.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *The situation between Iraq and Kuwait*. 2 August 1990. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/660>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>24</sup> KONDOCH, B. The limits of economic sanctions under international law: the case of Iraq. *Journal of International Peacekeeping*, v.7, n. 1, p. 267-294, 2001.

<sup>25</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Iraq- Kuwait*. 9 August 1990. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/662>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

Kuwait; 3) restaurar o legítimo governo de Kuwait; 4) proteger as propriedades do governo legítimo do Kuwait<sup>26</sup>.

Contudo, as sanções impostas pelo Conselho de Segurança acabaram por agravar a crise humanitária no Iraque, com a carência de tratamento de água, falta de medicamentos, e de alimentos. As sanções contribuíram para o aumento da mortalidade infantil no país<sup>27</sup> a tal ponto que o índice de mortalidade infantil de crianças abaixo dos 5 anos aumentou de 56 por 1000 nascimentos entre 1984 e 1989 para 131 entre 1994 e 1999<sup>28</sup>.

## 2. O Relatório Volcker

O Relatório Volcker demonstrou como o Iraque manipulou o programa Petróleo por Alimentos para distribuir contratos dependendo de suas preferências políticas e recebia pagamentos de empresas que obtiveram contratos de petróleo e produtos de assistência humanitária. O Iraque vendeu seu petróleo para empresas e indivíduos de países considerados como “amigáveis” ao Iraque e que também eram membros do Conselho de Segurança da ONU de maneira a restringir as sanções. Dessa maneira, as empresas russas receberam quase um terço das vendas de petróleo<sup>29</sup>. As

<sup>26</sup> KONDOCH, B. Op. cit. p.274.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> KONDOCH, B. Op.cit. p.279.

<sup>29</sup> VOLCKER, P. A; GOLDSTONE, R.J; PIETH, M. Op.cit. p. 2.

empresas francesas foram o segundo maior comprador do petróleo vendido sob o programa<sup>30</sup>.

O relatório foi dividido nos seguintes capítulos: 1) transações do petróleo e pagamentos ilícitos; 2) transações de artigos de ajuda humanitária e pagamentos ilícitos; 3) o escrow bank e conflitos de interesse; 4) o petróleo e as empresas de inspeção de produtos; 5) a conduta de dois coordenadores humanitários; 6) revisão financeira do ex- Secretário Geral. Foi elaborado por um comitê independente liderado por Paul Volcker e que apontou que a ONU havia contratado uma empresa de auditoria suíça, Cotecna, que tinha ligações com o filho de Kofi Annan, que na época era Secretário Geral da ONU<sup>31</sup>.

Após alguns anos do programa “Petróleo por Alimentos”, o Iraque começa a gerar renda ilícita solicitando que os compradores do petróleo pagassem uma sobretaxa de 10 a 30 centavos de dólar por barril<sup>32</sup>. Esse esquema durou entre 2000 e 2002. Esses pagamentos eram feitos a contas bancárias controladas pelo Iraque na Jordânia e Líbano, depósitos em espécie nas embai-

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> ACKERMAN, S. *A timely scandal*. *Fair*, 1 jul. 2004. Disponível em: <<https://fair.org/extra/a-timely-scandal/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

<sup>32</sup> BON, G.; SAGE, A. Total and CEO acquitted in Iraq oil-for-food scandal. *Reuters*, 8 jul. 2013. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-france-total/total-and-ceo-acquitted-in-iraq-oil-for-food-scandal-idUSBRE9670QK20130708>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

xadas do Iraque em Moscou e outros lugares<sup>33</sup>. No total, o regime iraquiano recebeu cerca de 228.8 milhões de dólares nesse esquema<sup>34</sup>.

O contrato típico do governo iraquiano com as empresas seguia o seguinte procedimento: um representante da Associação de Mercado do Petróleo Estatal do Iraque e outro oficial de alto escalão iraquiano nomeavam um indivíduo, empresa ou organização para receber um comprovante de verba autorizada<sup>35</sup>. Esse comprovante era um contrato que autorizava o portador a extrair uma quantidade específica de petróleo dos campos de petróleo do Iraque<sup>36</sup>. O comprovante de verba autorizada era emitido após a aprovação de Saddam Hussein<sup>37</sup>. Quando o comprovante era resgatado, o destinatário tinha que reembolsar o governo iraquiano pelo petróleo extraído por um valor acordado, que, em geral, era abaixo do valor de mercado<sup>38</sup>. O portador poderia revender o comprovante para quaisquer outras empresas de extração de petróleo com o preço de mercado<sup>39</sup>.

A empresa adquirente poderia apresentar o comprovante em um campo de petróleo e resgatar a quan-

---

<sup>33</sup> VOLCKER, P. A.; GOLDSTONE, R. J.; PIETH, M. Op. cit. p.2.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> HEATON, P. Op. cit. p.194

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

tidade estabelecida no contrato<sup>40</sup>. Assim, a empresa de extração poderia refinar ou revender legalmente o petróleo em mercados internacionais enquanto o comprovante inicial reembolsaria o governo iraquiano pelo comprovante com a diferença entre o preço do comprovante e o preço pago pela empresa de extração<sup>41</sup>. O governo iraquiano depositava o dinheiro recebido do comprovante do destinatário em *escrow accounts* e reportava à ONU a identidade de empresas de extração como compradoras<sup>42</sup>.

Os contratos eram ilícitos uma vez que os beneficiários dos lucros das vendas de petróleo eram ocultados<sup>43</sup>. No total, comprovantes de aproximadamente 1.6 bilhões de dólares foram emitidos por meio do programa, com um excedente de 1.2 bilhões de dólares<sup>44</sup>. Para 48% das alocações resgatadas, o beneficiário originário era diferente do comprador de petróleo relatado para a ONU<sup>45</sup>. Cerca de 50% das alocações iam para empresas e 39% iam para indivíduos<sup>46</sup>. Números menores de contratos também eram emitidos para governos, partidos políticos, grupos religiosos e organizações educacionais. Representantes de 67 países obtiveram aloca-

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.



ções, sendo a maioria destinada à ex-União Soviética e Oriente Médio<sup>47</sup>.

Contudo, o maior valor de propina recebido pelo programa veio de empresas selecionadas para o fornecimento de produtos humanitários<sup>48</sup>. Esses pagamentos para o regime iraquiano eram disfarçados por meio de vários subterfúgios e não eram reportados à ONU pelo Iraque. O governo recebeu mais de 1.5 bilhões de dólares de propinas<sup>49</sup>. Assim como ocorria com a seleção dos compradores do petróleo, considerações políticas influenciaram na seleção dos fornecedores de produtos de ajuda humanitária<sup>50</sup>. O esquema de propinas teve início em 1999 com o esforço do governo iraquiano em recuperar os custos de transporte terrestre para levar os produtos de ajuda humanitária para o interior do país após a sua chegada no porto de Umm Qasr<sup>51</sup>. Ao invés de pedir reembolso por meio da *escrow account* do programa, o governo iraquiano solicitou que os contratantes humanitários fizessem pagamentos a contas bancárias controladas pelo Iraque ou empresas fora do território iraquiano, que depois, faziam o repasse desses pagamentos ao governo iraquiano<sup>52</sup>. Assim, tornava-se simples impor taxas de

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> VOLCKER, P. A; GOLDSTONE, R. J.; PIETH, M. Op. cit. p. 4.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid. p. 5.

<sup>52</sup> Ibid.

transporte terrestre que excediam o valor real dos custos de transporte<sup>53</sup>.

Mais tarde, o governo iraquiano instituiu uma política ainda mais ampla para impor propinas de 10% em todos os contratantes de artigos humanitários<sup>54</sup>. Essa política se somava ao requisito para os contratantes pagarem os custos de transporte terrestre. O Iraque nomeou esse requisito como uma espécie de taxa de “serviço pós-venda”<sup>55</sup>. Este era incorporado em contratos como uma base para inflacionar preços e possibilitar que os contratantes recuperassem da *escrow account* da ONU montantes pagos secretamente para o Iraque na forma de propinas. Os contratos de mais de 2.200 empresas incluíam essa cláusula<sup>56</sup>. Dentre as empresas acusadas de pagarem propinas para o regime iraquiano, também havia grandes multinacionais como a Daimler-Chrysler AG, Siemens AG e Volvo<sup>57</sup>.

### 3. Responsabilização dos Envolvidos

O julgamento de alguns envolvidos, funcionários de alto escalão da ONU e empresários, foi possível apenas porque eles haviam usado contas bancárias nos Estados Unidos para receber propinas<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid. p. 5

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> VANEGAS, C. On the criminality accountability of UN officials. *Re-*

Benon Sevan, o diretor executivo do programa “Petróleo por Alimentos”, de nacionalidade cipriota, foi indiciado por fraude na transferência bancária e recebimento de propinas. Benon teria recebido cerca de 160 mil dólares, montante oriundo de venda de petróleo durante o período do programa<sup>59</sup>. Se Sevan fosse condenado, poderia receber uma pena máxima de 50 anos<sup>60</sup>. Para não ser julgado, ele fugiu para o Chipre, que não tem tratado de extradição com os Estados Unidos.

Alexander Yakovlev, cidadão russo e funcionário da ONU foi condenado por crimes relacionados ao escândalo do “Petróleo por Alimentos”. Isso só foi possível após Kofi Annan afastar a imunidade funcional de Yakovlev ao tomar conhecimento das atividades do réu através do relatório Volcker que continha evidências de que ele teria recebido propinas de empresas. Ele foi condenado por lavagem de dinheiro e fraude bancária, em 2005<sup>61</sup>.

O empresário sul-coreano Tongsu Park foi con-

---

*vista Diálogos de Saberes*, p. 149-168, 2010. p. 154.

<sup>59</sup> ROSETT, C. *El primor atisbo de justicia en el Petróleo por Alimentos*. Grupo de Estudios Estratégicos, 31 jan. 2007. Disponível em: <<http://gees.org/articulos/el-primer-atisbo-de-justicia-en-el-petroleo-por-alimentos>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>60</sup> UNITED STATES ATTORNEY SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK. *US indicts former executive director of United Nations oil-for-food program, and United States businessman*, 16 jan. 2007, p. 1. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archive/usao/nys/pressreleases/January07/sevanindictmentpr.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>61</sup> VANEGAS, C. Op. cit. p. 154.

denado em 2006, após admitir ter recebido mais de 2.500.000 de dólares do governo iraquiano para subornar funcionários de alto escalão da ONU. Sua tarefa era convencê-los a amenizar as sanções econômicas contra o Iraque após a Guerra do Golfo<sup>62</sup>.

#### 4. O Escritório de Ética da ONU

Uma vez que os países não têm jurisdição para investigar ações, caberia às próprias agências da ONU apurar denúncias, bem como realizar investigações internas, mas não havia um órgão próprio, com mandato exclusivo, para lidar com essas denúncias<sup>63</sup>. Além disso, a apuração de responsabilidades por atos ilícitos ficava comprometida pela ausência de independência das agências.

Após o escândalo do programa “Petróleo por Alimentos”, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Força Tarefa de Aquisição (*Procurement Task Force*) em 2006, sob direção do Serviço de Controle Interno das Nações Unidas para tratar da fraude e corrupção no Secretariado das Nações Unidas<sup>64</sup>. Entre 2006 e 2008, a

---

<sup>62</sup> BANSAL, P. South Korean gets five years in oil-for-food case. *Reuters*, 22 fev. 2007. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-un-trial/south-korean-gets-five-years-in-oil-for-food-case-idUSN2217183120070222>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>63</sup> SCHAEFFER, B. *The US should enforce the law to improve UN whistleblower protections*. The Heritage Foundation, 10 abr. 2017. Disponível: <<https://www.heritage.org/global-politics/report/the-us-should-enforce-the-law-improve-un-whistle-blower-protections>>. Acesso em: 20 jan.2019.

<sup>64</sup> *Ibid.*

Força Tarefa publicou 20 relatórios sobre corrupção<sup>65</sup>. Um deles denunciou um funcionário de alto escalão de Cingapura e dois da Rússia. A fragilidade da Força Tarefa foi exposta quando, como retaliação, Cingapura minou o financiamento da Força Tarefa no final de 2008<sup>66</sup>.

No mesmo ano da criação da Força Tarefa, foi estabelecido o Escritório de Ética da ONU<sup>67</sup>. O Escritório almeja: a promoção da conduta ética; maior abertura de dados financeiros e de proteção àqueles que denunciam atos ilícitos na organização<sup>68</sup> e recebe reclamações, conduzindo uma revisão preliminar para determinar se o assunto se encaixa em uma das atividades protegidas.

Segundo dados do Projeto de Responsabilização Governamental (*Government Accountability Project*), apenas 3% dos pedidos de proteção contra a retaliação entre 2006 e 2014 foram concedidos<sup>69</sup>. Nos casos em que o Escritório de Ética entende que a reclamação é procedente, ele poderá recomendar que o assunto seja investigado pelo Escritório de Serviços de Supervisão

---

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> UN ETHICS OFFICE. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ethics/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>68</sup> UNITED NATIONS General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/60/1>>. Acesso em: 10 jan. 2019. parágrafo 161, d.

<sup>69</sup> SCHAEFER, B. Op. cit.

Interna da ONU (ESSI)<sup>70</sup>.

As principais responsabilidades do Escritório de Ética são: fornecer aconselhamento aos funcionários sobre temas éticos, como no caso de conflito de interesses, promover treinamento e educação sobre temas éticos, gerenciar a abertura de programa de divulgação financeira, assegurar proteção de funcionários contra retaliação por denunciarem condutas inapropriadas<sup>71</sup>. A proteção dos denunciantes, essencial para que haja a responsabilização de atos ilícitos, contra a retaliação foi estabelecida no Boletim do Secretário Geral da ONU<sup>72</sup>). O Boletim abrange proteção de funcionários, estagiários e voluntários, além de consultores<sup>73</sup>.

## 5. As Retaliações contra os Denunciantes

Para que o caso de corrupção do programa “Petróleo por Alimentos” fosse elucidado, foi necessário que funcionários que trabalhavam para o programa denunciassem as irregularidades. Após apontarem as irregularidades presentes nas transações com as em-

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> UN ETHICS OFFICE. *The Ethics Office- an introduction*, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ethics/pdf/Attachment\\_3\\_EO%20Intro.pdf](http://www.un.org/en/ethics/pdf/Attachment_3_EO%20Intro.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>72</sup> UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations*, 28 nov. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/ST/SGB/2017/2/Rev.1>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>73</sup> UN ETHICS OFFICE. *Protection against retaliation*. Documento online, S/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ethics/protection.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

presas de petróleo e de artigos para ajuda humanitária, eles sofreram retaliações de seus superiores hierárquicos. Essa dinâmica de denúncias e retaliações não se restringiu a esse programa. Há casos mais recentes em que funcionários que denunciaram abuso sexual, assédio moral e corrupção sofreram retaliações nos seus locais de trabalho. As vítimas desses casos dispõem de remédios na ONU para reverter decisões administrativas que lhes cause prejuízo laboral.

Rehan Mullick trabalhou como oficial de pesquisa no Escritório de Coordenação Humanitária das Nações Unidas em Bagdá entre 2000 e 2001. Ele alertou a sua chefia em Bagdá e, mais tarde, em Nova Iorque, que a ONU não teria como assegurar que os produtos de ajuda humanitária estivessem sendo entregues à população, além de alertar que Saddam Hussein estava desviando os produtos para uso militar<sup>74</sup>.

Mullick alegou que as esposas e os filhos de oficiais de alto escalão do partido Baath conseguiram emprego na ONU, o que permitiu que eles gerenciassem e controlassem a base de dados que rastreava a entrega de artigos de ajuda humanitária<sup>75</sup>. Ele submeteu um relatório de 10 páginas para a sede da ONU, em 2002, no qual descrevia como 22% dos produtos importados sob o programa nunca chegaram à população de 27 mi-

<sup>74</sup> FOX NEWS. UN whistleblower to testify on oil-for-food. *Fox News*, 16 mar. 2006. Disponível em: <<https://www.foxnews.com/story/un-n-whistleblower-to-testify-on-oil-for-food>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>75</sup> Ibid.

lhões de habitantes do Iraque<sup>76</sup>. Ele nunca recebera resposta após o envio e foi notificado que o seu contrato não seria renovado<sup>77</sup>.

O relato recorrente do tratamento dispensado aos denunciantes contribuiu para que os Estados Unidos promulgassem o *US Consolidated Appropriations Act* (2018) que solicita que o departamento de Estado relate ao Congresso quais as boas práticas da ONU e de suas agências para a proteção dos denunciantes contra possíveis retaliações. De acordo com a lei, 15% da contribuição norte-americana para a ONU ou qualquer de suas agências não será compulsória até que o Departamento relate a implementação de práticas de proteção de denunciantes que incluam: a) proteção contra retaliação por revelações internas e públicas legais; b) ônus da prova ; c) estatutos de limitações para revelar retaliações; d) acesso a órgãos independentes adjudicatórios, incluindo arbitragem externa; e) resultados que eliminam os efeitos de comprovada retaliação<sup>78</sup>.

A maneira com que o Departamento de Estado poderá realizar a tarefa é sugerida pela organização

---

<sup>76</sup> FOX NEWS. Op. cit.

<sup>77</sup> HIRSCHKORN, P. Whistle-blower: gaping holes in oil-for-food. CNN, 18 mar. 2005. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/03/17/oil.for.food/index.html>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>78</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. *Representative cases in which United Nations or its funds, programmes or agencies have not complied with best practices in whistleblower protection*. Documento online, S/d. p. 1. Disponível em: <<https://www.whistleblower.org/wp-content/uploads/2018/12/Representative-UN-Cases.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.



*The Government Accountability Project*. Em primeiro lugar, o Departamento de Estado deve determinar se cada agência goza de uma política de proteção aos denunciantes que esteja de acordo com as boas práticas. Então, o departamento deverá examinar se a política está sendo implementada de maneira efetiva por um Escritório de Ética que assegure a imparcialidade e com fundos e funcionários apropriados<sup>79</sup>. Verificar quantas reclamações de retaliação foram recebidas e a porcentagem delas que resultou em ações para proteger o denunciante e punir o retaliador; conversar com os funcionários para avaliar o nível de confiança na adequação da política e eficácia da implementação da política; examinar os resultados dos casos de denunciamentos e o que demonstram sobre o comprometimento da organização para a proteção dos denunciantes<sup>80</sup>.

## 6. Sistema de Justiça Interna da ONU

Os funcionários da ONU seguem regulamentos da Organização, além de se submeterem às leis do país em que trabalham, apesar de não poderem levar disputas trabalhistas a jurisdições nacionais uma vez que gozam de privilégios e imunidades que a ONU possui perante seus Estados membros.

Assim, esse *status* especial prevê que a própria organização tenha a responsabilidade de estabelecer um sistema de justiça interno, justo e imparcial, que resol-

---

<sup>79</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. Op. cit.

<sup>80</sup> Ibid.

va as lides que venham a ocorrer no vínculo empregatício dos funcionários<sup>81</sup>.

O atual sistema de justiça interna da ONU funciona desde 2009, e tem como pilares fundamentais a descentralização, independência e transparência<sup>82</sup>. Os métodos de trabalho se norteiam pelo Direito Internacional, princípios do estado de direito e devido processo legal<sup>83</sup>. O sistema dispõe de dois caminhos para a resolução de conflitos: 1) sistema informal; 2) sistema formal. Se o primeiro não for bem sucedido o segundo será aplicado em dois graus de jurisdição, composto pelo Tribunal de Disputas das Nações Unidas (UNDT) e o Tribunal de Apelações das Nações Unidas (UNAT)<sup>84</sup>.

O mecanismo de disputa informal prevê que o funcionário consulte a Ouvidoria para assistência<sup>85</sup> e não suspende os prazos aplicáveis para a resolução formal de conflitos. A Ouvidoria rege-se pelos princípios da independência, neutralidade, imparcialidade, confidencialidade e informalidade. Durante o mecanismo

<sup>81</sup> UNITED NATIONS. *Administration of justice at the UN Internal Justice System*. Documento online, S/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/internaljustice/overview/about-the-system.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> ADMINISTRATION OF JUSTICE AT THE UNITED NATIONS. *A staff member's guide to resolving disputes*. Documento online, S/d. p. 14. Disponível em: <<http://www.un.org/en/internaljustice/assets/pdf/StaffMembersGuideToResolvingDisputes.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

de disputa informal, ela oferece os seguintes serviços: 1) discutir um problema de maneira confidencial e fora dos canais da ONU; 2) explorar alternativas para resolução do problema e informar-se sobre os recursos disponíveis no sistema; 3) melhorar a habilidade do funcionário em lidar com o conflito; 4) fornecer orientação em como apresentar o tema<sup>86</sup>. Em qualquer etapa da disputa, o indivíduo poderá procurar assistência no Escritório de Assistência Legal ao Funcionário. Este escritório proporciona aconselhamento durante o processo informal e formal<sup>87</sup>.

Ademais, mesmo que o caso já tenha sido levado ao UNDT ou esteja no grau de apelação, ainda há possibilidade de resolver o conflito de maneira informal<sup>88</sup>.

O UNDT é composto por três juízes em tempo integral e seis juízes que trabalham meio-período em Nova Iorque, Genebra e Nairóbi. Ambos têm mandato de sete anos<sup>89</sup>. O julgamento é realizado por um juiz singular e caso haja maior complexidade, os julgamentos são realizados por um painel com três juízes. Se as partes discordarem da decisão o caso poderá ser levado para o Tribunal de Apelação das Nações Unidas<sup>90</sup>.

O estatuto do UNAT permite apelações quando o UNDT ou outra entidade de primeira instância da ONU tenha excedido a sua jurisdição ou não a tenha exerci-

---

<sup>86</sup> Ibid. p. 15.

<sup>87</sup> Ibid. p. 15.

<sup>88</sup> Ibid. p. 17.

<sup>89</sup> Ibid. p. 17.

<sup>90</sup> Ibid. p. 23.

do apropriadamente; ou que tenha sido cometido um erro em questão de fato, direito ou procedimento. O UNAT é composto por 7 juízes independentes e o seu cartório fica em Nova Iorque. Normalmente, realizam-se três sessões por ano<sup>91</sup>.

## **7. Casos de Denunciantes após o programa “Petróleo por Alimentos”**

### **7.1. James Wasserstrom**

Foi um funcionário de alto escalão da Missão de Administração Interina das Nações Unidas para Kosovo (UNMIK) que denunciou um esquema de propinas de políticos locais e funcionários da UNMIK<sup>92</sup>. Ele sofreu diversas retaliações após fazer a denúncia: não permaneceu no cargo, seu passaporte foi confiscado, além de ser submetido a investigações administrativas e penais. Sua fotografia foi colocada nas entradas do seu local de trabalho para que seu acesso fosse recusado. Wasserstrom levou o seu caso para o UNDT que entendeu que o Escritório de Ética da ONU não conduziu de maneira apropriada a reclamação do funcionário e aplicou erroneamente o ônus da prova, além de não ter tomado as devidas providências para remediar o tratamento degradante de seu funcionário.

<sup>91</sup> Ibid. p. 24.

<sup>92</sup> BORGER, J. UN tribunal finds ethics office failed to protect whistleblower. *The Guardian*, 27 jun. 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2012/jun/27/un-tribunal-whistleblower-james-wasserstrom>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

O Tribunal concluiu que o Escritório de Ética que houve tratamento arbitrário e quebra da Declaração dos Direitos Humanos (arts. 1,3,6,7,8 e 9). Contudo, apesar do Tribunal conceder vitória para Wasserstrom, ele recebeu uma indenização com o valor de 65 mil dólares, menos de 2% do pedido em perdas e custos. Ademais, nenhuma ação foi tomada para punir os supervisores que fizeram a retaliação<sup>93</sup>.

## 7.2. Artjon Shkurtaj

Artjon Shkurtaj revelou irregularidades administrativas e financeiras no Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na República Democrática da Coreia, incluindo transferências de dinheiro para os oficiais norte-coreanos em violação às regulações do PNUD<sup>94</sup>. Shkurtaj foi demitido e teve a sua foto inserida na lista de indivíduos considerados como uma ameaça à ONU após a denúncia. O diretor do Escritório de Ética da ONU reconheceu que houve retaliação<sup>95</sup>. Em defesa do PNUD, o gerente de programa Kemal Dervis alegou que o PNUD não estava sujeito à jurisdição do Escritório de Ética da ONU ou da política de anti-retaliação da ONU, e criaria, dessa maneira a sua própria política e Escritório de Ética. Dervis criou um painel de revisão externa de investigação independente do qual ele mesmo se-

<sup>93</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. Op. cit. p. 2.

<sup>94</sup> Ibid. p.8

<sup>95</sup> Ibid.

lecionou os membros, comprometendo a investigação pelo conflito de interesse. O relatório do estudo condenou a competência, conduta de Shkurtaĵ<sup>96</sup>. O diretor do Escritório de Ética da ONU determinou que o PNUD pagasse uma indenização para Shkurtaĵ por terem publicado conclusões negativas sobre ele, sem que lhe houvessem notificado ou terem dado a oportunidade para que ele comentasse os resultados<sup>97</sup>. O PNUD não acatou a ordem e Shkurtaĵ levou o seu caso ao Tribunal de Disputa Interna da ONU e ao Tribunal de Apelação da ONU. Contudo, o Tribunal de Apelação reduziu a indenização de Shkurtaĵ a apenas 6 meses de seu salário<sup>98</sup>.

## Conclusão

O “Petróleo por Alimentos” é o maior caso de corrupção da história de programas humanitários da ONU, tendo contado com a colaboração de um grande número de empresas multinacionais, serviu para financiar o reerguimento militar do Iraque e enriquecer os membros do seu governo. Esperava-se que com o incidente, os mecanismos de combate à corrupção e proteção aos denunciadores fossem desenvolvidos para coibir outros incidentes, como hipótese inicial do presente capítulo.

A ONU aperfeiçoou os seus mecanismos de justi-

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

ça interna e há diretrizes a serem seguidas pelas suas agências para a proteção dos denunciadores de atos ilícitos cometidos no âmbito da organização. Os Estados Unidos também atrelaram parte do repasse financeiro à ONU à eficácia de medidas de proteção aos denunciadores, o que funciona como incentivo para que a organização implemente as boas práticas na matéria.

Contudo, os casos abordados por este estudo demonstram que ainda há necessidade de aperfeiçoamento das medidas de proteção aos denunciadores uma vez que eles foram deixados em situação de completa desvantagem após revelarem as ilicitudes de colegas de trabalho. Mesmo o Tribunal de Disputa Interna da ONU e o Tribunal de Apelação da ONU apesar de terem reconhecido os casos de retaliação no âmbito organizacional, falharam ao determinarem indenizações de valor insignificante perante os desafios enfrentados pelos denunciadores.

### **Referências Bibliográficas**

ACKERMAN, S. A timely scandal. *Fair*, 1 jul. 2004.

ADMINISTRATION OF JUSTICE AT THE UNITED NATIONS. *A staff member's guide to resolving disputes*. Documento online, S/d.

ANOBA, I. *How foreign aid hurts famine relief in Somalia*. *Foundation for Economic Education*. Documento online, 24 mai. 2017.

BANSAL, P. South Korean gets five years in oil-for-food

case. *Reuters*, 22 fev. 2007.

BON, G.; SAGE, A. Total and CEO acquitted in Iraq oil-for-food scandal. *Reuters*, 8 jul. 2013.

BORGER, J. UN tribunal finds ethics office failed to protect whistleblower. *The Guardian*, 27 jun. 2012.

FOX NEWS. UN whistleblower to testify on oil-for-food. *Fox News*, 16 mar. 2006.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. *Representative cases in which United Nations or its funds, programmes or agencies have not complied with best practices in whistleblower protection*, 2018.

HARVEY, P. Evidence on corruption and humanitarian aid. *Reliefweb*, 4 dez. 2015.

HEATON, P. Oil for What? – Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council, *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 4, p. 193–206, 2005.

HIRSCHKORN, P. Whistle-blower: gaping holes in oil-for-food. *CNN*, 18 mar. 2005.

HSIEH, C.T; MORETTI, E. Did Iraq cheat the United Nations? Underpricing, bribes, and the Oil for Food Program, *Working paper 11202, US National Bureau of Economic Research*, 2005.

KONDOCH, B. The limits of economic sanctions under international law: the case of Iraq. *Journal of International Peacekeeping*, v.7, n.1, p. 267-294, 2001.

LOEWESNTESIN, A. We need aid that helps locals, not



multinationals and bloated NGOs. *The Guardian*, 22 fev. 2018.

MACASKILL, E. Oil-for-food report condemns “corrupt UN”. *The Guardian*, 7 set. 2005.

MICHAEL, M. The poor get nothing: in Yemen, corruption keeps food and aid from reaching those in need. *Global News*, 31 dez. 2018.

NEW YORK UNIVERSITY. *An inquiry on the UN Iraq Oil-for-Food Programme*, 6 set. 2006.

PARENT, M. A. M. Corruption: a challenge that doesn’t escape the humanitarian sector. *Humanitarian Alternatives*, 3, p.148-157, 2016.

ROSETT, C. El primor atisbo de justicia en el Petróleo por Alimentos. *Grupo de Estudios Estratégicos*, 31 jan. 2007.

SCHAEFFER, B. *The US should enforce the law to improve UN whistle-blower protections*. The Heritage Foundation, 10 abr. 2017.

UNITED NATIONS. *Administration of justice at the UN Internal Justice System*. Documento online, S/d.

UNITED NATIONS SECRETARIAT. *Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations*, 28 nov. 2017.

UN SECRETARY GENERAL. *Secretary-General’s closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development*, 9 jul. 2012.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Authorization*

*to permit the import of petroleum and petroleum product products originating in Iraq, as a temporary measure to provide for humanitarian needs of the Iraqi people, 14 abr.1995.*

\_\_\_\_\_. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Iraq-Kwait. 9 August 1990.

\_\_\_\_\_. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. The situation between Iraq and Kuwait. 2 August 1990.

UNITED STATES ATTORNEY SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK. *US indicts former executive director of United Nations oil-for-food program, and United States businessman, 16 jan. 2007.*

VANEGAS, C. On the criminality accountability of UN officials. *Revista Diálogos de Saberes*, p. 149-168, 2010.

VOLCKER, P. A; GOLDSTONE, R.J; PIETH, M. *Manipulation of the Oil-for-food Programme by the Iraqi Regime*, 2005.

### **Sites consultados:**

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. Disponível em: <<https://www.whistleblower.org/wp-content/uploads/2018/12/Representative-UN-Cases.pdf>>.

OFFICE OF THE IRAQ PROGRAMME OIL-FOR-FOOD. Disponível em: <<https://www.un.org/Depts/oip>>.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>.

UN ETHICS OFFICE. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ethics/>>.

# A Aplicabilidade do Artigo 3º Comum das Convenções de Genebra a Conflitos Armados em Regimes de Exceção

Luis Fernando Paes Cabral\*

## Introdução

O artigo 3º comum das quatro Convenções de Genebra (1864, 1907, 1929 e 1949) dispõe sobre a aplicabilidade das normas em conflitos armados não internacionais, estendendo a proteção humanitária para conflitos que não se limitem somente à guerra. Neste diapasão, o 2º Protocolo Adicional ao artigo 3º tem por objetivo desenvolver e completar o mesmo, a fim de explanar melhor sobre o conflito armado de que trata o referido artigo.

Seguindo tal definição, é possível que o artigo 3º comum seja aplicado em regimes de exceção que contenham os requisitos constantes no Protocolo, e a possibilidade de uma intervenção humanitária seja aviltada pela comunidade internacional em um Estado autoritário, uma vez que haja conflito armado organizado com certo nível de violência.

A lógica da intervenção humanitária em regimes de exceção encontra ressonância na responsabilidade de proteger que a comunidade internacional possui

---

\* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professor de Direito Internacional na Faculdade de Peruíbe (FPbe). Advogado. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

A mesma lógica que embasa referida responsabilidade pode dar respaldo à possibilidade de uma intervenção humanitária nos regimes de exceção que preencham os requisitos estabelecidos no 2º Protocolo. Como afirma Cançado Trindade<sup>1</sup>, a aplicação recente do Direito Internacional Humanitário (DIH) volta-se a problemas de Direitos Humanos, ao passo que a proteção de Direitos Humanos igualmente se ocupa de problemas humanitários.

## **1. Direito Internacional Humanitário (DIH) e Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)**

Os conflitos sempre estiveram presentes na evolução histórica do Estado. Interesses financeiros, territoriais, de poder e dominação permearam os séculos passados e estiveram intrinsecamente conectados às relações entre Estados, desde os tempos mais remotos. Nesse sentido, a partir da batalha de Solferino, temos um marco na evolução histórica dos direitos relativos à proteção em tempo de guerra<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> TRINDADE, A. C. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências*. Documento online, S/d. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>2</sup> CICV. *Pessoas Protegidas segundo o DIH*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/protected-persons/overview-protected-persons.html>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

Em 1859, Henry Dunant, ao horrorizar-se com a falta de tratamento e cuidados médicos no campo de batalha de Solferino, inicia uma campanha que, posteriormente, juntamente com quatro colegas, organiza uma conferência diplomática que levaria a adoção da primeira Convenção de Genebra, em 1864<sup>3</sup>, e à criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Pereira ensina que Dunant buscou a conscientização humana, trazendo duas ações para amenizar situações futuras similares, sendo elas a criação de uma sociedade de socorro privada, atuante em conflitos de forma incondicional e a assinatura de um tratado que permitisse essa atuação<sup>4</sup>.

No concernente à criação do CICV, Weiss estabelece que a mesma possui uma posição incomum, sendo frequentemente tratada como *sui generis*<sup>5</sup>. A Cruz Vermelha, além de ser a organização humanitária mais antiga, é a maior fora do sistema da ONU. É uma organização privada, com assembleia formada majoritariamente por cidadãos suíços, assemelhando-se a organizações não governamentais, na medida que recebe tanto contribuições públicas quanto privadas. Dada que custodia as Convenções de Genebra, é um híbrido, não enquadrando-se nem como uma Organização

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> PEREIRA, Karla L. de C. Direito Internacional Humanitário. XII *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, n. 23, p. 60-86, 2017. p. 63.

<sup>5</sup> WEISS, Thomas G. A Cultura Humanitária Contestada em Zonas de Guerra. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, p. 305-348, 2014. p. 308.

Internacional (OI), nem como uma Organização Não Governamental (ONG).

Holzgrefe traz uma definição de intervenção humanitária como sendo:

A ameaça ou o uso da força para além das fronteiras de outro Estado, por um Estado ou grupo de Estados, com o objetivo de prevenir ou cessar violações graves e generalizadas de direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam cidadãos da força interventora e sem a permissão do Estado cujo território seja objeto da intervenção<sup>6</sup>.

Souto e Dantas estabelecem uma relação entre a intervenção humanitária e a questão da soberania no âmbito internacional, mencionando o pensamento liberal de que os princípios humanitários podem ser aplicados seletivamente pelos Estados, em contraposição à ideia realista de que os Estados só atuam em vista de seus interesses nacionais<sup>7</sup>. Mencionam que os Estados não intervêm por razões humanitárias primárias, sendo que referida ação só toma corpo se os países acharem ser este o seu interesse nacional, posto que ao Estado não é permitido arriscar vidas de soldados em

---

<sup>6</sup>HOLZGREFE, J. H. *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 18.

<sup>7</sup>SOUTO, Eliézer Queiroz de; DANTAS, Dandara Viégas. Intervenção humanitária e a questão da soberania nacional no atual contexto da sociedade internacional. *Âmbito Jurídico*, XII, n. 65, Documento online, s/p., jun. 2009.

cruzadas humanitárias, conforme o realismo<sup>8</sup>.

Marques traz um questionamento relevante de Kofi Annan, no entanto, ao ponderar que, se a intervenção humanitária é de fato atentado inaceitável à soberania, de qual maneira deve-se responder a violações como ocorreram em Ruanda ou em Srebrenica?<sup>9</sup>. Menciona como exemplo referidos casos por terem ocorrido violações flagrantes e sistemáticas dos direitos do homem que violaram preceitos da natureza humana e ensejaram ações de intervenção humanitária<sup>10</sup>.

No concernente a conflitos armados não internacionais, o artigo 3º comum às Convenções de Genebra estabelece:

No caso de conflito armado que não apresente um caráter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham depositado as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> MARQUES, Ivan Contente. *Intervenções humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2007. p. 19.

<sup>10</sup> Ibid.

de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo. Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;

b) A tomada de reféns;

c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;

d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito.

As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito.

O artigo 1º do II Protocolo adicional às Convenções de Genebra, por sua vez, dispõe:

1 - O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3.º; comum às Convenções de 12 de Agosto de 1949, sem modificar



as suas condições de aplicação atuais, aplica-se a todos os conflitos armados que não estão cobertos pelo artigo 1.º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, Relativo à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo 1), e que se desenrolem em território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controlo tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo.

2 - O presente Protocolo não se aplica às situações de tensão e de perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados como conflitos armados.

O 2º Protocolo, portanto, traz regras de interpretação e aplicabilidade no que tange os conflitos armados não internacionais, e traz maior clareza sobre o termo. Para que se possa compreender a aplicabilidade do disposto nas normas supramencionadas em um regime de exceção, um estudo sobre os modelos estatais, queda-se necessário.

## **2. Modelos Estatais e Regimes de Exceção**

O regime de exceção não se enquadra na divisão clássica de forma de governo, aceita e estudada pelos teóricos da Teoria do Estado. O governo, conforme en-

sina Maluf<sup>11</sup>, possui uma divisão entre monarquia (podendo esta ser absoluta ou limitada) e república (sendo esta democrática e direta, indireta ou semidireta). A partir do momento em que um Estado sofre um golpe, ou sofre uma mutação de um modelo clássico para o outro, o resultado pode ser uma ruptura com as normas previamente estabelecidas ou uma forma híbrida.

Nesse sentido, vale ressaltar que os modelos estudados na Teoria do Estado nem sempre se coadunam com a realidade da comunidade internacional. Um exemplo que podemos tomar como exceção é a Santa Sé, em que o chefe de Estado e Governo é o Papa, eleito por um concílio papal, e com características de vitaliciedade e eletividade (a teoria clássica ensina que a monarquia possui característica de vitaliciedade e hereditariedade, e a república de eletividade e temporariedade, quedando-se clara a hibridez do caso fático)<sup>12</sup>.

Outro exemplo que vale ser lembrado são as monarquias que possuem chefes de Estado como monarcas e chefes de governos como presidentes. O modelo presidencialista prevê na figura do presidente a junção do chefe de Estado e de Governo<sup>13</sup>. No caso fático, esse modelo pode ser alterado, como o caso da Espanha, onde o rei Felipe VI é chefe de Estado, e o presidente do governo desde Junho de 2018 é Pedro Sánchez. Usualmente, os modelos de monarquias limitadas ado-

---

<sup>11</sup> MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 193

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 194.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 266.

tam como sistema de governo o parlamentarismo. O caráter da unipessoalidade do presidente é outro elemento essencial para a caracterização do presidencialismo; no entanto, a Venezuela atualmente conta com um presidente eleito investido de poderes de governo, e a figura do presidente autodeclarado, que, embora inexistente no estudo dos modelos, é reconhecido atualmente por cerca de 50 Estados como o presidente interino do país<sup>14</sup>, caracterizando, novamente, uma forma híbrida inexistente nos modelos clássicos.

Nesse sentido, o regime de exceção é uma figura trazida pela doutrina que não se coaduna com as formas de governos já mencionadas: traz-se o termo autoritarismo justamente pelo fato de o regime ser imposto e não corresponder às vontades do povo, sendo este um ideal a ser preservado em regimes democráticos. A partir do momento em que há um golpe de Estado, um regime de exceção autoritário passa a vigorar, historicamente comum na supressão de direitos e garantia individuais.

Levitsky e Ziblatt, ao tratarem do tema do golpe de Estado, afirmam que o mesmo dispara os dispositivos de alarme na população, e que as formas de autoritarismos mais emblemáticas na história do mundo - o fascismo italiano e o nazismo alemão - não surgiram como resultado de golpes de Estado: Mussolini foi indicado pelo rei Vítor Emanuel III e Hitler foi nomeado

---

<sup>14</sup> REVISTA ISTO É, 6 mar. 2019.

chanceler pelo presidente Paul Von Hindenburg<sup>15</sup>. Ou seja, ainda que o autoritarismo esteja historicamente ligado à figura de um golpe de Estado, um não é necessariamente condição para o outro.

Tendo em vista o número de modelos híbridos conhecidos na história, pode-se inferir que usualmente o Estado possui um modelo adotado, mas nada impede que metamorfoseie-se em outro.

Um exemplo disso pode ser o modelo autoritário analisado sob a perspectiva do golpe militar argentino perpetrado em 1976, em que elementos de um regime totalitário estavam presentes (como o antissemitismo e o enaltecimento do nazismo), conforme depreende-se do relatório da Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP)<sup>16</sup>. Referido relatório traz informações de um autoritarismo argentino com elementos em comum com o nazismo alemão. Não há, portanto como trazer um modelo que possa ser aplicado em qualquer Estado ao longo do tempo e esperar que o mesmo funcione sem alterações; da mesma maneira que a vida sofre mutações, a vida do Estado também.

Sobre o autoritarismo, Ferreira estabelece que há uma relação de grupo em que o indivíduo só é responsável ante seu superior hierárquico direto, sob a

---

<sup>15</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Ed Zahar. 2018. p. 17.

<sup>16</sup> INFORME CONADEP. *Relatório Nunca Más*. Documento online, S/d. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

desculpa de que cumpre ordens, delegando a responsabilidade dos atos a seu superior<sup>17</sup>. Torna-se possível, portanto, a existência de atos brutais contra aqueles apontados como opositores ou inimigos do regime, fazendo surgir um poder tirânico e ilimitado por parte do Estado e mantendo a população em um clima de pânico e terror.

Sobre o mesmo tema, Norberto Bobbio leciona que são autoritários aqueles regimes que privilegiem a autoridade governamental e diminuam de maneira relativamente radical o consenso, concentrando o poder nas mãos de um só órgão ou de uma só pessoa e rebaixando a segundo plano as instituições representativas. Menciona serem as doutrinas autoritárias antirracionais e anti-igualitárias, sendo que o ordenamento desejado - ao invés de ser uma organização hierárquica de funções criadas pela razão humana - seja uma organização de hierarquias estabelecidas pelo tempo e tradição, ou imposto. Costumeiramente, no que tange o autoritarismo, a ordem hierárquica é preservar a mesma do passado, fundamentando-se, pois, na desigualdade natural entre os homens<sup>18</sup>.

Essa lógica tem respaldo justamente no fato de enxergar na diferença (seja ela política, étnica, religiosa, entre outros) um fator negativo. Flávia Piovesan

<sup>17</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. *A tortura, sua história e seus Aspectos Jurídicos na Constituição*. Editora Julex, 1991. p. 14-15.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5.ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, UnB. 2000. p. 94.

ensina que as mais graves violações aos direitos humanos foram fundamentadas na dicotomia “eu versus o outro”, sendo que a diversidade historicamente foi captada como elemento para aniquilar direitos, ou seja, concebendo no “outro” um ser menor em dignidade, descartável, supérfluo, objeto de compra e venda (como na escravidão) ou de campos de extermínio (como no nazismo)<sup>19</sup>. A autora ainda traz um ensinamento de Amartya Sen, quando diz que “*identity can be a source of richness and warmth, as well as of violence and terror*”<sup>20</sup>. Se o reconhecimento da pluralidade de identidades humanas é negado, ocorre o que o autor chama de “*serious minimization of human beings*”<sup>21</sup>, condizente com a lógica autoritária.

Historicamente, portanto, autoritarismos se valem desta lógica segregacionista para legitimar-se no poder e cindir a sociedade. Propagar à população que o autoritarismo se justifica, pois defende a sociedade da ameaça do “outro” (conforme apontado por Flávia Piovesan) é uma estratégia recorrente.

Nesse sentido, Levitsky e Ziblatt provam que essa lógica é não apenas usual como necessária para fomen-

---

<sup>19</sup> PIOVESAN, Flávia. Igualdade, diferença e direitos humanos: Perspectivas Global e Regional. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Coords.) *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin. 2009. p. 461.

<sup>20</sup> “[A] identidade pode ser uma fonte de riqueza e calor, bem como de violência e terror”. Ibid. (tradução livre).

<sup>21</sup> “[S]éria minimização dos seres humanos”. Ibid. (tradução livre).

tar o terror de uma ameaça que, por vezes, é inexistente. Mencionam que a ruptura democrática não precisa de um plano, posto que:

O processo começa muitas vezes com palavras. Demagogos atacam seus críticos com termos ásperos e provocativos – como inimigos, subversivos e até mesmo terroristas. Quando concorreu pela primeira vez à Presidência, Hugo Chávez descreveu seus oponentes como “porcos rançosos” e “oligarcas esquálidos”. Como presidente, chamou seus críticos de “inimigos” e “traidores”; Fujimori ligava seus oponentes ao terrorismo e ao tráfico de drogas; e o primeiro ministro italiano Silvio Berlusconi atacou juizes que decidiam contra ele chamando-os de “comunistas”. Jornalistas também se tornam alvos. O presidente equatoriano Rafael Correa caracterizou a mídia como “inimiga política ameaçadora” que “tem que ser derrotada”. Recep Tayyip Erdogan, da Turquia, acusou jornalistas de propagarem o terrorismo. Esses ataques podem ter consequências importantes. Se o público passar a compartilhar a opinião de que oponentes são ligados ao terrorismo e de que a mídia está espalhando mentiras, torna-se mais fácil justificar as ações empreendidas contra eles<sup>22</sup>.

Nesse cenário, muito além de violações de Direitos Humanos, há de se analisar se a intervenção humanitária é passível de ser acionada, ante o disposto no artigo 3º comum das Convenções de Genebra.

Conforme exposto, elementos de modelos estatais

---

<sup>22</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Op. cit. p. 79.

podem transformar-se em outros, assim como existem questões comuns à lógica autoritária. No que tange o DIH e a possibilidade de sua aplicação em regimes de exceção, faz-se útil, a título de exemplificação, o estudo de dois casos emblemáticos envolvendo grupos armados e regimes autoritários: os Sandinistas da Nicarágua e os *Kaibiles* da Guatemala.

### 3.1. Os Sandinistas da Nicarágua

A Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) foi um movimento nicaraguenho surgido na década de 1960, que faz menção a Augusto César Sandino guerrilheiro contrário à ditadura de Somoza, assassinado em 1934. Anastásio Somoza foi líder da Nicarágua na mais longa ditadura existente na América: teve seu início em 1938, após um golpe de Estado, e findou-se em 1979, após a tomada do poder pela FLSN<sup>23</sup>.

A FLSN era um grupo contrário ao governo militar estabelecido e comandado por Somoza, inspirada pela Revolução Cubana<sup>24</sup>. Possuía um grupo fortemente armado de ideais socialistas que assumiu o poder em 1979, ocasionando na fuga do sucessor de Somoza para Miami, e instaurando na Nicarágua o início de

---

<sup>23</sup> LIMA, G. R de; AHUMADA, M. J. A revolução sandinista. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, v. 10 n. 18, p. 64-66, fev/mar. 2017.

<sup>24</sup> ENCICLOPÉDIA LATINO AMERICANA. *Verbetes*. Disponível em <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/f/fsln>>. Acesso em: 29 mar. 2019.



um regime revolucionário.

A FLSN, no entanto, foi reconhecida como beligerante pelo Pacto Andino de 1979, coadunando-se com o preceituado no artigo 1º do II Protocolo Adicional à Convenção de Genebra, como grupo hierarquicamente organizado, com uso da força, detentor do poder de uma parte do território, antes da tomada de poder, em 1979<sup>25</sup>.

Nesse sentido, poderia se trazer a interpretação ampliada de que as ações perpetradas pela FLSN poderiam ser objeto para a possibilidade de uma intervenção humanitária internacional respaldada no disposto pelo artigo 3º comum às Convenções de Genebra e seu II Protocolo Adicional.

Frisa-se que no caso em voga, o grupo objeto do conflito e ensejador da possibilidade de intervenção era tido como de esquerda, haja vista os ideais socialistas e as referências com a luta armada comunista.

### **3.2. Os Kaibiles da Guatemala**

Entre os anos de 1962 e 1996 houve um conflito armado interno na Guatemala que provocou prejuízos humanos, materiais, institucionais e morais<sup>26</sup>. O saldo

<sup>25</sup> EL PAÍS. Caracas, 17 Jun. 1979. Disponível em: <[https://elpais.com/diario/1979/06/17/internacional/298418403\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1979/06/17/internacional/298418403_850215.html)>. Acesso em: 30 mar. 2019.

<sup>26</sup> CABRAL, L. F. P. *Tortura e Autoritarismo: A construção do regime interamericano de proibição à tortura é legado dos regimes autoritários da América Latina no Século XX?*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2015. p. 78.

de mortos e desaparecidos chegou a mais de duzentas mil pessoas.

Durante o conflito armado interno o Estado aplicou a chamada Doutrina de Segurança Nacional, que permitia a intervenção do poder militar para enfrentar a subversão no país – conceito este que dava a toda pessoa e organização que representasse qualquer forma de oposição ao governo status de inimigo interno<sup>27</sup>.

No dia 23 de Março de 1982, como resultado de um Golpe de Estado, instalou-se na Guatemala uma Junta Militar de Governo, presidida por Ríos Montt. Em Abril de 1982 a Junta Militar do Governo editou o plano de nacional de segurança, que estabelecia objetivos nacionais em termos militares, administrativos, legais, sociais, econômicos e políticos. Referido plano identificou as principais áreas do conflito<sup>28</sup>.

Entre as ações perpetradas encontra-se o *Masacre del Parcelamiento de Las dos Erres*, ocorridos entre os dias 6 e 8 de Dezembro de 1982, que contava com uma média de 350 habitantes.

Foi difundida pela população vizinha que a comunidade de Las dos Erres pertenciam à guerrilha. Uma das provas apresentadas foram correspondências com a sigla “FAR”, de destinação a Federico Aquino Ruano, fundador do vilarejo. Ocorre que a mesma sigla coincidia com as “*Fuerzas Armadas Revolucionárias*”.

Na data de 06 de Dezembro de 1982 uma ação

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 79.

<sup>28</sup> Ibid. p. 80

militar foi preparada, quando determinou-se que os *Kaibiles* deveriam destruir a aldeia e matar os que tentassem fugir<sup>29</sup>.

Chegaram na comunidade por volta das duas da manhã do dia 07 de Dezembro; tiraram os habitantes de suas casas, separando os homens das mulheres e crianças. Os homens foram fuzilados primeiro, e atirados em um poço de água aberto; as mulheres e crianças foram fuziladas depois e atiradas no mesmo local, sendo que vários estupros ocorreram no caminho.

Em referido massacre 216 pessoas perderam a vida. A Guatemala foi condenada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>30</sup> pela violação de diversos artigos da Convenção Americana (1969), bem como a prestar várias reparações.

Referido caso ocorreu durante o regime ditatorial de Efraín Ríos Montt, sendo que foi perpetrado por um grupo organizado hierarquicamente, sob a chefia de um comando responsável, exercendo sobre parte do território controle que lhes permitissem levar a cabo operações militares contínuas e organizadas. À luz da aplicabilidade do artigo 3º da Convenção de Genebra do artigo 1º de seu 2º Protocolo Adicional, poderia dar ensejo a uma intervenção humanitária ante a comunidade internacional, haja vista a lógica humanitária de preservar as vidas em conflitos armados e o compromisso da comunidade internacional em primar por

29 Ibid. p. 81.

30 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso de La Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*, 2009.

seus acordos.

No referido caso, o grupo paramilitar era de apoio ao governo de Rios Montt, militar e de direita, ensejando a possibilidade de interpretação estendida do artigo 3º.

#### **4. A Aplicabilidade do Artigo 3º Comum às Convenções de Genebra em Regimes de Exceção**

Conforme exposto, o caput do artigo 3º dispõe sobre os conflitos armados que não possuam um caráter internacional, quando ocorridos nos territórios de uma das Altas Partes contratantes.

O artigo 3º é comum a todas as convenções de Genebra, no intuito de reforçar a não violência aos não combatentes, assegurando aos mesmos tratamentos digno e humano em todas as circunstâncias, independentemente de raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo, segundo as convenções.

Neste sentido, Valdevino leciona que referido artigo 3º marca uma ruptura, posto que abrangia as situações de conflitos armados não internacionais, sendo que o rol de possibilidades que esta terminologia abarca varia enormemente<sup>31</sup>. Entre elas, traz guerras civis, conflitos armados internos que atinjam outros Estados ou conflitos internos nos quais haja interven-

---

<sup>31</sup> VALDEVINO, Deisiane da C. V. A contribuição do Direito Humanitário no Julgamento de Litígios da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 1, n. 20, p. 155-181, 2015. p. 173.

ção de terceiros Estados ou uma “força multinacional” que atue junto aos governos. Traz normas inderrogáveis e essenciais, aplicáveis aos conflitos de natureza não internacional. Menciona um ensinamento de Cançado Trindade<sup>32</sup>, quando este assevera que a aplicação recente do direito humanitário volta-se a problemas de direitos humanos, ao mesmo passo que a proteção internacional de Direitos Humanos se ocupa igualmente de problemas humanitários.

O artigo 3º não define o termo “conflito armado” para a condição de aplicabilidade das normas do DIH; no entanto, alguns critérios foram desenvolvidos através da prática. Conforme estabelecido no documento<sup>33</sup> “*Increasing respect for international humanitarian law in non-international armed conflicts*”, disponível no site da Cruz Vermelha Internacional, os elementos decisivos para a aplicação do termo são: as partes do conflito deverão ser identificáveis, como tendo um mínimo de estrutura organizacional e uma hierarquização no comando das ordens e; possuir o conflito armado um nível mínimo de intensidade, existindo um acesso às forças armadas ou a meios militares<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> MACK, Michelle. *Increasing Respect for International Humanitarian Law in Non-International Armed Conflicts*. Geneva: ICRC, 2008. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/publication/0923-increasing-respect-international-humanitarian-law-non-international-armed-conflicts>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

<sup>34</sup> MELZER, Nils. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2016. p. 68.

O documento estabelece:

*A non-international armed conflict within the meaning of common Article 3 does not necessarily have to involve a government; it can also take place entirely between organized armed groups, a scenario that is particularly relevant in areas of weak governance, such as so-called “failed States.” In order for a non-State armed group to be considered a “party” to a conflict, common Article 3 does not require any recognition of belligerency by the opposing State, nor popular support, territorial control or political motivation. As will be shown, however, the concept of “party to an armed conflict” presupposes a minimum level of organization without which coordinated military operations and collective compliance with IHL would not be possible. Furthermore, in order to qualify as an “armed conflict,” non-international confrontations must always involve violence that reaches a certain threshold of intensity<sup>35</sup>.*

Não é aplicável, portanto em situações de mero distúrbio ou tensões internas. A doutrina clássica do

---

<sup>35</sup> “Um conflito armado não internacional no sentido do artigo 3o Comum não necessariamente precisa envolver um governo; pode ocorrer entre grupos armados organizados, um cenário que é especialmente relevante em áreas de fraca governança, como os chamados “Estados falidos”. Para que um grupo armado não estatal seja considerado uma “parte” no conflito, o artigo 3o Comum não impõe o reconhecimento de beligerante pelo Estado, nem apoio popular, controle territorial ou motivação política. Como será demonstrado, no entanto, o conceito de “parte no conflito armado” pressupõe um nível mínimo de organização, sem o qual operações militares coordenadas e conformidade coletiva com o DIH não seria possível. Além do mais, para se qualificar “conflito armado”, confrontos não internacionais devem sempre envolver violência que atinja um certo nível de intensidade”. MACK, Michelle. Op. cit. (tradução livre).

Direito Internacional traz este grupo como os denominados insurgentes, enquanto aqueles são denominados beligerantes. A duração do ato violento deve ser levada em consideração, não sendo considerado conflito armado atos isolados de violência esporádica.

Justamente por não haver uma definição fechada estabelecida pela Convenção de Genebra no que concerne a caracterização do “conflito armado”, questiona-se se é possível a sua interpretação à aplicação da intervenção humanitária em regimes de exceção que contenham, simultaneamente, organizações minimamente coordenadas e que a violência seja intensa, o que poderia dar margem à aplicabilidade de uma intervenção humanitária em um Estado que preencha os requisitos já mencionados.

Ante as normativas internacionais de proteção aos direitos humanos, portanto, o caráter de permanente construção e abrangente proteção é indubitável, tendo em vista que a lógica protetiva da linha humanitária estaria resguardada se utilizada em um Estado autoritário que possuísse os requisitos de uma certa intensidade de violência produzida por grupos que possuíssem mínima organização.

A história dos autoritarismos – principalmente no contexto da América Latina – traz a insurgência de grupos paramilitares com frequência, sendo que estes muitas vezes possuem o aval do próprio Estado para auxiliar na repressão de grupos rebeldes, ou tidos

como subversivos. O caso do *Masacre de Las Dos Erres*<sup>36</sup> na Guatemala, ocorrido em 1982 é exemplo de um caso em que a atuação de um grupo paramilitar (no caso, os *Kaibiles*) possuíam autonomia e poder de violência para atuar em favor da autoridade e da repressão, conforme estabelecido na sentença da Corte.

Na mesma esteira, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), da Nicarágua, não apenas enquadra-se nas disposições mencionadas do artigo 3º como foi reconhecida pelo Pacto Andino de 1979 como grupo beligerante ante o Direito Internacional, atingindo o status de ator internacional, uma vez que há reconhecimento oficial por parte dos Estados.

No entanto, tal reconhecimento, conforme explicado, não é requisito necessário para a aplicação do artigo 3º Comum das Convenções de Genebra; no entanto, garante o reconhecimento de que há uma atividade organizada e com certo nível de violência, preenchendo assim, os requisitos para uma intervenção humanitária no Estado.

#### **4.1. Da Responsabilidade de Proteger**

Há que se fazer uma ressalva ante a normativa internacional concernente a responsabilidade de proteger, a título de comparação. A responsabilidade de proteção é obrigação do Estado, e na falta deste, da comunidade internacional, nos casos de crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídios e limpe-

<sup>36</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Op. cit.



zas étnicas. Nesse sentido, referida responsabilidade – *Responsibility to Protect*, comumente chamada de R2P – é compartilhada pelos Estados membros da ONU, reiterando o interesse incontestado de proteção da pessoa no caso de referidas atrocidades<sup>37</sup>. A proteção, portanto, dá-se em duplo grau: interno e internacional.

Nesse sentido, o Conselho de Segurança da ONU deve estabelecer a necessidade de uma intervenção da comunidade internacional, no intuito de fazer as violações perpetradas pelo Estado (ou por este permitidas) parem de ocorrer. Ainda, nesse sentido, é importante ressaltar que a comunidade internacional agirá, como um todo, sob os auspícios da ONU, que reconhecerá a necessidade de uma eventual intervenção internacional por meio de seu Conselho de Segurança, conforme estabelecido no artigo 24 da Carta da ONU.

Referida responsabilidade reassegura o compromisso da comunidade internacional no intuito de preservar a dignidade da pessoa humana, escopo este pretendido pelas linhas de proteção internacional da pessoa, em que se insere o direito humanitário. Muito embora as linhas de proteção sejam divididas em caráter didático, são complementares e auxiliam-se mutuamente no objetivo de proteção pretendido.

## Conclusão

É incontestado o interesse da comunidade inter-

---

37 UNITED NATION OFFICE, *Responsibility to protect*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

nacional – representada pela ONU - na preservação da dignidade da pessoa humana. Conforme exposto, a intervenção humanitária é uma possibilidade a ser aviltada em regimes de exceção que apresentem os requisitos mencionados. Ainda que não direcionada exatamente para o propósito em tela, ante a lógica protetiva e abarcadora de proteção dos Direitos Humanos, é possível que se confira uma interpretação estendida do artigo 3º Comum às Convenções de Genebra, a fim de que as violações perpetradas contra seres humanos cessem, e a dignidade da pessoa humana possa atingir cada vez mais, em todos os lugares, sua plenitude.

### **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, v.1. 5.ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, UnB. 2000.

CABRAL, Luis Fernando Paes. *Tortura e Autoritarismo: A construção do regime interamericano de proibição à tortura é legado dos regimes autoritários da América Latina no Século XX?* Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2015.

CICV, *Pessoas Protegidas segundo o DIH*. Documento online, S/d.

CIDH. *Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso de La Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala*, 2009.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *A tortura, sua história e seus Aspectos Jurídicos na Constituição*. Editora Julex, 1991.

HALL, William Edward. International Law. In: CHESTERMAN, Simon. *Just War or Just Peace?*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOLZGREFE, J. H. *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Ed Zahar, 2018.

LIMA, G. R de; AHUMADA, M. J. A revolução sandinista. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, v. 10, n. 18, p. 58-69, fev.-mar. 2017.

MACK, Michelle. *Increasing Respect for International Humanitarian Law in Non-International Armed Conflicts*. Geneva: ICRC, 2008.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARQUES, Ivan Contente. *Intervenções humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

MELZER, Nils. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2016.

PEREIRA, Karla L. de C. Direito Internacional Humanitário. *XII Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, n. 23, p. 60-86, 2017.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade, diferença e direitos humanos: Perspectivas Global e Regional. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Coord.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SOUTO, Eliézer Queiroz de; DANTAS, Dandara Viégas. Intervenção humanitária e a questão da soberania nacional no atual contexto da sociedade internacional. *Âmbito Jurídico*, XII, n. 65, documento online, s/p., jun 2009.

TRINDADE, A. C. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências*. Documento online, S/d.

VALDEVINO, Deisiane da C. V. A contribuição do Direito Humanitário no Julgamento de Litígios da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, v.1, n. 20, p. 155-181, 2015.

WEISS, Thomas G. A Cultura Humanitária Contestada em Zonas de Guerra. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, p.305-348, 2014.

**Sites consultados:**

ENCICLOPÉDIA LATINO AMERICANA. Verbetes. Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/f/fsln>>.

# O Papel da Mediação na Efetivação da Assistência Humanitária: análise de caso na Líbia

Simone Alves Cardoso\*  
Adriana Machado Yaghsisian\*\*

## Introdução

As necessidades humanitárias estão aumentando, apesar dos ganhos econômicos e de desenvolvimento globais. Entre 2008 e 2015, o número de pessoas vivendo em extrema pobreza caiu de 1,2 bilhão para 736 milhões. O produto interno bruto (PIB) global subiu de US\$ 63,4 trilhões em 2008 para US\$ 80,7 trilhões em 2017. Porém, as necessidades humanitárias continuam altas. Em 2019, quase 132 milhões de pessoas de 42 países em todo mundo precisarão de assistência huma-

---

\* Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Associada da Environmental Peacebuilding Association. Professora de Direito Ambiental e Mediação na graduação da Faculdade de Direito da UniSantos. Mediadora e Coordenadora do Juizado Especial Civil, do Curso de Extensão de Capacitação de Conciliadores e Mediadores e do Curso de Especialização em Mediação, Resolução de conflitos e Cultura de Paz da UniSantos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mediadora e supervisora de estágio no Juizado Especial Cível e Professora do Curso de Direito, nas disciplinas de Direito Civil, Prática Jurídica Civil e Conciliação, Mediação e Arbitragem, e no Curso de Extensão, de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

nitária. Ajudar e proteger essas pessoas é o objetivo da Organização das Nações Unidas (ONU) e de muitas outras agências humanitárias. A maioria das crises humanitárias não é o produto de um único fator ou evento, mas da interação entre perigos naturais, conflitos armados e vulnerabilidade humana<sup>1</sup>.

A vulnerabilidade das pessoas às crises não decorre apenas do local em que elas vivem, mas também sobre como vivem. A pobreza, a desigualdade, o crescimento populacional, a urbanização e as mudanças climáticas podem corroer a resiliência e torná-los mais suscetíveis a choques. A violência armada conduzida por governos não estatais, grupos armados e comunidades estão entre os desafios mais importantes que organizações humanitárias estão enfrentando. Melhorar a proteção e o acesso, portanto, requer engajamento com diversos atores governamentais, organizações internacionais e não governamentais, com o objetivo primordial de melhorar o acesso e a assistência humanitária.

Neste campo, uma prática emergente é o uso da mediação para melhorar a aceitação de ajuda humanitária. A mediação também é usada para melhorar a participação das comunidades afetadas na elaboração, planejamento e implementação de projetos, além de facilitar o diálogo construtivo entre atores humanitários (internacionais) e comunidades, quando surgem divergências. Tanto nas negociações diretas como na

<sup>1</sup> LOWCOCK, Mark. *Global Humanitarian Overview 2019*. New York: OCHA/UN, 2019.

mediação, as disposições normativas gerais, como os princípios humanitários e a proteção dos civis, são operacionalizados na prática.

As organizações humanitárias enfrentam diariamente desafios de acesso, aceitação e proteção e precisam estar preparadas para mediar conflitos constantemente. Deste modo, o presente artigo analisa o papel da mediação na efetivação da assistência humanitária. Para tanto, busca referência na ONU que, por meio da Missão de Apoio das Nações Unidas à Líbia (UNSMIL) e da Unidade de Mediação da ONU (MSU), em parceria com demais mediadores locais e organizações não governamentais, atuam em níveis diferentes, e utilizam a mediação como ferramenta de legitimação e aproximação da assistência humanitária em áreas de conflitos na Líbia.

No presente capítulo, optou-se por não descrever os motivos que desencadearam a fragmentação política na Líbia e a conseqüente guerra civil, privilegiando a atuação dos diferentes atores internacionais e locais, na mediação, e sua contribuição nesse intrincado cenário da implementação das ações humanitárias.

Inicialmente, se fará uma contextualização do Direito Internacional Humanitário (DIH), passando, depois, pela definição de mediação e de sua utilização na questão humanitária. Se dará relevo ao papel da Missão de Apoio das Nações Unidas à Líbia (UNSMIL) e à coordenação da Ação Humanitária, para, ao final, demonstrar como a mediação praticada pela UNSMIL

e demais mediadores contribui para garantir à assistência humanitária na Líbia.

A metodologia do presente capítulo tem por base a teoria crítica dialética, com viés indutivo, visando a análise do dinamismo das relações sociais que envolve a mediação e o DIH, inseridos em uma realidade histórica e conflituosa na Líbia, em que as alterações de ideologia por que passa a sociedade são enxergadas como parte de um processo de transição, especialmente quando relacionadas à pacificação de conflitos.

## **1. Contextualização do Direito Internacional Humanitário**

Com o pós-Guerra Fria, os conflitos internos intensificaram-se, atingindo um escalonamento tal que despertou um olhar mais atento da comunidade internacional no âmbito da proteção às vítimas e trouxe importante reflexão acerca do princípio da soberania absoluta sobre assuntos domésticos<sup>2</sup>. Na essência, o referido princípio apregoa que qualquer violência que se desenvolva no interior de fronteiras nacionais não deva ser objeto de disciplina do Direito Internacional.

Todavia, a existência de embates internos, como genocídios, coloca em dúvida a aplicação das normas humanitárias em conflitos internos, exigindo releitura do disposto na IV Convenção de Genebra de 1949 (artigo 3º), que estabelece proteção humanitária a conflitos

---

<sup>2</sup>VIOTTI, Aurélio. *Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Rio Branco/ MRE, 2004, p. 19 -21.



armados de caráter não internacional que ocorra em território de uma das Altas Partes Contratantes. Nessa linha, o artigo 4º estabelece a proteção dos civis em tempo de guerra àqueles que estiverem, em caso de conflito ou ocupação, em poder de uma Parte em conflito ou de uma potência ocupante do qual não sejam nacionais (artigo 4º).

Essa questão ganha contornos peculiares a partir das dificuldades no ato de delinear o conceito de conflito armado interno, nos termos postos pelo artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949, inclinando-se a doutrina à interpretação do termo de modo mais abrangente, de sorte a compreender um número grande de situações. Dessa forma, obriga todas as partes em conflito a tratar as pessoas que não participem diretamente das hostilidades com humanidade e sem distinção, o que se estende aos combatentes feridos. Essa situação constitui parte do costume internacional<sup>3</sup>.

Ainda assim, grandes abusos surgiram em decorrência da imprecisão da definição mencionada, posto que se confere, de um lado, proteção mínima às vítimas dos conflitos, sem regular meios de combate, e, por outro, a própria indefinição do que constitua conflito armado internacional justificava a não aplicação do instrumento convencional durante a Guerra Fria.

Diante desse cenário e com o objetivo de superar as falhas trazidas pela redação do artigo 3º comum, ad-

---

<sup>3</sup>Ibid. p. 43.

vém o II Protocolo Adicional às Convenções de 12 de agosto de 1949, de 1977, envolvendo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Não-internacionais (Protocolo II).

Apesar de constituir avanço no plano da proteção a vítimas de tais conflitos, o Protocolo II se reveste de pouca adequação para os casos de violência interna atualmente, porquanto, o parágrafo segundo, do artigo 1, realça que a definição que constrói não se estende a situações de distúrbios e tensões internos, como revoltas<sup>4</sup>.

Impende considerar que o tratado desenvolve e complementa o artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949, sem, contudo, modificar suas condições ou sua aplicação existente (artigo 1º, parágrafo 1º), o que permite a aplicação da estrutura dos documentos constantes no DIH convencional com fundamento na intensidade do conflito. Num primeiro plano, a caracterização da violência impõe a aplicação da regra de *jus in bello*, em havendo.

Nessa intrincada relação, ainda se adicionam questões afetas à soberania dos Estados, quando diante da ocorrência de violência interna, o que rechaça, sob certo prisma, a admissão à intervenção internacional, embora esteja totalmente dissociada das normativas e instrumentos de implementação do DIH. Mais precisamente, o *jus in bello* não atinge o estatuto jurídico das partes em conflito, uma vez resguardados os

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 45.

padrões mínimos de dignidade da pessoa humana, na hipótese de conflito interno, além de estarem sujeitos a limitações próprias de sua ação e às normas de Direito Internacional.

A validade dos instrumentos normativos de DIH é de aplicação automática, dispensando avaliação da existência ou não de conflito armado pelos combatentes ou Estado territorial. No entanto, a imprecisão de critérios leva as partes em conflito a contestá-las.

A evolução por que passa o DIH, pelas suas próprias características e dinâmica dos conflitos, expande-se, ao longo dos tempos, de um enfoque calcado nos compromissos sinalagmáticos entre os Estados para um foco em que o *jus in bello* passa a ser considerado a partir das pessoas e suas necessidades, donde todo o plexo normativo que envolve a comunidade internacional se movimenta em direção aos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

Passa-se a contemplar, então, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), com origem bem mais recente, que se entrelaçam para a proteção da vítima de conflitos armados e respeito à dignidade da pessoa humana, mas com respeito às suas bases distintas. O DIDH voltado aos direitos inerentes a todas as pessoas, independentemente de onde se situam ou circunstâncias, e o DIH, com os direitos de categorias particulares de pessoas, como os enfermos, os prisioneiros de guerra e os civis, em circunstâncias específi-

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 48.

cas de conflito armado<sup>6</sup>. Essa aproximação também se deveu à expansão do *jus in bello* a conflitos não internacionais.

Com as Convenções de Genebra de 1949 estabeleceu-se direitos subjetivos dirigidos às pessoas protegidas nos instrumentos convencionais, que não admitem restrição ou renúncia.

O surgimento, em 1966, dos Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contribuiu muito para essa nova interação, cuja consciência desenvolveu-se mais ainda na Conferência internacional de Direitos Humanos de Teerã (1968), ao tratar, em sua resolução, sobre o respeito aos direitos do homem em períodos de conflito armado. O preâmbulo do Protocolo II, que versa sobre conflitos não-internacionais, destaca que os instrumentos internacionais relativos aos Direitos Humanos oferecem uma proteção fundamental, conduzindo à interpretação de que certos direitos humanos são igualmente protegidos durante conflito armado<sup>7</sup>. O referido Protocolo, em grande extensão de suas disposições, realça a impossibilidade do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos autorizar derrogação, ainda que em situação excepcional que ameace a existência da nação (artigo 4º, do Pacto).

Ambos sistemas, apesar de distintos, são complementares. O *jus in bello* mantém seus princípios

---

<sup>6</sup> Ibid. p. 48-49.

<sup>7</sup> Ibid.

essenciais, como a neutralidade, a imparcialidade, a distinção entre civis e combatentes e os princípios de humanidade e de necessidade.

Com base nessa principiologia, a Cruz Vermelha (CICV), em 1994, estabeleceu um Código de Conduta humanitário para organizações não governamentais e organizações internacionais, em que há o compromisso de respeito aos princípios fundamentais humanitários<sup>8</sup>.

## 2. Mediação Humanitária

A mediação como processo de diálogo e negociação, no qual uma terceira parte assiste duas ou mais partes em disputa, com prévio consentimento de prevenir, manejar e resolver seus conflitos sem o uso da força ou procedimentos jurisdicionais, é um instrumento de resolução de conflito que pode concretizar um processo de diálogo inclusivo, pois na mediação o terceiro não decide, mas auxilia na construção das soluções.

Segundo Bercovitch, a mediação é um processo de gestão de conflitos em que aqueles que estão em conflito buscam a assistência ou aceitam uma oferta de ajuda de um estranho (um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e faz isso sem recorrer à força

---

<sup>8</sup> HAMMOND, L. Neutrality and Imparciality. GINTY, M.; PETERSON, J. (Eds.) *The Routledge Companion to Humanitarian Action*. London and New York: Routledge, 2015. p. 87-98.

física ou invocar a autoridade da lei<sup>9</sup>.

Historicamente, a mediação internacional pode ser realizada por Estados, órgãos oficiais ou agentes diplomáticos. Entretanto, a mediação, no contexto complexo do DIH, exige uma atuação cada vez mais profissional dos mediadores, baseada num suporte de conhecimento acadêmico sobre conflitos e paz e na experiência de organizações não governamentais que podem contribuir para a formatação de uma estrutura que atuará em vários níveis<sup>10</sup>.

Os vários níveis de mediação são ocupados por Estados, organizações internacionais e regionais, não governamentais, e indivíduos da sociedade civil, que atuam formando uma rede de mediadores. As iniciativas de mediação devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais na promoção de acordos de paz sustentável e duradoura.

A mediação é uma forma de tomar decisões de modo cooperativo, permitindo o desenvolvimento dos processos de comunicação abertos para além das estruturas hierárquicas, permite uma atuação formal e informal, a depender do contexto conflituoso, das par-

---

<sup>9</sup> BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS POLÍTICOS. *United Nations Guidance for Effective Mediation*. Jul., 2012. Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/resources/key-un-documents>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

tes envolvidas e do mediador. Não é uma atividade reservada para os Estados e diplomatas, mas uma arte, um artesanato, que pode ser aprendida e praticada por indivíduos com uma aptidão em inteligência emocional.

Mesmo que historicamente a mediação já fosse utilizada, somente nas últimas décadas ela se tornou um método difundido e empregado em diversas áreas do Direito, inclusive com o apoio de governos, organizações internacionais, não governamentais e atores da sociedade civil<sup>11</sup>.

No contexto internacional, a mediação passou a ser uma resposta adequada, pois nesse contexto coexistem grandes e diversos atores, em que cada um guarda sua soberania e independência cuidadosamente e vê o recurso à violência como uma opção viável. A mediação com caráter não vinculativo e voluntário oferece uma resposta relevante e útil aos conflitos globais, regionais e nacionais<sup>12</sup>. Nesse sentido, é atual a possibilidade da mediação ajudar no acesso e efetivação da assistência humanitária.

Deste modo, a mediação humanitária, entendida como um processo voluntário e inclusivo que trata de questões humanitárias que surgem no contexto de

---

<sup>11</sup> HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula. O que é mediação internacional? Mapeando o debate. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.). Op. cit. p. 19-25.

<sup>12</sup> BERCOVITCH, Jacob; HOUSTON, Allison. The study of international mediation: theoretical issues and empirical evidence. In: BERCOVITCH, Jacob. *Resolving International Conflicts: the theory and practice of mediation*. Boulder, Co: LynneReinner. Pub., 1996. p. 11-38.

emergência, pelas quais um ator neutro, imparcial e independente atua como facilitador entre as partes para estabelecer ou restabelecer a comunicação, com objetivo de buscar uma solução para o conflito, que possa estar impedindo a aceitação e processo de assistência humanitária. Trata-se de um instrumento de pacificação de conflitos, que contribui para a redução da violência e, portanto, melhora as condições de proteção dos atingidos pelo conflito.

Fazendo um paralelo entre os princípios humanitários e os princípios da mediação, percebemos uma coincidência entre eles, pois alguns princípios humanitários, como a imparcialidade, neutralidade e independência, que marcam a atuação dos atores humanitários, são os mesmos que delineiam a atuação do mediador. Deste modo, as organizações humanitárias têm um ambiente potencial para desenvolver a mediação.

A mediação humanitária pode ser utilizada inicialmente para promover a aproximação dos atores envolvidos nos conflitos, com objetivo comum de promover a proteção dos civis e garantir aplicação do direito internacional humanitário. De fato, a mediação neutra exercida por um terceiro e a facilitação do diálogo representam formas práticas de operacionalizar os princípios humanitários da neutralidade, imparcialidade e independência.



### 3. Missão de Apoio das Nações Unidas à Líbia (UNSMIL) e a coordenação da Ação Humanitária

O sistema da ONU tem estado ativo na Líbia desde a década de 1950, através da presença engajada de várias agências especializadas, fundos e programas, coletivamente conhecidos como a Equipe das Nações Unidas no País (UNCT). Aproveitando o conhecimento específico de cada Agência, Fundo ou Programa das Nações Unidas, o sistema da ONU desempenha um papel fundamental para ajudar os desafios de desenvolvimento da Líbia, ajudando o país a atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>13</sup>.

Em setembro de 2011, foi estabelecida a Missão de Apoio das Nações Unidas à Líbia (UNSMIL). Trata-se de uma missão política especial integrada baseada em Resolução do Conselho de Segurança da ONU (2011), que, a pedido das autoridades líbias, visava inicialmente apoiar as novas autoridades de transição do país em seus esforços pós-conflito. O mandato da UNSMIL foi modificado e ampliado pelo Conselho de Segurança por meio de Resoluções posteriores<sup>14</sup> e seu atual mandato é estipulado pela Resolução 2434 (de 2018) do Conselho de Segurança da ONU, que estendeu a missão da UNSMIL até 15 de setembro de 2019<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA (UNSMIL). *UN in Libya*. Disponível em: <<https://unsmil.unmissions.org/>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

<sup>14</sup> Resoluções 2022 (2011), 2040 (2012), 2095 (2013), 2144 (2014), 2238 (2015), 2323 (2016) e 2376 (2017) do Conselho de Segurança.

<sup>15</sup> UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA (UNSMIL).

A UNSMIL tem como missão integrar, todas as Agências, Fundos e Programas das Nações Unidas trabalhar em sinergia para que os fluxos políticos, humanitários e de desenvolvimento sejam complementares. O importante é assegurar uma boa coordenação nas esferas política, humanitária e de desenvolvimento. A Resolução 2323 de dezembro de 2016, do Conselho de Segurança determinou que a UNSMIL, em total conformidade com os princípios de propriedade nacional, exercesse a mediação e os bons ofícios em apoio à implementação do Acordo Político Líbio, a consolidação da governança, segurança e arranjos econômicos do Governo do Acordo Nacional e as fases subsequentes do processo de transição da Líbia<sup>16</sup>.

A Organização das Nações Unidas na Líbia trabalha em cooperação com parceiros nacionais, e com contrapartes internacionais para apoiar um progresso transformador visando implementar políticas inclusivas e um processo de transição pós-conflito participativo que engaje todas as partes da sociedade líbia, incluindo mulheres, jovens e grupos marginalizados, facilitando uma boa governança, ancorada na segurança e no Estado de Direito, permitindo uma economia diversificada e um processo de desenvolvimento humano inclusivo, garantindo a entrega de assistência

---

*Mandate*. Disponível em: <<https://unsmil.unmissions.org/mandate>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

<sup>16</sup> UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA (UNSMIL). *UN in Libya*. Disponível em: <<https://unsmil.unmissions.org/>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

humanitária que salva vidas em resposta à crise atual.

Todas essas ações são fundamentais para apoiar a futura capacidade da Líbia de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e seu forte nexo de causalidade para uma construção de um Estado sólido pautado em uma paz duradoura.

Segundo Plano de Resposta Humanitária, de janeiro de 2018, elaborado pela coordenadora da UNSMIL em assuntos Humanitários, a Líbia continua sofrendo com o impacto de uma crise política prolongada, que leva a surtos de violência, deslocamento e um agravamento geral das condições de vida das pessoas. A disponibilidade e acessibilidade de alimentos, combustível, água e saneamento, eletricidade e suprimentos médicos diminuíram e a prestação de serviços de saúde e serviços públicos continua a diminuir, exacerbando a situação humanitária. Isto é ainda agravado pela situação desesperada de muitos migrantes e pessoas em necessidade de proteção internacional, como refugiados e requerentes de asilo. Além disso, existem sérios problemas de proteção, relacionados ao conflito e à insegurança existentes, incluindo a presença de munições e minas não detonadas e violência baseada no gênero<sup>17</sup>.

Segundo Maria Ribeiro, o Plano de Resposta Hu-

---

<sup>17</sup> UNITED NATIONS. OCHA. *Humanitarian Response Plan 2018 for Libya*. OCHA, jan. 2018, p. 4. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20Libya%20HRP%20Overview%20%28EN%29%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

manitária (HRP) para 2018 foi desenvolvido em estreita colaboração com as autoridades e partes interessadas da Líbia. Em novembro de 2017, um *workshop* promoveu o encontro de 160 participantes de toda a Líbia que se juntaram para discutir as necessidades dos líbios e o caminho para uma resposta coletiva às prioridades identificadas. Isso reflete o compromisso da comunidade humanitária e dos líbios com uma resposta humanitária baseada em princípios, sensível ao conflito, coordenada e mais eficaz na Líbia<sup>18</sup>.

Esse processo de atuação exige uma participação ampla de toda a comunidade, de organizações não governamentais e outros parceiros, que, em uma ação concertada, possam ser capazes de aproximar as partes em conflito para um diálogo permanente.

Em 6 de fevereiro de 2019, a ONU, juntamente com Governo do Acordo Nacional, lançaram o Plano de Resposta Humanitária 2019, buscando US\$ 202 milhões, para continuar fornecendo apoio à saúde, proteção, água e abrigo. O Plano revela que cerca de 823.000 pessoas, incluindo 248.000 crianças, precisam de alguma forma de assistência humanitária na Líbia, e, metade delas, são cidadãos líbios, sendo certo que a outra metade é composta por refugiados e migrantes afetados por conflitos ou em trânsito pelo país<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> UNITED NATIONS. OCHA. *Humanitarian Response Plan 2019*, nov. 2018, p. 19. Disponível em: <[https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2019\\_lby\\_hrpf-final.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2019_lby_hrpf-final.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2019.

Para 2019, a coordenadora de assuntos humanitário Maria Ribeiro, entende ser essencial apoiar os líbios que lutam para acessar serviços essenciais e utensílios domésticos básicos, para tanto o trabalho deve ser desenvolvido em parceria com a comunidade local e outros parceiros nacionais e internacionais, pois nos últimos quatro anos, a ONU e seus parceiros fizeram progressos importantes aumentando o acesso humanitário, construindo parcerias mais sólidas com organizações e municípios nacionais e locais<sup>20</sup>.

#### **4. A importância da Mediação para garantir Assistência Humanitária na Líbia**

A Líbia continua a testemunhar por meio da guerra civil a violação grave dos Direitos Humanos e humanitários. Mas, ao mesmo tempo, sua população tem se mostrado resiliente, e isso se deve aos numerosos esforços de mediação local, que estão sendo realizados em todo o país. Esses esforços estão atuando como um freio provocando uma espiral conflituosa descendente, pois as ações de mediação local geraram impacto global, pois criam um ambiente mais sustentável e propício para diálogos de paz.

Segundo Vericat e Hobrara, a história moderna da Líbia pode servir de exemplo para os atuais esforços de mediação em conflitos locais<sup>21</sup>. Ao longo da his-

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 4.

<sup>21</sup> VERICAT, José S.; HOBRARA, Mosadek. *From the Ground Up: UN Support to Local Mediation in Libya*. New York: International Peace Institute. Documento online, 5 jun. 2018. p. 5.

tória da Líbia, desenvolveu-se um espírito de compromisso, que foi estabelecido com base em experiências de negociações tribais. Na aliança *al-Harabi* de abril de 1946, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, as tribos da Cirenaica, que corresponde a uma das três províncias da Líbia moderna, concordaram em parar com a inimizade e com os conflitos de qualquer tipo. Esse acordo foi essencial para a criação de um ambiente estável para a independência em 1951. Deste modo, este espírito de compromisso persiste, como mecanismos para resolver conflitos locais e foi profundamente incorporado nas normas sociais e culturais da Líbia.

Os referidos autores argumentam que o sistema de governança na Líbia, com a ausência do governo central em grande parte do país, deu lugar a essa auto-organização. A sociedade líbia, portanto, tem uma ampla gama de estruturas que antecedem a revolução e estão em uso na Líbia pós-Kadafi para a mediação de conflitos. Os atores locais que auxiliam as organizações internacionais e não governamentais na mediação de conflito, são os mesmos que antes da revolução atuavam internamente, como anciãos, líderes tribais e figuras religiosas<sup>22</sup>.

Há também novos atores envolvidos na mediação, incluindo novos organismos especializados estabelecidos no âmbito regional e local. Estes agentes têm um papel fundamental, pois muitas vezes a credibilidade de atores tradicionais, como mediadores de pri-

---

<sup>22</sup>Ibid. p. 6.

meira linha ou políticos, indicados pela ONU, é comprometida devido sua proximidade com os regimes atuais ou anteriores.

Ao contrário dos atores tradicionais, muitos governos locais recuperaram a legitimidade através de eleições municipais, e os novos chefes municipais desempenham um papel de liderança na mediação local e são apoiados por organizações não governamentais que atual próximo a sociedade local.

O apoio da ONU ao processo de mediação local, é um esforço empreendido pela UNSMIL, embora o foco da missão desde que foi criada em setembro de 2011, tenha sido apoiar às autoridades líbias na transição do seu país para a democracia, posteriormente, a missão concentrou-se em unir a Líbia em um acordo em relação à política nacional, mas com o tempo a mediação assumiu um papel central<sup>23</sup>.

No início da atuação da UNSMIL, a mediação local era apenas uma questão marginal, mas, aos poucos, o envolvimento com mediação local evoluiu organicamente através do contatos pessoais e membros da equipe de apoio. Desde 2016, os esforços da missão para apoiar mediação local se formalizaram dentro da missão, e a UNSMIL tem sido, portanto, mais proativo.

Embora o mandato do Conselho de Segurança da ONU que estabeleceu a missão da UNSMIL, por meio da Resolução 2009, de 16 de setembro de 2011, não mencione explicitamente a mediação, forneceu um

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 7.

terreno fértil para isso. O primeiro dos seis pontos no mandato era restaurar a saúde pública segurança e ordem e promover o estado de direito. Já a Resolução 2144, de 14 de março de 2014, introduziu o conceito de “bons ofícios”. Na Resolução 2238, de 10 de setembro de 2015, foi mencionado não só “Bons ofícios”, mas também “mediação” e, nos dois últimos mandatos, em 2016 e 2017, a “Mediação” foi mencionada duas vezes. Deste modo, a UNSMIL apoia todos os esforços de mediação, inclusive em parcerias com organizações não governamentais como o Centro de Diálogo Humanitário<sup>24</sup>.

Com a fragmentação do país é natural que mediadores internacionais sejam peças chaves para fazer a articulação interna entre sociedade civil, grupos armados, governo e demais interessados. Quando esses mediadores são apoiados por Organizações Internacionais há um suporte estrutural e de recursos, que os atores locais não tem. A ONU pode apoiar a logística interna, ajudando os mediadores viajarem em todo o país, promovendo encontros de negociação, entre as partes em conflito, fora do ambiente hostil.

A ONU também pode compensar a falta de capital humano interno, fornecendo mediadores e outros funcionários com habilidades básicas necessárias para redigir um acordo. Neste caso, a ONU conta em seu Departamento de Política e com a MSU, que tem mediadores especialistas em questões particularmente

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 8.



complexas.

No caso da Líbia, a ONU não está envolvida na maioria dos esforços de mediação no âmbito local, ela conta com várias Organizações não Governamentais (ONGs) internacionais que estão profundamente envolvidas no apoio à mediação local, que coordenam suas atividades de perto com a ONU. Essa atuação, não necessariamente visa resolver as causas subjacentes ao conflito, mas especialmente garantir o envio de equipes humanitárias<sup>25</sup>.

Para população local é importante que esse processo de mediação não interfira na soberania local, mas a intervenção e atuação desses atores é importante para negociar com forças revolucionárias que de forma reiterada tem violado os direitos humanos e o direito internacional humanitário.

No decorrer da atuação da ONU na Líbia os mediadores apreenderam a dinâmica dos conflitos locais e ganharam a confiança das partes. Assim, surgiu uma estratégia de atuação de baixo para cima, do local para o nacional. No final de 2016 e no início de 2017, a UNSMIL forneceu apoio técnico e logístico a um mediador local, o chefe do Diálogo e Reconciliação da Líbia Organização, para negociar um cessar-fogo entre o Conselho Shura Revolucionário de Benghazi (BRSC), uma coalizão militar de milícias *jihadistas*, e a Exército Nacional da Líbia (LNA), sob o comando de Haftar<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid. p. 4.

<sup>26</sup> Ibid. p. 5

O objetivo era evacuar centenas de civis que foram presos por meses no bairro de Qanfuda na cidade de Benghazi. Esse esforço foi notável de várias maneiras, pois demonstrou uma boa articulação da ONU entre o leste e oeste do país, e com os grupos armados não-estatais, contato que se restringia às necessidades estritamente humanitárias. Foi utilizado um mediador líbio, que tinha o respaldo de uma organização internacional e, portanto, gozava de legitimidade perante o exército Nacional da Líbia. As negociações avançaram, mas as partes se mostravam inflexíveis. Os civis foram evacuados, mas não em decorrência de um acordo, e sim após as operações militares com a queda de Qanfuda. No entanto, a ONU considerou que o esforço de mediação reduziu a violência e levou a vidas foram poupadas<sup>27</sup>.

Em outubro de 2017, a experiência de Qanfuda foi aplicado em Derna, depois da morte de dezessete pessoas em um ataque aéreo, a cidade ficou sitiada pelo exército, que lutava contra grupos *jihadistas*. O mesmo mediador líbio, que atuou no caso Qanfuda, apoiado pela ONU, trabalhou para um acordo que permitisse a evacuação dos feridos presos dentro de Derna. Houve um acordo e a ação humanitário foi garantida, assim e os feridos foram transportados para a Tunísia, onde a embaixada da Líbia organizou sua hospitalização<sup>28</sup>.

Pode-se identificar que a mediação desenvolvida

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 6.

<sup>28</sup> Ibid. p. 7.

hoje vai além dos Estados. Há pelo menos três tipos de atores que desempenham um papel importante como mediadores para a paz, que são as organizações internacionais, organizações não governamentais e iniciativas individuais. A ONU, diante das reformas estruturais e criação da MSU têm desempenhado um papel central na mediação para a paz global.

Nos últimos anos, os atores não estatais, ou Atores da Diplomacia Privada como mencionado por Marshall têm fornecido suporte de mediação para pacificadores institucionais ou estatais. O autor menciona a iniciativa finlandesa de gestão de crises por meio da organização não governamental *Crisis Management Initiative* (CMI), o *Centro Carter Americano e o Humanitarian Dialogue Center* (HDC), este último atua na Líbia promovendo a mediação humanitária<sup>29</sup>.

Um enquadramento da ação de nível múltiplo comumente utilizado pelo Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas, em especial a MSU, descreve diferentes faixas de mediação da seguinte forma: Pista I - representa processos formais de interação entre as lideranças das partes em conflito ou seus representantes; Pista 1.5 - refere-se à interação informal entre esses mesmos dirigentes e funcionários; Pista II - cobre as interações entre atores não governamentais;

---

<sup>29</sup> MARSHALL, Andrew C. States, international organizations and other actors in the world of peacemaking. In: PIIPARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Orgs.). *Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker*. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p. 25-33.

e Pista III - engloba interação entre os atores de base<sup>30</sup>.

No planejamento da mediação, uma estratégia do mediar com atuação em vários níveis pode ser apropriada, visando atingir partes em conflitos que estão em níveis diferentes. Da mesma forma com mediadores e facilitadores, que têm experiência e papéis apropriados para cada faixa. Os processos devem ser complementares e preferencialmente integrados. Questões sobre o que é abordado, por quem e de que maneira são muito importantes. A atenção ao momento e ao sequenciamento das atividades nos diferentes níveis é crítica e pode ter um impacto estratégico significativo.

## Conclusão

O conflito na Líbia é complexo e envolve muitos interesses políticos, culturais e religiosos. O objetivo do artigo não foi relatar os diversos eventos que desencadearam a guerra civil e a fragmentação política na Líbia, mas identificar como a mediação, em certa medida, pode contribuir para implementação das ações humanitárias neste cenário.

Diante de uma sociedade com várias lideranças políticas e ao mesmo tempo sem clara autoridade, a mediação surgiu como uma estratégia de viabilizar acesso a população a assistência humanitária. A ONU, utilizando-se de mediadores internacionais em colabo-

---

<sup>30</sup> CARDOSO, Simone Alves. *Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável: Experiência da Unidade de apoio à Mediação da ONU (MSU)*. Tese de Doutorado em Direito Ambiental Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2017. p. 118.

ração com mediadores locais, consegue manter um canal de diálogo entre os diversos atores nacionais, que como relatado proporcionou em alguns momentos a garantia de ajuda humanitária a grupos vulneráveis.

A mediação, mesmo quando implementada no contexto de conflito interno, requer estruturas híbridas de abordagens apoiadas por um quadro jurídico, que busca a justiça restaurativa, dentro de uma estratégia de reconciliação nacional a longo prazo que também estrutura a relação entre mediadores e instituições estatais.

Nos conflitos internos vivenciados na Líbia as partes são diversificadas. Com isso, recorre-se a um modelo de rede, com novas formas de interação. Na prática, isso significa que os mediadores tradicionais, tais como governos, podem ter papéis diferentes no processo de mediação e necessitam da cooperação de organizações internacionais, regionais, sub-regionais e organizações não governamentais, líderes religiosos dentre outros.

Dessa forma, é necessária uma coordenação nessas diferentes faixas de atuação para que se consiga criar um processo de mediação uniforme e eficaz, capaz de transformar a realidade conflituosa e formar um corredor para atuação humanitária.

### **Referências Bibliográficas**

BERCOVITCH, Jacob; HOUSTON, Allison. The study of international mediation: theoretical issues and empirical evidence. In: BERCOVITCH, Jacob. *Resolving International Con-*

*flicts: the theory and practice of mediation*. Boulder, Co: Lynne Reinner Pub., 1996. p. 11-38.

\_\_\_\_\_. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

CARDOSO, Simone Alves. *Contribuições da mediação ambiental internacional para paz sustentável: Experiência da Unidade de apoio à Mediação da ONU (MSU)*. Tese de Doutorado em Direito Ambiental Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2017.

HAMMOND, L. Neutrality and Imparciality. GINTY, M.; PETERSON, J. (Eds.) *The Routledge Companion to Humanitarian Action*. London and New York: Routledge, 2015. p. 87-98.

HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula. O que é mediação internacional? Mapeando o debate. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 19-25.

LOWCOCK, Mark. *Global Humanitarian Overview 2019*. New York: OCHA/UN, 2019.

MARSHALL, Andrew C. States, international organizations and other actors in the world of peacemaking. In: PII-PARINEN, Touko; BRUMMER, Ville (Org.). *Global networks of mediation Prospects and avenues for Finland as a peacemaker*. Finlândia: Finnish Institute of International Affairs, 2012. p. 25-33.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS POLÍTICOS. *United Nations Guidance for Effective Mediation*. jul., 2012.

UNITED NATIONS. OCHA. *Humanitarian Response Plan 2018 for Libya*. OCHA, jan. 2018

\_\_\_\_\_. *Humanitarian Response Plan 2019*. 2019

VERICAT, José S.; HOBARRA, Mosadek. *From the Ground Up: UN Support to Local Mediation in Libya*. New York: International Peace Institute. Documento online, 5 jun. 2018.

VIOTTI, Aurélio. *Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Rio Branco/ MRE, 2004.

**Sites consultados:**

CENTER FOR HUMANITARIAN DIALOGUE. Disponível em: <<https://www.hdcentre.org/>>.

UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA (UNSMIL). Disponível em: <<https://unsmil.unmissions.org/>>.

# Assistência Humanitária: dificuldades e obstáculos à inclusão de pessoas com deficiência

Denyse Moreira Guedes\*

## Introdução

Ao longo dos séculos, as pessoas com deficiência têm sido excluídas de todo tipo de assistência - quando não são fadadas à morte -, por nascerem com deficiência ou virem a adquiri-la ao longo da vida, o que ocorre em diferentes culturas e sociedades, em que sobrevivem em condições de extrema adversidade.

Com o passar dos séculos, gradualmente, práticas e atenção humanitária foram desenvolvidas para o atendimento dessa demanda. Embora de maneira irregular entre os países e as próprias pessoas com deficiência, constata-se uma mudança positiva de huma-

\*Avaliadora do INEP/MEC. Pós-Doutora em Ciências Humanas e Sociais com Especialização em Serviço Social pela Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos, com Bolsa CAPES e doutorado sanduíche na Universidade Lusíada do Porto, Portugal. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Direito Penal pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Advogada. Assistente Social. Audiodescritora. Mediadora e Conciliadora Judicial e Mediadora Socioambiental. Membro do Grupo de Revisores Científicos da SISYPHUS, *Journal of Education* da Universidade de Lisboa. Membro da Comissão de Direitos das Pessoas com Deficiência da OAB Santos. Membro do Grupo de Pesquisa *Social Child International Rights* (SOCHIR) da Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos Socioambientais e Urbanísticos da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" da Universidade Católica de Santos.



nização em relação às atitudes e aos comportamentos que estejam relacionados a esse grupo, destacando-se que, existem ainda hoje, muitas atitudes de maus tratos e discriminação, familiar e social, por outro lado, temos o amadurecimento comportamental das sociedades e o avanço de diversos temas, por exemplo, saúde, cidadania e direitos humanos, fato esse que trouxe um novo olhar para as pessoas com deficiência.

Internacionalmente, podemos aqui destacar ativistas e organizações, como a *International Disability Alliance*<sup>1</sup> (IDA), o *International Disability and Development Consortium*<sup>2</sup> (IDDC) e ONGs como *Handicap International*, *Christian Blind Mission* (CBM), *HelpAge International*, *Light for the World*, *Sightsavers* entre outras, as quais têm liderado uma mobilização internacional para garantir os direitos de pessoas com deficiência afetadas por desastres naturais ou conflitos<sup>3</sup>.

Comemorado a cada 19 de agosto, o Dia Mundial da Assistência Humanitária<sup>4</sup>, pres-

---

<sup>1</sup> Aliança Internacional para Deficiência (tradução livre).

<sup>2</sup> Consórcio Internacional para Deficiência e Desenvolvimento (tradução livre).

<sup>3</sup> ALT. Vivian. Como incluir pessoas com deficiência em respostas humanitárias. *Politike*, jan. 2018. Disponível em: <<https://politike.cartacapital.com.br/como-incluir-pessoas-com-deficiencia-em-respostas-humanitarias-2/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

<sup>4</sup> Dia Mundial Humanitário. O Dia Mundial Humanitário foi comemorado pela primeira vez em 2009, após a Assembleia Geral da ONU ter decretado o dia em sessão plenária em dezembro de 2008. O dia 19 de agosto foi escolhido em honra do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Sérgio Vieira de Mello, e de outros 21 funcionários e colaboradores da ONU falecidos no Iraque em 2003

ta uma homenagem a todos os trabalhadores que dedicam suas vidas para ajudar milhões de pessoas afetadas por desastres naturais ou conflitos armados em todo o mundo, especialmente os mais vulneráveis. Assim, a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS<sup>5</sup>) se juntam a esta celebração e reconhecem a atuação dos trabalhadores humanitários nas agências das Nações Unidas, como as organizações não-governamentais (ONGs), instituições nacionais e locais e, as comunidades que desenvolvem trabalho voltado para prestação de assistência humanitária na região<sup>6</sup>.

Essa data, 19 de agosto, foi designada em memória aos trabalhadores humanitários que perderam suas vidas, por causa de bombas, ameaças de morte que se durante uma missão de paz. Disponível em: <<https://www.calendar.com/portugal/dia-mundial-humanitario/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

<sup>5</sup> Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS). A Organização Pan-Americana da Saúde é um organismo internacional de saúde pública com um século de experiência, dedicado a melhorar as condições de saúde dos países das Américas. A integração às Nações Unidas acontece quando a entidade se torna o Escritório Regional para as Américas da Organização Mundial da Saúde. A OPAS/OMS também faz parte dos sistemas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/opasoms/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

<sup>6</sup> OPAS BRASIL. *Dia Mundial da Assistência Humanitária - uma data para reconhecer a dedicação dos trabalhadores humanitários*, 2019. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2971:dia-mundial-da-assistencia-humanitaria-uma-data-para-reconhecer-a-dedicacao-dos-trabalhadores-humanitarios&Itemid=839](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=2971:dia-mundial-da-assistencia-humanitaria-uma-data-para-reconhecer-a-dedicacao-dos-trabalhadores-humanitarios&Itemid=839)>. Acesso em: 4 jul. 2019.

concretizaram entre outros, bem como aos que continuam a ajudar e salvar incontáveis pessoas em todo o mundo, enfrentando desafios para chegarem até às pessoas que precisam de ajuda e o complexo ambiente humanitário, devido a fatores como a falta de água, altíssimo valor dos alimentos e mudanças climáticas. Necessário se faz que chamemos a atenção de todo o planeta para maior cooperação internacional para solucionarmos essas necessidades sociais, com a necessária consciência pública sobre esse trabalho e a devida importância em todo o mundo.

Historicamente, temos importantes acordos internacionais relacionados a crises humanitárias (como a Convenção sobre Refugiados da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1951, o Marco de Ação de Hyogo para Redução de Risco de Desastres, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Projeto Esfera - do inglês SPHERE Project - para assistência humanitária, entre outros) mas não abordaram diretamente as necessidades de pessoas com deficiência ou se o fizeram foi de forma superficial. Há também muitos documentos que os mencionam na categoria de grupos vulneráveis, ignorando suas necessidades especiais e ações de fato para sua inclusão em diversas respostas humanitárias<sup>7</sup>.

Com importante destaque temos, em 1982 a Resolução 37/52 da ONU, o Programa de Ação Mundial para as Pessoas Deficientes, o qual tem como finalida-

---

<sup>7</sup>ALT, Vivian. Op. cit.

de, conforme o item A- 1 – Objetivos:

promover medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação e a realização dos objetivos de "igualdade" e "participação plena" das pessoas deficientes na vida social e no desenvolvimento. Isto significa oportunidades iguais a todos os cidadãos e uma participação equitativa na melhoria das condições de vida resultante do desenvolvimento social e econômico. Estes princípios devem ser aplicados com o mesmo alcance e a mesma urgência em todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento<sup>8</sup>.

Como importante mudança observada neste cenário temos a elaboração da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) em 2006, um marco histórico para a defesa dos direitos dessa demanda e abriu oportunidades para que outros documentos e acordos internacionais abordassem o tema de forma específica e direta, conforme legisla em seu artigo 11:

Situações de risco e emergências humanitárias em conformidade com suas obrigações decorrentes do direito internacional, inclusive do direito humanitário internacional e do direito internacional dos direitos humanos, os estados partes tomarão todas as medidas necessárias para assegurar a proteção

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ProgAcMundPessDef.html>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

e a segurança das pessoas com deficiência que se encontrarem em situações de risco, inclusive situações de conflito armado, emergências humanitárias e ocorrência de desastres naturais.

Podem ser citados como exemplo de documentos internacionais o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (sucessor do Marco de Hyogo), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (sucessor dos Objetivos do Milênio) e os *Core Humanitarian Standards*<sup>9</sup> (CHS - sucessor do Projeto Esfera).

Cabe aqui ressaltar um importante documento apresentado na Conferência Mundial de Ajuda Humanitária e adotado pela ONU, em 2016, a Carta sobre a Inclusão de Pessoas com Deficiência em Ação Humanitária, com mais de 170 assinaturas governamentais, além de organizações e federações nacionais e internacionais, a Carta incentivou doadores a financiarem projetos de inclusão para as pessoas com deficiência em crises humanitárias.

A seguir destacamos trechos relevantes de tão importante documento<sup>10</sup>:

*By this Charter, we reaffirm our collective will to place persons with disabilities at the centre of humanitarian response.*

*We highlight our will to translate into action*

---

<sup>9</sup>Padrões Humanitários Básicos (tradução livre).

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://humanitarianidabilitycharter.org/the-charter/>>. Acesso em 19 abr. 2019.

*the Sendai Framework on Disaster Risk Reduction and stress the necessity to support its implementation as an essential instrument to empower persons with disabilities and promote universally accessible response, recovery, rehabilitation and reconstruction.*

*2.1.a - Condemn and eliminate all forms of discrimination against persons with disabilities in humanitarian programming and policy, including by guaranteeing protection and equal access to assistance for all persons with disabilities.*

*2.5.c - Sensitize all international and national humanitarian staff, local and national authorities on the rights, protection and safety of persons with disabilities and further strengthen their capacity and skills to identify and include persons with disabilities in humanitarian preparedness and response mechanisms<sup>11</sup>.*

E como dicas a serem consideradas na transição para a assistência humanitária inclusiva, temos:

*Disability inclusion in all phases of emergency response and preparedness is crucial - from di-*

---

<sup>11</sup> Por esta Carta, reafirmamos nossa vontade coletiva de colocar pessoas com deficiência no centro da resposta humanitária. Destacamos nossa vontade de traduzir em ação o Marco de Sendai sobre Redução de Risco de Desastres e enfatizamos a necessidade de apoiar sua implementação como um instrumento essencial para capacitar pessoas com deficiências e promover respostas, recuperação, reabilitação e reconstrução universalmente acessíveis. 2.1.a - Condenar e eliminar todas as formas de discriminação contra pessoas com deficiência em programas e políticas humanitárias, inclusive garantindo proteção e igualdade de acesso à assistência para todas as pessoas com deficiência. 2.5.c - Sensibilizar todos os funcionários humanitários nacionais e internacionais, autoridades locais e nacionais sobre os direitos, proteção e segurança das pessoas com deficiência e fortalecer ainda mais sua capacidade e habilidades para identificar e incluir pessoas com deficiência em mecanismos de preparação e resposta humanitária. (tradução livre).

*saster risk reduction preparedness, prevention and mitigation to disaster relief, rehabilitation and recovery. In utilizing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), two articles require inclusive humanitarian responses: Article 11 requires states to ensure that persons with disabilities are protected in situations of risk or humanitarian emergency; Article 32 requires that international cooperation be accessible to and inclusive of persons with disabilities<sup>12</sup>.*

## **1. Deficiência: conceito e seu ciclo vicioso com a pobreza**

A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que 15% da população mundial, ou aproximadamente mais de 1 bilhão de pessoas no mundo, possuem algum tipo de deficiência<sup>13</sup>.

O conceito de Pessoas com Deficiência (PcD),

---

<sup>12</sup> A inclusão de deficiências em todas as fases de resposta a emergências e prontidão é crucial - desde a preparação para redução do risco de desastres, prevenção e mitigação até o alívio de catástrofes, reabilitação e recuperação. Ao utilizar a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), dois artigos exigem respostas humanitárias inclusivas: O Artigo 11 exige que os Estados assegurem que as pessoas com deficiência sejam protegidas em situações de risco ou emergência humanitária. O Artigo 32 exige que a cooperação internacional seja acessível e inclua as pessoas com deficiência. MIUSA. Disability and Humanitarian Assistance. Tips to consider in moving towards inclusive humanitarian assistance. Disponível em: <<https://www.miusa.org/resource/tipsheet/humanitarian>>. Acesso em: 28 jan. 2019. (tradução livre).

<sup>13</sup> ONU BRASIL. Mais de um bilhão de pessoas no mundo têm algum tipo de deficiência, informa relatório da ONU, 9 jun. 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-um-bilhao-de-pessoas-no-mundo-tem-algum-tipo-de-deficiencia-informa-relatorio-da-onu/>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

abrange os domínios da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), os quais vêm a ser, segundo a OMS<sup>14</sup>: estrutura e função do corpo (deficiência), atividade (limitação de atividade) e participação (restrição na participação) social. Domínios esses que, quando em contexto de adversidade em conjunto com barreiras físicas, culturais e atitudinais, podem levar à dificuldade de inclusão, ao exercício da cidadania e usufruto de seus direitos fundamentais, agravando a vulnerabilidade quando ressaltamos a exposição dessa demanda aos riscos em crises humanitárias, pois além da falta de mecanismos para que estas sejam identificadas, existe a quase total ausência da atuação de especialistas no tema, além de planejamento e assertivo envolvimento com esses grupos, para a implementação e devidas intervenções humanitárias.

Os movimentos mundiais de pessoas com deficiência, incluindo os do Brasil, chegaram a um consenso sobre o nome pelo qual desejam ser chamadas - pessoas com deficiência - em todos os idiomas. Termo esse que foi analisado seguindo alguns princípios básicos como: mostrar com dignidade a realidade da deficiência, valorizar as diferenças, não esconder a deficiência, combater eufemismos, como por exemplo: pessoas especiais, pessoas deficientes, entre outros, defender a igualdade e os direitos que lhes são pertinentes entre as pessoas com deficiência. Essa terminologia, e verda-

---

<sup>14</sup> ONU BRASIL. A ONU e as pessoas com deficiência, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/pessoas-com-deficiencia/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.



deira constitucionalização do conceito de deficiência no Brasil, faz parte do texto da CDPD, internalizado no Brasil com equivalência de emenda constitucional, através do Decreto 6.949/2009.

Segundo a OMS, com dados de 2011, 1 bilhão de pessoas vivem com alguma deficiência – isso significa uma em cada sete pessoas no mundo. A falta de estatísticas sobre pessoas com deficiência contribui para a invisibilidade das mesmas, o que representa um obstáculo para planejar e implementar políticas de desenvolvimento que melhoram as vidas das pessoas com deficiência. A ONU alerta ainda que 80% das pessoas que vivem com alguma deficiência residem nos países em desenvolvimento. No total, 150 milhões de crianças (com menos de 18 anos de idade) tem alguma deficiência, segundo o UNICEF. Ter alguma deficiência aumenta o custo de vida em cerca de um terço da renda, em média. Completar a escola primária também é um desafio maior para as crianças com deficiência: enquanto 60% dessas crianças completam essa etapa dos estudos nos países desenvolvidos, apenas 45% (meninos) e 32% (meninas) completam o ensino primário nos países em desenvolvimento<sup>15</sup>.

As crises humanitárias, em sua maioria, são caracterizadas pela privação de alimentos, abrigo, o não atendimento adequado à saúde, geralmente pro-

---

<sup>15</sup> LIMAS, Daniel. Relatório Mundial sobre Deficiência é lançado em São Paulo e discutido em Seminário Internacional. *Vida Mais Livre*, 29 fev. 2012. Disponível em: <<https://vidamaislivre.com.br/especiais/relatorio-mundial-sobre-deficiencia-e-lancado-em-sao-paulo-e-discutido-em-seminario-internacional/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

venientes de conflitos armados ou desastres naturais, como por exemplo, inundações, terremotos e outros. Para atender a essa demanda, incluindo as pessoas com deficiência, as quais ficam, geralmente, em acampamentos, em tendas de estrutura metálica, sem asfalto, rodeadas de lama, sem o mínimo de saneamento básico, com irregular abastecimento de água e luz, que lutam para acessar ajuda e serviços vitais, diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) se ocupam do atendimento e atenção para minimizar o sofrimento dessas pessoas, mas, com dificuldades para uma ação mais eficiente por não terem recursos suficientes bem como conflitos de interesses políticos. Devido à ausência ou o despreparo dos agentes humanitários, as pessoas com deficiência têm esse agravante no atendimento. As guerras civis e os conflitos étnicos explodiram com o fim da Guerra Fria, quando passou a ser uma constante, entre outros, assassinatos em massa, destruição dos bens das minorias perseguidas, estupro de mulheres.

Uma pesquisa realizada pela *Handicap International*<sup>16</sup> revelou que 75% das pessoas com deficiência acreditam que estão excluídas da ajuda humanitária, pois acreditam que têm acesso insuficiente a serviços humanitários essenciais, como abastecimento de água, distribuição de alimentos, serviços de saúde e abrigo.

---

<sup>16</sup> HANDICAP INTERNATIONAL. *Les Chiffres Clés de Notre Rapport Annuel*, 2018. Disponível em: <<https://www.handicapinternational.be/fr/les-chiffres-cles-de-notre-rapport-annuel>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

A referida pesquisa identificou as barreiras que impedem as pessoas com deficiência de serem incluídas nos mecanismos de ajuda de emergência e fez recomendações aos governos, agências internacionais e ONGs para garantir que ações humanitárias emergenciais incluam as necessidades das pessoas com deficiência.

Assim explica Camille Gosselin:

*'People with disabilities face numerous barriers to access to humanitarian aid' [...]. 'There are several reasons for this: the lack of information about the services available, the difficulty of accessing these services because they are too remote, inadequate or physically inaccessible. Improvements can be made by applying basic common sense, for example, when you see toilets or water sources with steps in refugee camps, it is obvious that a wheelchair user can not access them! We need to end this kind of discrimination' <sup>17</sup>.*

O relatório mostra que as pessoas com deficiência estão entre as mais vulneráveis em crises humanitárias: 54% dos entrevistados tiveram lesões resultantes

---

<sup>17</sup> As pessoas com deficiência enfrentam inúmeras barreiras ao acesso à ajuda humanitária [...]. Há várias razões para isso: a falta de informações sobre os serviços disponíveis, a dificuldade de acessar esses serviços porque eles são muito remotos, inadequados ou fisicamente inacessíveis. Melhorias podem ser feitas aplicando-se o senso comum básico, por exemplo, quando você vê vasos sanitários ou fontes de água com passos em campos de refugiados, é óbvio que um usuário de cadeira de rodas não pode acessá-los! Precisamos acabar com esse tipo de discriminação. HUMANITARIAN INCLUSION. *People with Disabilities Left Behind in Emergencies*, 2019. Disponível em: <[https://www.hi-us.org/people\\_with\\_disabilities\\_left\\_behind\\_in\\_emergencies](https://www.hi-us.org/people_with_disabilities_left_behind_in_emergencies)>. Acesso em: 4 jul. 2019. (tradução livre).

de um conflito ou desastre natural que, em certos casos, causou uma deficiência. O estudo também revelou um nível alto de violência física, sexual e psicológica, com 27% dos entrevistados afirmando que eles foram vítimas de tal violência. Urgente se faz tomar medidas e colocá-las em prática para oferecer melhor proteção a essas pessoas.

## **2. Desafios, Obstáculos e Causas de Exclusão das Pessoas com Deficiência**

Muitos são os desafios para garantir que negociações e decisões tomadas no âmbito internacional sejam adotadas e aplicadas. Destacamos a seguir as principais causas para exclusão de pessoas com deficiência em crises humanitárias:

*Ausência de dados:* os dados coletados em campos de refugiados tendem a indicar uma incidência de pessoas com deficiência na população afetada por crises inferior ao da média global. Por esta razão, esta demanda pode se tornar invisível para os atores humanitários, destacando suas vulnerabilidades.

Em 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a ONG *Handicap International* fizeram uma pesquisa em um campo de refugiados sírios na Jordânia. Foram entrevistadas 100 pessoas através do *Washington Group Short Set of Questions*<sup>18</sup>, o qual contém questões sutis, sem perguntar direta-

---

<sup>18</sup> *Short set of disability questions*. Disponível em: <<http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

mente aos entrevistados se eles possuem alguma deficiência, diferentemente dos questionários tradicionais do ACNUR e outras agências da ONU. Ao utilizar o questionário tradicional, a prevalência de deficiência entre 100 pessoas era de apenas 2%. Após a adoção do questionário do Grupo de Washington, o índice subiu para 27%, ficando assim comprovada a importância do uso de métodos alternativos e inclusivos para identificação dessa demanda.

ONGs e outros atores humanitários devem seguir o exemplo, alterando seus atuais métodos de avaliação de necessidades e gerenciamento de casos, além de reestruturar ferramentas de monitoramento e avaliação de projetos. Os doadores precisam, por sua vez, exigir que os receptores de financiamento se comprometam a fazer esse ajuste metodológico, de suma importância prática.

Uma das causas representativas, em crises humanitárias, para a exclusão das pessoas com deficiência, é a ausência de ator humanitário com deficiência, o qual, certamente terá maior compreensão e possibilidade de decisão mais assertiva sobre uma tomada de atitude para com essas pessoas, além de poder detectar se houver falhas em relação à obtenção de dados referentes a planejamento, monitoramento, projeto e implementação do mesmo, o que infelizmente ocorre em ONGs nacionais e internacionais, bem como na ONU.

Movimentos sociais em prol das pessoas com deficiência, os quais tratam das exigências a serem res-

peitados como são, afirmando assim que, *nenhuma decisão que as afete deveria ser tomada sem sua plena participação. Tantos anos de luta, registrando aqui o que podemos destacar em épocas marcantes, tais como a da exclusão, até o início do século XX, passando para a segregação, entre as décadas de 20 a 40, integração até a década de 1980 e, para inclusão, até os dias de hoje, nasceram muitos lemas no decorrer desse percurso, como por exemplo, Deficiência com Atitude, ou conforme consta na Declaração de Madri, de 2002, primeiro documento internacional a incluir a frase: Nada sobre pessoas com deficiência, sem as pessoas com deficiência, mas, o lema que prevalece mundialmente é: Nada sobre nós sem nós, lema esse que exprime o direito de tomarem as suas próprias decisões e de participarem em todos os assuntos que lhe dizem respeito.*

O conflito humano e os desastres naturais, aumentam o número de pessoas com deficiência que vivem em uma comunidade, seja devido a novos ferimentos ou à falta de uma ajuda adequada para atenuar as deficiências existentes.

Ricardo Pla Cordero, consultor técnico para inclusão em uma ação humanitária da organização *Handicap International*, diz que:

*The first step in containing this problem is to collect data on the experiences of people with disabilities in conflict. But this is more complicated than it sounds, because the statistical definitions of disabilities vary around the world, causing difficulty in identifying and counting people with disabilities. To get people to tell, we have to tell people right. While data collection on*

*disability and humanitarian aid is rare, recent efforts have begun to illuminate the surprising problem of aid inequality. More data is needed to better understand the problem, and we can not wait for this data to begin to solve the current problems in the care work<sup>19</sup>.*

As pessoas com deficiência são particularmente atingidas pelo desastre, muitas vezes sem acesso a serviços de socorro - especialmente em países em desenvolvimento. Registra-se inclusive alto índice de mortalidade nessas situações, devido ao fator ímpar em crises humanitárias: a fome. Essas pessoas são, sem dúvida, aquelas que mais precisam de ajuda em situações de crise.

## **Conclusão**

Desde crises de refugiados até desastres naturais, a ajuda humanitária é essencial para enfrentar algumas

<sup>19</sup> O primeiro passo para conter esse problema é coletar dados sobre as experiências de pessoas com deficiência em conflito. Mas isso é mais complicado do que parece, porque as definições estatísticas de deficiências variam ao redor do mundo, causando dificuldade em identificar e contar pessoas com deficiências. Para fazer as pessoas contar, temos que contar as pessoas corretamente. Embora a coleta de dados sobre deficiências e ajuda humanitária seja rara, esforços recentes começaram a iluminar o surpreendente problema da desigualdade da ajuda. Mais dados são necessários para entender melhor o problema, e não podemos esperar por esses dados para começar a resolver os problemas atuais no trabalho de assistência. DUPERE, Katie. 6 Facts That Reveal How Humanitarian Aid is Failing People With Disabilities. *Mashable*, 19 ago. 2016. Disponível em: <<https://mashable.com/2016/08/19/humanitarian-aid-people-with-disabilities/#OjKIWSyVN5qR>>. Acesso em: 29 jan. 2019. (tradução livre).

das condições de vida mais devastadoras do mundo. Infelizmente nem todas as pessoas têm acesso igual à ajuda.

Em todo o mundo, as pessoas com deficiências têm, em muitas vezes, suas necessidades não satisfeitas, o que resulta da exclusão e da inequidade social, bem como das elevadas taxas de pobreza e dos cuidados de saúde precários, inclusive inexistentes, em muitos locais.

No Brasil, existe um vasto ordenamento jurídico acerca dos direitos das pessoas com deficiência, mas, não é o suficiente, são necessárias ações que visem a conscientização social das pessoas, para que essas pessoas possam realmente usufruir de todos os seus direitos e não somente dos considerados universais, como atendimento e assento prioritário, além disso, se faz necessário uma mobilização desse segmento da sociedade para exigir do poder público a implantação e constante atenção ao cumprimento das mesmas, bem como das leis em vigor em prol das pessoas com deficiência.

As pessoas com deficiência, conforme seu passado de exclusão, eram mantidas à margem da sociedade, mas com a elaboração da CDPD aprovada pelo Brasil em 2007 e ratificada em 2009, como o primeiro tratado internacional de direitos humanos aprovado nos termos do artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, com redação proferida pela Emenda Constitucional 45/2004 se assume a



proteção dos direitos dessas pessoas. Outras medidas protetivas anteriores, já haviam surgido após grande mobilização internacional na pretensão de reverter o cenário da exclusão para o da inclusão social, de todos que vivem marginalizados, seja por razões físicas, sociais, gênero, e outros, como por exemplo, a Convenção de 1951 Relativa ao Status dos Refugiados, o Direito Humanitário Internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que favorecem a efetivação e concretização dos direitos humanos, principalmente os ligados à igualdade. Embora tenha-se acompanhado o avanço devido à mobilização internacional e nacional, vê-se que, principalmente ao que se refere à ação humanitária, muitas etapas e desafios devem ser superados para, ao menos, minimizar tantas intempéries pelas quais passam as pessoas com deficiência.

Comunidades e organizações em todo o mundo celebram o Dia Mundial da Ajuda Humanitária a cada 19 de agosto, reconhecendo o trabalho importante, difícil, incansável e inegável, dos trabalhadores humanitários, com diferentes celebrações e eventos públicos, reconhecendo o trabalho daqueles que arriscam suas vidas para ajudar os outros.

Necessário se faz que organizações generalistas tenham em suas equipes especialistas em inclusão. Esses, seriam responsáveis por prover apoio técnico e garantir a qualidade das atividades realizadas.

É notória a exclusão de serviços básicos às pessoas com deficiência em campos de deslocados por exem-

plo, como a falta de acessibilidade física (ausência de rampas, estruturas acessíveis, calçadas) e em meios de comunicação (falta de sinalização e informação em formatos acessíveis), tornando quase impossível o acesso a banheiros, barracas, distribuição de alimentos entre outros.

A *Handicap International* apela aos governos, agências internacionais e ONGs para melhor levar em conta as pessoas com deficiência ao definir seus programas, e para ouvir e agir em suas opiniões, pois eles estão em melhor posição para identificar suas necessidades próprias. As organizações também precisam adaptar seus serviços e infraestrutura para pessoas com deficiência, para garantir que essa demanda seja incluída nas respostas humanitárias.

Em suma, necessário se faz operacionalizar documentos internacionais, utilizando como guia três recomendações importantes: reformulação da metodologia de coleta de dados, envolvimento de pessoas com deficiência na estrutura de todos os atores e recrutamento de especialistas em inclusão em organizações generalistas. Inclusão não significa apenas ações e projetos específicos, significa sim que tenham acesso igual e digno a todos os serviços. Portanto, promover inclusão de pessoas com deficiência em ajuda humanitária é uma responsabilidade de todos os atores envolvidos.

### **Referências Bibliográficas**

ALT, Vivian. Como incluir pessoas com deficiência em respostas humanitárias. *Politike*, jan. 2018.

DUPERE, Katie. 6 Facts That Reveal How Humanitarian Aid is Failing People With Disabilities. *Mashable*, 19 ago. 2016.

HANDCAP INTERNATIONAL. *Les Chiffres Clés de Notre Rapport Annuel*, 2018.

HUMANITARIAN INCLUSION. *People with Disabilities Left Behind in Emergencies*, 2019.

LIMAS, Daniel. Relatório Mundial sobre Deficiência é lançado em São Paulo e discutido em Seminário Internacional. *Vida Mais Livre*, 29 fev. 2012.

MIUSA. *Disability and Humanitarian Assistance. Tips to consider in moving towards inclusive humanitarian assistance*, 2019.

ONU BRASIL. *Mais de um bilhão de pessoas no mundo têm algum tipo de deficiência, informa relatório da ONU*, 9 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *A ONU e as pessoas com deficiência*, 2019.

OPAS BRASIL. *Dia Mundial da Assistência Humanitária - uma data para reconhecer a dedicação dos trabalhadores humanitários*, 2019.

# Assistência Humanitária aos Migrantes Forçados: definição normativa e recebimento da ajuda huma- nitária

Victor Augusto Mendes\*  
Deborah Esther Grajzer\*\*  
Raphael Feitosa Fisori\*\*\*

## Introdução

As migrações internacionais constituem um fenômeno de mobilidade humana que se intensificou durante o século XX e início do século XXI. De acordo com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (DESA), o número de migrantes internacionais totalizou 244 milhões em 2015, apresentando um aumento de 41% em relação ao ano 2000<sup>1</sup>.

Os motivos que levam milhares de pessoas a cru-

---

\* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Graduado em Relações Internacionais pela mesma instituição. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Doutoranda em Educação e Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista CNPq. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA/UFSC) e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\*\* Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos e Mestre em Direito Internacional pela mesma Instituição. Graduado em Direito pela Universidade Paulista. Advogado e Servidor Público Municipal.

<sup>1</sup> ONU BRASIL. *Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU*, 13 jan. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

zarem fronteiras internacionais tornaram-se cada vez mais amplos e diversificados, podendo ser: por razões econômicas, políticas, culturais, religiosas ou naturais. Muitos migram de forma voluntária, de modo que a escolha por migrar é decidida livremente. Todavia, muitos não têm essa possibilidade de optar e, são forçados a migrarem para outro país.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em seu relatório anual *Global Trends* (Tendências Globais), estima-se que 68,5 milhões de pessoas foram deslocadas devido conflitos armados ou violência generalizada até o final de 2017. Entre elas, 11,8 milhões de pessoas estariam deslocadas dentro das fronteiras dos seus próprios países, enquanto 4,4 milhões seriam pessoas refugiadas recém-deslocadas e novos requerentes de refúgio<sup>2</sup>.

Tendo em vista que apenas uma pequena parcela dessas pessoas se enquadra no Direito Internacional dos Refugiados (DIR), a grande maioria desses migrantes ainda se encontra desprovida de proteção no sistema internacional obrigatória<sup>3</sup>. Essas lacunas no âmbito jurídico precisam ser analisadas para que a proteção possa ser ampliada.

---

<sup>2</sup> UNHCR. *Global Trends - Forced Displacement in 2017*. Geneva: UNHCR, 2018, p. 2. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

<sup>3</sup> JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *Revista Interdisciplinar de Mobilização Humana*, ano XXII, n. 43, p. 11-33. p. 17.

É neste contexto que o Direito Internacional Humanitário (DIH) e seus fundamentos, enquanto sistema de proteção da pessoa humana, precisa ser analisado e repensado como instrumento de inclusão daqueles forçosamente deslocados e com necessidade de assistência emergencial independente do seu status migratório.

Na primeira seção deste capítulo situam-se as migrações forçadas no Direito Humanitário e, na segunda seção, exploram-se abordagens do Direito Humanitário e da atuação de atores humanitários como a Cruz Vermelha (CICV) e o Médico sem Fronteiras (MSF), a fim de elencar como é dada a assistência aos migrantes não forçados irregulares e movimentos não reconhecidos de forma explícita no Direito Internacional. Por fim, foca-se nas migrações forçadas e na assistência humanitária em âmbito regional.

## **1. As Migrações Forçadas no Contexto do Direito Internacional Humanitário (DIH)**

A migração forçada é um fenômeno social caracterizado por situações adversas e de grande especificidade. As pessoas passam a se deslocar de um país para outro, ou mesmo dentro dos seus próprios países, como é o caso dos deslocados internos. Enquadram-se ainda, as pessoas que precisam de proteção humanitária, como as vítimas do tráfico de pessoas e os indivíduos que tiveram que se deslocar em virtude de conflitos armados, desastres ambientais ou graves violações

de Direitos Humanos<sup>4</sup>.

Verifica-se o conceito de migrações forçadas como situações que conduzem as pessoas ao deslocamento<sup>5</sup>. Enquanto alguns são definidos e amparados juridicamente por uma legislação específica, como é o caso dos refugiados, há aqueles que não se enquadram nas normas do sistema de proteção internacional. O refúgio, destaca-se, portanto como uma possibilidade clássica de migração forçada que encontra respaldo no sistema de proteção internacional. Nos últimos anos, os deslocados internos também têm sido amparados juridicamente<sup>6</sup>.

O regime internacional dos refugiados é composto por normas que definem e estabelecem direitos e obrigações desses indivíduos seja pelo Direito Internacional, quanto por regras a serem cumpridas pelos Estados. Assim, a definição de quem é uma pessoa refugiada encontra-se expressa na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo de 1967.

Desse modo, não há um instrumento internacio-

---

<sup>4</sup>Ibid. p.16.

<sup>5</sup> RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Coords.). *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Editora Juruá, 2015. p. 55-66.

<sup>6</sup>JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

nal amplo que regule a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes no fenômeno migratório, como as migrações motivadas por questões climáticas, desastres naturais e econômico-sociais. Nota-se, “a ausência ou insuficiência de normas para solucionar as possíveis incoerências entre as normas de diversos campos, velando-se pela primazia dos direitos humanos no contexto das migrações”<sup>7</sup>. Essa ausência por influenciar a elaboração de mecanismos domésticos de proteção específicos.

Tende-se a classificar todas as situações migratórias nos poucos instrumentos legais internacionais existentes. O que impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, além de diminuir a efetividade das poucas já concretizadas. Identifica-se uma tendência natural na busca de ampliação de proteção ao tentar estabelecer uma nova vertente no Direito Internacional.

No que remete ao Direito Internacional Público, destaca-se o DIH enquanto um sistema que almeja a proteção da pessoa humana e orienta as normas a serem seguidas pelos Estados durante os conflitos armados. Como se propõe em conduzir situações nas quais se utiliza da força armada, este direito se ocupa tanto em restringir direitos dos combatentes por meio da limitação dos métodos e meios de guerra, como da proteção dos direitos dos não combatentes; civis e milita-

---

<sup>7</sup>Ibid. p. 277.



res fora de fora de combate<sup>8</sup>.

Tendo em vista os pressupostos acima mencionados, observa-se a não inserção das migrações forçadas nas premissas do DIH atual. Ainda no que se refere a sua aplicação, é importante ressaltar que a guerra é apenas uma das causas das migrações forçadas, tornando necessária a compreensão do DIH enquanto parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH).

Nesse sentido, é preciso averiguar se o DIH possibilita de fato a proteção dos migrantes forçados. Observa-se assim, a existência de desafios relativos não apenas aos limites da própria definição de migrações forçadas, bem como de outras categorias migratórias que ainda carecem de proteção específica.

## **2. A Inserção dos Migrantes Forçados no Direito Internacional Humanitário atual**

No DIH não há regra específica para a proteção de migrantes forçados. Em termos de proteção internacional a inserção dos migrantes forçados se dá pelo seu posicionamento dentro do DIH. Isso implica a identificação dessas pessoas com relação ao conflito ou situação de emergência na qual estão inseridas, bem como a determinação de sua categoria específica de civil ou combatente<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> SWINARSKI, CHRISTOPHE. *O Direito Internacional Humanitário como Sistema de Proteção Internacional da Pessoa humana*. Documento online, p. 33-38, mai. 2001. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26313.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>9</sup> GIESEKEN, Helen Obregón. OUELLET-DÉCOSTE, Éloise. *IHL &*

Como exemplo do *jus in bello*, a Quarta Convenção de Genebra de 1949 relativa à proteção dos civis em tempo de guerra aplica-se a todos aqueles que não estejam participando ativamente do conflito. Inclusive, membros de forças armadas fora de combate. As partes em conflito devem, de acordo à essa Convenção, tratar desses indivíduos sem distinção de raça, cor, religião, sexo ou qualquer outro critério<sup>10</sup>. As proteções gerais contra certas consequências da guerra devem aplicar-se a essas populações nos países em conflito. Ao aplicar essas proteções, não deve ocorrer distinção que seja exclusiva e se dê com base na nacionalidade<sup>11</sup>. Ou seja, por interpretação, estão inclusos aqueles em mobilidade por conta dos efeitos da guerra, desde que não estejam contribuindo ativamente no conflito armado.

Em referência aos estrangeiros localizados em território envolvido em conflito, estes, desde que inseridos nas categorias de pessoas protegidas, têm direito de deixar tal território conforme previsão da Convenção de 1949. No caso de sua emigração não ser autorizada, há previsão humanitária para recurso da decisão

*the protection of migrants caught in armed conflict*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2018. Disponível em: <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/04/ihl-protection-migrants-armed-conflict/>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

<sup>10</sup> UNITED NATIONS. *Geneva Convention Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949*. Geneva: UN, 1949. p. 169-170. Artigo 3. Disponível em: <[http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33\\_GC-IV-EN.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2019.

<sup>11</sup> Ibid. p. 174. Artigo 13.

e as razões para negativa devem ser fornecidas. No que tange às proteções gerais, aplicam-se os mesmos direitos de receber proteção e assistência humanitária materiais, assim como o direito de deixar áreas sob exposição ou particularmente vulneráveis aos efeitos da guerra, assim como os nacionais do país em que estão<sup>12</sup>.

Ao extrair considerações da referida Convenção, podem-se considerar incluídos migrantes forçados ou potenciais migrantes forçados nas proteções gerais. Toma-se como basilar o direito de deixar território particularmente exposto aos efeitos da guerra. Em outras palavras, as partes em conflito não podem legalmente prevenir, proibir ou dificultar a migração para sobrevivência dos não combatentes.

Deve-se elencar que a assistência e a proteção humanitária não estão isoladas às situações de conflito. Elas estão atreladas à ideia de crise humanitária, definida por “qualquer situação na qual há ameaça generalizada à vida, segurança física, saúde, ou subsistência básica que vai além da capacidade de resposta dos indivíduos e comunidades na qual residem”<sup>13</sup>. Essas emergências são desencadeadas por causas imediatas; situações de violência generalizada, conflito armado, epidemias e pandemias, acidentes industriais, nucle-

<sup>12</sup> Ibid. p. 184. Artigo 38.

<sup>13</sup> RAMOS, Érika Pires; DONDA, Eliza Odila Conceição Silva; SILVA, Rodrigo Cardoso. Ação Humanitária. In: CAVALCANTI et al. *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora UNB, 2017. p. 31-37.

ares, instabilidade política; e por causas estruturais; falta de preparação para emergências nacionais, agudos níveis de pobreza, acesso insuficiente a serviços básicos, entre outros<sup>14</sup>. Elas podem gerar, dentre as perdas humanas e materiais, o deslocamento forçado de pessoas no Estado em que residem – deslocamento interno – ou o movimento destas para outros Estados – deslocamento internacional<sup>15</sup>.

Os deslocados, vítimas de emergências humanitárias, podem pertencer a um ou mais grupos migratórios, ao mesmo tempo ou em rápidas sequências. Por exemplo, populações em áreas afetadas pela guerra podem estar refugiadas em países vizinhos e, ao retornarem aos seus países, podem adentrar a situação de deslocadas internas caso não possam retornar às suas comunidades. Se as causas forem ambientais, como destruição generalizada provocada pela guerra (e.g. campos minados) essas pessoas podem estar enquadradas na categoria de migrantes ambientais, que ainda não se encontra posta no Direito Internacional em tratado sobre migrações.

Com relação aos enquadramentos categóricos, em alguns casos específicos nas atuais categorizações das migrações forçadas, como no caso do refúgio, atrapalharam ao invés de ajudarem a assistência humanitária por organizações e governos. Um exemplo de atuação humanitária que foi restringida por conta disso ocor-

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 31-34

<sup>15</sup> Ibid. p. 34-37.

reu em 1999, quando o Irã promoveu um programa de expulsão de imigrantes afegãos em decorrência de uma mudança interna de regime e pressões econômicas. Em razão da dificuldade de estabelecer o *status* migratório daqueles em processos de repatriação, as agências com mandatos humanitários ficaram impossibilitadas de definir quem teria direito à assistência<sup>16</sup>.

Na ocasião mencionada acima, o ACNUR optou<sup>17</sup> por não atuar observando a repatriação ou promovendo assistência àqueles retornados defendendo sua posição pelo argumento da falta de recursos para aqueles fora de seu mandato específico. É importante elencar que pessoas refugiadas são migrantes forçados inseridos em categoria legal específica<sup>18</sup>. Por outro lado, as migrações forçadas são mais amplas e definidas por aquelas pessoas que fogem ou são obrigadas a deixar suas casas em razão de fatores que ameaçam a sua vida ou meios de vida<sup>19</sup>. Por isso, pessoas refugiadas são migrantes forçados, mas a maioria dos migrantes forçados não estão em categoria jurídica de refugia-

---

<sup>16</sup> BARAKAT, Sultan; STRAND, Arne. Forced migration and dilemmas of humanitarian assistance: challenges for applied research. *NorskGeografiskTidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 54, 3, p. 134-136, 2000.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> MENDES, Victor Augusto. *Migrações Internacionais e Direito Internacional: Governança Global e Proteção aos Migrantes Forçados*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2019. p. 14

<sup>19</sup> Ibid.

das<sup>20</sup>.

Nesse ensejo relativo às categorizações migratórias, a abordagem categorizante é contrastante com relação aos princípios-guia da atuação humanitária, que enfatizam a atuação voltada para todos aqueles cujo movimento migratório é relacionado ao conflito, violência ou perseguição. Por outro lado, o desenvolvimento do DIR, apesar de todos os seus méritos, reflete a preocupação dos Estados em restringir a categoria de pessoas titulares de proteção internacional e assistência. Em consequência, aqueles migrantes por razões econômico-sociais, mesmo em virtude de destruição ambiental ou material devido conflitos ou outras crises, acabam recaindo na percepção de “menos” titulares de proteção e assistência humanitária<sup>21</sup>.

Apenas uma fração das mobilidades humanas causadas por crises humanitárias está protegida por legislações internacionais, por isso, buscou-se cunhar o termo “migrações de crises” para designar tais mobilidades<sup>22</sup>. A migração forçada, fora do escopo do refúgio, tem definição não-normativa mais ampla. São movimentos migratórios, nos quais o elemento de co-

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> LINDE, Thomas. Humanitarian assistance to migrants, irrespective of their status – Towards a non-categorical approach. *International Review of the Red Cross*, v. 91, n. 875, p. 567-578, September 2009. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/download/file/14174/irrc-875-linde.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

<sup>22</sup> CARLING, Jorgen. Book Review: Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses. Edited by Susan F. Martin, Sanjula Weerasinghe and Abbie Taylor. *Journal of Refugee Studies*, v. 28, 1, p. 138-140, 2015.

erção existe, incluindo ameaças à vida e aos meios de vida, oriundos de causas naturais ou ocasionadas pelo ser humano<sup>23</sup>.

Com relação às ameaças aos meios de sobrevivência como fatores para o deslocamento forçado, pode-se considerar, por exemplo, que o deslocamento massivo de pessoas para uma região específica poderia fomentar adicionais deslocamentos caso o movimento inicial gerasse uso excessivo do espaço e recursos naturais. Esses movimentos, quando não inseridos nas categorias de refúgio ou aquelas categorias explícitas nos mandatos humanitários das organizações, tendem a ser vistas como menos prioritárias para provimento de assistência humanitária às pessoas.

Alexander Betts, explora as crises dos deslocamentos na perspectiva de “migrações de sobrevivência”<sup>24</sup>, e elucida que, em teoria, existem fontes de lei voltadas para a proteção dessas pessoas. Adicionalmente, os padrões humanitários e de Direitos Humanos no Direito Internacional têm evoluído para reconhecer e conceder proteções “complementares”. Todavia, na prática, os padrões complementares são aplicados de forma limitada, inconsistente e regionalmente variada, causando vácuos de proteção que atingem o provimento de proteção humanitária.

<sup>23</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Glossary on Migration nº 25 International Migration Law*. 2. Ed. Geneva: IOM, 2011. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf)> . Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>24</sup> BETTS, Alexander. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013. p. 3.

Apesar das condições jurídicas dos migrantes forçados não documentados, *sans-papier* – ou seja, sem documentação alguma – a atuação humanitária de organizações como a MSF e CICV, buscam fornecer assistência às populações mistas de migrantes e refugiados independentemente de seus status legal. As intervenções humanitárias, em outras palavras, orientam-se em “resposta a seres humanos com necessidade de assistência”<sup>25</sup>.

Em 2007, o CICV elaborou políticas de abordagem não-categóricas para assistência a migrantes forçados<sup>26</sup>. Isso se deu em resposta à abordagem “clássica” baseada em direitos, cuja substituição guiou-se pelo enfoque pautado em necessidades. Dificuldades relevantes emanam da perspectiva com base em necessidades, já que uma excessiva ampliação do campo de atuação poderia colocar em risco os já limitados recursos materiais e financeiros disponíveis até mesmo para atender parcelas populacionais já contempladas por categorias jurídicas existentes.

Nota-se ainda, como o aporte guiado por necessidades torna-se ameaçado justamente pelas categorias restritivas que diferenciam aqueles que são supostamente mais “titulares de direitos” daqueles “menos”

---

<sup>25</sup> DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 10, n. 6, p. 107-120, junho de 2009, p. 109. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur10-port-katharine-derderian-e-liesbeth-schockaert.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

<sup>26</sup> LINDE, Thomas. Op. cit. p. 573.



titulares, ou mesmo “não titulares”. Como exemplo, cita-se o caso daqueles migrantes forçados irregulares que recorrem a contrabandistas tendo em vista políticas migratórias restritivas, assim, mesmo se tratando de vítimas, a partir de um olhar estritamente categórico, passam a ser vistos como criminosos associados aos contrabandistas<sup>27</sup>.

Desse modo, o refúgio, como uma categoria existente, pode e deve ser ampliado por interpretações inclusivas e instrumentos jurídicos complementares. Todavia, ao invés das interpretações inclusivas, esse aspecto interpretativo tem sido frequentemente utilizado pelos Estados como instrumento de exclusão, atingindo especialmente aqueles migrantes não inseridos de forma explícita nos ordenamentos do DIH e DIDH.

### **3. Migrações Forçadas e Assistência Humanitária: o exemplo regional**

Sob um panorama mais atual e voltado para o continente Americano, podemos destacar a Resolução 2/18, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a que qual disserta sobre a migração forçada da população venezuelana<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Op. cit. p. 113.

<sup>28</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Migração Forçada de Pessoas Venezuelanas*. Washington: Inter-American Commission on Human Rights - OAS/OEA, mar. 2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

A supracitada resolução, sinaliza uma série de violações, que vão de graves práticas xenofóbicas e discriminatórias em países de passagem e de destino (abuso de autoridades e particulares, extorsão e designação de culpa pelo aumento de violência) até o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e laboral.

A resolução, ante todas as violações de direitos humanos verificadas, resolver instar a todos os Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) a criar um marco de responsabilidade compartilhada em conjunto com a comunidade internacional, a cumprir o reconhecimento da condição de refugiados às pessoas da Venezuela com fundado temor de perseguição em caso de retorno ao seu país de origem ou a liberdade pessoal estariam ameaçadas devido à situação de violência, violações massivas de direitos humanos e perturbações graves da ordem pública, nos termos da Declaração de Cartagena de 1984.

Destaca-se ainda que, tal marco de responsabilidade deve contar com diferentes enfoques capazes de se adaptar às necessidades de minorias, como a população LGBTI, mulheres, idosos, crianças e adolescentes, povos indígenas, jornalistas e outros grupos com necessidades de proteção.

A Resolução invoca diversos documentos internacionais em defesa das pessoas refugiadas e migrantes forçados, bem como, o papel do DIH nestas questões, podendo se destacar a necessidade do princípio à não-devolução (*non-refoulement*) do solicitante de refúgio

ou refugiado a um país para o qual ele possa a sofrer risco de perseguição<sup>29</sup>.

No Brasil, destaca-se uma grande atuação da decisão efetuada pelo Ministro Luis Felipe Salomão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em maio de 2017 no Recurso Especial 1475580/RJ, no qual uma mãe refugiada da República Democrática do Congo solicitava a disponibilidade de serviços (escola e saúde) para o seu filho que a acompanhou na migração, mas que não possuía documentos equiparados a certidão de nascimento<sup>30</sup>.

Apesar do Ministro reconhecer que a criança não poderia ter uma certidão de nascimento brasileira, pois de fato não nasceu em nosso território nacional, a mesma deveria ter acesso a hospitais e ao ensino escolar, tendo em vista que as autoridades brasileiras têm o dever legal de aceitar o documento emitido pelo Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) para que seja disponibilizado de forma igualitária o acesso à educação e a saúde.

Parte do seu voto traz motivação legal dada pela

---

<sup>29</sup> ONU. Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados de 1951. Disponível em: <<https://goo.gl/6eI1MY>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>30</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 1.475.580 - RJ (2014/0108779-3). Relator: Ministro Luis Felipe Salomão; recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; recorrido: C X L; advogados: defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro (Thais dos Santos Lima - SP/260458). Rio de Janeiro: STJ, 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/463903766/recurso-especial-resp-1475580-rj-2014-0108779-3/inteiro-teor-463903787>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Lei 9.474/1997, que prevê, em termos de identificação, que o refugiado terá direito, nos termos da Convenção de 1951, à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem (artigo 6º). Nesse mesmo rumo, o artigo 21 estabelece que será emitido um protocolo do requerimento quando o interessado solicita refúgio em favor do requerente e de seu grupo familiar, que autoriza sua estada no território nacional até a decisão final do processo, com possibilidade de expedição de carteira de trabalho provisória e serão averbados os nomes de crianças menores de quatorze anos de idade, que serão titulares dos mesmos benefícios que seus responsáveis.

Em termos de proteção humanitária, a mais recente Lei de Migrações 13.445/2017, regulamentada pelo Decreto 9.199, estabelece, reconhece e regula: vistos humanitários temporários em caso de conflito armado, desastre ambiental, graves violações de direitos humanos ou violações do DIH. A denominada “nova lei de migrações” foi elogiada por juristas por representar um desenvolvimento normativo marcado pelo respeito ao universalismo dos direitos humanos<sup>31</sup>. A nova legislação é considerada por Ramos<sup>32</sup>, um avan-  
<sup>31</sup> “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”. (BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Artigo 14, parágrafo 3o).

<sup>32</sup> RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos são eixo Central da Nova lei de Migração. *Consultor Jurídico*, 26 mai. 2017. Disponí-

ção positivo em relação às práticas legais passadas no Brasil, no que diz respeito ao direito de migrantes, de imigração em geral e pessoas refugiadas.

No entanto, para vistos humanitários, o Decreto 9.199, no artigo 36, sujeita a prestação desses vistos a uma série de atos normativos conjuntos do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça e do Ministério da Segurança Pública<sup>33</sup>. Este regulamento, baseado em atos discricionários sem menções a prazos, pode potencialmente atrasar a aplicação de uma disposição legal que depende, essencialmente, de agilidade, justamente por conta das condições humanitárias de emergência. Nesse sentido, cabe ressaltar que o ato regulatório da lei migratória, o Decreto 9.199, de 2017, está sendo duramente criticado por juristas e acadêmicos por ir contra o que foi originalmente pretendido pela própria lei que regula, especialmente no caso da vel em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>33</sup> “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. § 1º. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.

§ 2º. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho poderá estabelecer instruções específicas para a realização de viagem ao exterior do portador do visto de que trata o caput.” (BRASIL. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Artigo 36).

assistência humanitária, vistos específicos, além de outras questões<sup>34</sup>.

Em referência às crianças e adolescentes migrantes evidencia-se a política migratória do Estado de São Paulo, uma vez que a Resolução 10/95<sup>35</sup>, da Secretaria Estadual da Educação garante a todas as crianças, estrangeiras ou não, o direito à matrícula escolar independente de documentação devidamente regularizada. Ainda no caso do município de São Paulo, há uma legislação específica, Lei 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante, e na qual é expressa a todas crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação independente do *status* migratório.

De um modo geral, no contexto específico de migrantes forçados não documentados, evidencia-se que tanto a legislação quanto a prática brasileira têm sido, em geral, ainda que de forma incipiente, inclusivas na previsão de acesso a serviços básicos e inclusão de imigrantes independentemente do seu *status* migratório. Ou seja, no contexto das migrações venezuelanas, considerando que não são pessoas refugiadas, as ações e normativas brasileiras se configuram como um marco relevante de proteção humanitária na esfera regional.

---

<sup>34</sup> RAMOS, André de Carvalho. Op. cit.

<sup>35</sup> BRASIL, SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução SE 10, de 2 de fevereiro de 1995. Disponível em: <[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/10\\_1995.htm](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/10_1995.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2019.

## Conclusão

Pelo exposto, verifica-se um elevado número de pessoas que migram forçosamente em virtude dos mais diversos motivos. O refúgio se destaca como categoria jurídica definida e amparada pelo Direito Internacional. Tal proteção aplica-se à uma minoria de pessoas em situação de migração forçada, enquanto a grande maioria dos casos não encontram amparo no sistema de proteção internacional. Embora, nos últimos anos, os deslocados internos tenham encontrado respaldo jurídico, ainda há ausência de mecanismos legais capazes de promover obrigações jurídicas de proteção e acolhida por parte dos Estados.

Em referência ao recebimento de ajuda humanitária é evidente que no DIH há uma regra específica para migrações forçadas nos casos em que não se configuram como refúgio ou deslocamento interno. As proteções legais existentes e as normas do DIH fazem inserção das migrações forçadas pelo posicionamento destas de forma geral no ordenamento jurídico internacional. No *jus in bello*, isso implica a determinação da diferenciação de indivíduos civis daqueles combatentes. Ou seja, em geral, são inserções interpretativas aquelas que visam considerar outros indivíduos migrantes não categorizados.

Observa-se, nos casos elencados, que a não-categorização gera percepções que afetam negativamente o provimento de ajuda humanitária. Categorias como o refúgio trazem, como consequência, a percepção de

distinção entre pessoas titulares e não-titulares de direitos, ao passo que, na perspectiva de necessidades humanitárias, não deveria ocorrer distinção de atendimento por status migratório.

Apesar das questões jurídicas relativas aos migrantes forçados não documentados, ou *sans-papier*, observa-se que a ação humanitária de organizações como a MSF e do CICV traz como políticas de atuação a assistência às populações mistas de migrantes e refugiados independentemente de seu status jurídico.

As políticas de abordagem não-catóricas elaboradas por essas organizações, especificamente para assistência a migrantes forçados *sans-papier*, visam uma atuação baseada em necessidades humanitárias, e não em instrumentos normativos e categorias específicas.

Uma abordagem não-catórica é aquela com base nas necessidades humanas, sem distinção de status migratório. Apesar de mais adequada, dificuldades são inerentes à essa abordagem, já que uma ampliação “excessiva” ao campo de atuação humanitária poderia colocar em risco os já limitados recursos materiais e financeiros, que são escassos mesmo para atender grupos postos em determinadas categorias.

Sendo a migração um fenômeno social crescente no cenário internacional, almeja-se que o Direito Internacional assegure normas capazes de incorporar tanto os interesses dos Estados como as necessidades de proteção de todas as pessoas. No que tange a perspectiva regional, destacam-se as legislações e práticas ado-



tadas pelo Brasil em relação aos migrantes forçados venezuelanos, como procedimento positivo de ajuda humanitária à pessoa humana independente do status migratório.

### **Referências Bibliográficas**

BARAKAT, Sultan; STRAND, Arne. Forced migration and dilemmas of humanitarian assistance: challenges for applied research. *NorskGeografiskTidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 54, 3, p. 134-136, 2000.

BETTS, Alexander. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

CARLING, Jorgen. Book Review: Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses. Edited by Susan F. Martin, Sanjula Weerasinghe and Abbie Taylor. *Journal of Refugee Studies*, v. 28, 1, p. 138-140, 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Migração Forçada de Pessoas Venezuelanas*. Washington: Inter-American Commission on Human Rights - OAS/OEA, mar. 2018.

DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 10, n. 6, p. 107-120, jun. de 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Glossary on Migration nº 25 International Migration Law*. 2. ed. Geneva: IOM, 2011.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de prote-

ção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *REMHU- Revista Interdisciplinar de Mobilização Humana*, ano XXII, n. 43, p. 11-33, 2014.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

LINDE, Thomas. Humanitarian assistance to migrants, irrespective of their status – Towards a non-categorical approach. *International Review of the Red Cross*. Geneva, v. 91, n. 875, p. 567-578, September 2009.

MENDES, Victor Augusto. *Migrações Internacionais e Direito Internacional: Governança Global e Proteção aos Migrantes Forçados*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional apresentada à Universidade Católica de Santos, 2019.

ONU BRASIL. *Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU*, 13 jan. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeterlegem*. *Consultor Jurídico*, 2017.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos são eixo Central da Nova lei de Migração. *Consultor Jurídico*, 26 mai. 2017.

RAMOS, Érika Pires; DONDA, Eliza Odila Conceição Silva; SILVA, Rodrigo Cardoso. Ação Humanitária. In: CAVALCANTI et al. *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora UNB, 2017. p. 31-37.

RIBEIRO, Victor Matheus Portela. Condição jurídica do imigrante no Brasil: uma reflexão sobre as causas motivadoras da migração e regulação do visto humanitário como

medida de proteção complementar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Coords.). *Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas*. Curitiba: Editora Juruá, 2015. p. 55-66.

SWINARSKI, CHRISTOPHE. *O Direito Internacional Humanitário como Sistema de Proteção Internacional da Pessoa humana*. Documento online, p. 33-38, mai. 2001.

UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2017*. Geneva: UNHCR, 2018.

# A Assistência Humanitária Inicial aos Refugiados no Mediterrâneo

Rosilandy Carina Cândido Lapa\*  
Ingrid Barbosa Oliveira\*\*  
Vanessa Vasques Assis dos Reis\*\*\*

## Introdução

Ao longo da história pode-se observar a evolução da proteção internacional da pessoa humana em conjunto com a afirmação progressiva da individualidade do ser. Aos poucos, através da evolução do Direito e a sua ramificação, a proteção dividiu-se para atender determinados grupos em diferentes situações de vulnerabilidade por meio de três categorias: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito

---

\* Doutoranda em Direito, Mestre em Direito e Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos. É Membro dos Grupos de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e “Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Globais”, e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na mesma instituição. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

\*\* Mestranda em Direito e Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Santos. É Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” na mesma instituição. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

\*\*\* Mestre em Direito e Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Santos. É Membro do Grupo de Pesquisa “Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Globais” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na mesma instituição. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Humanitário Internacional (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR), que compõem o sistema de proteção à pessoa humana.

A assistência humanitária foi positivada como parte deste sistema por meio das resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>. É através da assistência humanitária inicial que ocorre por vezes o primeiro contato das pessoas em situação de vulnerabilidade com a proteção básica, ainda que temporária, antes da efetivação das formas de proteção específicas, como, por exemplo, o refúgio.

Para muitas pessoas migrantes forçadas, atravessar o mar Mediterrâneo é a única chance de sobreviver. Tratam-se de “*desperate journeys where the refugees and migrants have faced quite horrific experiences and traumas along the way*”<sup>2</sup>, como observado pelo oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Charlie Yaxley. Apenas nos primeiros dois meses de 2019, 8.573 pessoas chegaram à Europa pelo Mar Mediterrâneo, 36% são mulheres e crianças<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas relacionadas ao tema: UN Security Council, Res. 688 440, Res. 706, Res. 822, Res. 853, Res. 874 e Res. 1296.

<sup>2</sup> “[J]ornadas desesperadas onde os refugiados e migrantes enfrentaram experiências e traumas horríveis ao longo do caminho” (tradução livre - Cf. UN NEWS. Mediterranean migrant drownings should spur greater action by European countries, urge UN agencies. *UN News*, 22 jan. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2019/01/1030982>>. Acesso em: 10 mar. 2019).

<sup>3</sup> UNITED NATIONS. *Refugees Operation Portal*. 2019. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

Contudo, a oferta de assistência humanitária aos migrantes forçados que atravessam o mar mediterrâneo tem sido realizada de maneira discricionária pelos Estados europeus, que justificam sua negativa em razão da “crise migratória, falta de cooperação dos demais Estados e ameaça de colapso em sua infraestrutura”<sup>4</sup>.

Com isso, adotam medidas que visam impedir a chegada dos migrantes pelo mar, mediante a proibição dos resgates pela guarda costeira e organizações não governamentais, bem como, o retorno forçado ao porto de origem sem assistência humanitária emergencial e devido processo legal, prática conhecida como *push-back*<sup>5</sup> (*operações de retorno*)<sup>6</sup>.

O presente artigo tem como objetivo verificar de qual forma a negativa de assistência humanitária emergencial pode prejudicar a efetividade da proteção internacional da pessoa humana.

Para isso, realizou-se estudo bibliográfico de textos relacionados à temática das migrações forçadas e Direito Internacional, além do estudo de dois casos: o caso *Aquarius*, em que um navio tripulado por membros da Organização não-Governamental (ONG) Mé-

---

<sup>4</sup> BETTS, Alexander. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> As ações chamadas *push-back* consistem em utilizar barreiras físicas, como muros, exército e outras táticas, para impedir a entrada de refugiados em um território ou de devolução forçada dos mesmos ao local em que se encontravam, além de ações visando a impedir que refugiados cheguem a territórios seguros.

dicos Sem Fronteiras (MSF) foi impedido de atracar na costa italiana, sob alegação de descarte indevido de lixo de uso biológico, bem como o caso “*Proactiva Open Arms*”, em que a embarcação dedicada a resgatar migrantes teve sua tripulação investigada sob o fundamento de que estariam fomentando uma imigração ilegal.

## **1. Aspectos do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados**

Os primeiros passos do DIH advêm do resguardo de civis e combatentes em conflitos quando não havia uma estrutura formal de assistência. Em 1959, durante uma viagem, empresário suíço Henry Dunant impressionou-se com a quantidade de mortos e feridos sem assistência no conflito entre Soldados da França e Sardenha contra tropas austríacas em Solferino e interrompeu seu trajeto para cuidar destas pessoas junto à comunidade local<sup>7</sup>.

Esta ação originou a obra *Memórias de Solferino*<sup>8</sup>, publicada em 1862, que provocou interesse da comunidade internacional em criar uma organização de cuidado voluntário para assistência de feridos<sup>9</sup>. Criou-

---

<sup>7</sup> DUNANT, Henry. *A Memory of Solferino*. Geneva: International Committee of the Red Cross. 1862, p. 150. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-0361.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> CAMPOS, Camila Gabriella. *O Surgimento e a Evolução do Direito Internacional Humanitário*. Monografia em Direito Internacional apresentada à Universidade de Brasília, 2008.

-se assim, em 1863, O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que foi o precursor da proteção humanitária ao indicar que todas as pessoas são beneficiárias deste direito independente do conflito.

As situações envolvendo graves violações dos direitos Humanos na Segunda Guerra Mundial provocaram intensa reflexão dos Estados e demais atores sobre a importância da proteção à dignidade humana, e por fim comprometeram-se a cooperar nesse sentido sob a estrutura da ONU.

Constituiu-se assim, um sistema robusto composto pelo DIDH, DIR, DIH e o Direito Internacional Penal. A ramificação deste sistema ocorreu ao longo de 50 anos com a criação de novos instrumentos internacionais com base proteger integralmente as pessoas, como por exemplo o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)<sup>10</sup>, Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)<sup>11</sup>, Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)<sup>12</sup>, Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)<sup>13</sup>, Conven-

<sup>10</sup> BRASIL. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 2 jan.2019.

<sup>11</sup> BRASIL. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 20. jan. 2019.

<sup>12</sup> BRASIL. Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2019.

<sup>13</sup> BRASIL. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: <<http://>



ção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra à Mulher (1979)<sup>14</sup>, entre outros.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) prevê logo em seu preâmbulo:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [...] Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados<sup>15</sup>.

A Convenção de 1951 estabelece, juntamente ao Protocolo de 1967, que pessoas que estejam fora do Estado de origem em razão de bem fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, têm direito à determinação da condição de pessoa refugiada.

---

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm)>.

Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>14</sup> BRASIL. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>15</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.1951). Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Antes da Convenção, a proteção aos que deixavam seu Estado de origem era concedida de acordo com motivação conjunta, em grupos, como, por exemplo, o caso dos Judeus que saíram da Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial. A Convenção trouxe como novidade, seguindo a corrente de proteção à dignidade humana, a solicitação de refúgio individual. Isso significa que a solicitação de refúgio é analisada individualmente pelo Estado de asilo, caso a caso, sendo impedida a devolução ao Estado de origem (*non-refoulement*) sem o devido processo legal para a determinação do status de refugiado.

O principal desafio do sistema internacional de proteção à pessoa humana consiste na atuação em harmonia com a soberania dos Estados. A assistência humanitária é por vezes a ponte para os direitos específicos e que visa “assegurar o respeito a direitos de pessoas afetadas por situações de vulnerabilidade, tais como o direito a não ser torturado, a ter dignidade respeitada, a não ser executado arbitrariamente” como observam Jubilut e Apolinário<sup>16</sup>.

A assistência humanitária emergencial, a exemplo dos resgates no mar Mediterrâneo, é amparada pelo Direito Internacional. Contudo, Estados tendem a compreender a assistência humanitária não como

---

<sup>16</sup> JUBILUT, L. L., APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. Assistência e Proteção Humanitárias: Notas Introdutórias. In: JUBILUT, L. L., APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. (Orgs.) *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 21-38.

um dever, mas como opção, sob a justificativa de que nem todos os indivíduos dos grupos migrantes forçados possuem as motivações previstas na Convenção de 1951 e que estas pessoas de fato não estavam em seu território (solo), logo não poderiam solicitar refúgio. Entretanto, Cortes Internacionais já reconhecem que ao impedir que barcos com migrantes forçados entrem no mar territorial com o intuito de se esquivar da responsabilidade de prover assistência humanitária e o direito a solicitar refúgio, cometem violação ao princípio do *non-refoulement*<sup>17</sup>.

Independentemente da razão que os fez atravessar o mar Mediterrâneo, a assistência humanitária se aplica a todos. Ao negá-la, os Estados violam vários direitos: (i) assistência à todas as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade pela própria condição da viagem em si, dias pelo mar sem segurança ou comida, (ii) assistência e processo legal aos solicitantes de refúgio, (iii) tratativa adequada às pessoas migrantes forçadas por motivações não previstas pela Convenção de 1951, mas que o fazem por razões humanitárias (iii) atendimento específico às mulheres, crianças e idosos, conforme os instrumentos de proteção (Pactos e Convenções) específicos supracitados.

Logo, resta óbvio que a assistência humanitária emergencial é essencial para o exercício de outros di-

---

<sup>17</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Caso Hirsi Jama and Others vs. Italy*. 2012. Disponível em: <<http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/08/Camila-Caso-Hirsi-Jamaa-e-Outros-v-Itália-resumo-e-tradução.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

reitos específicos e faz parte do sistema de proteção internacional da pessoa humana, sendo substancial para a sua efetividade.

## **2. Ações dos Estados e Organizações da Sociedade Civil**

Este posicionamento dos Estados, com a negativa de referida assistência humanitária emergencial vem configurando violação aos direitos humanos e levado a reflexão do que deve se sobrepôr em situações onde a soberania estatal se coloca contrária aos direitos individuais de cada ser humano que não pertence ao seu território.

Se a Declaração Internacional dos Direitos Humanos assegura a todas as pessoas o direito à igualdade, à vida, à liberdade e à segurança pessoal, independentemente de suas origens, impondo o dever de agir uns com os outros com espírito de fraternidade, essas condutas de alguns Estados vêm configurando crimes contra a vida e até mesmo contra a humanidade<sup>18</sup>.

A própria Convenção sobre o Direito do Mar (1982)<sup>19</sup> em seu art. 98 impõe o dever de todo Estado determinar ao comandante de seus navios que pres-

---

<sup>18</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal de Direitos Humanos. 2009 [1948]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2019.

<sup>19</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. 1982. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

tem assistência “a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer”<sup>20</sup>, sendo obrigatório que se preste socorro as pessoas encontradas em perigo, o mais rápido possível<sup>21</sup>.

Algumas organizações da sociedade civil surgiram exatamente da iniciativa privada após observação da falta de ação estatal, como ocorrido com a Cruz Vermelha conforme anteriormente relatado.

Para Christopher Catrambone, “a luz em toda essa escuridão é que existem muitos indivíduos e organizações dedicando-se a salvar vidas”<sup>22</sup>. Ele próprio é um empresário que destina parte de sua renda pessoal para salvar pessoas que enfrentam situações de refúgio pelo mar, por meio de uma organização civil criada para esse fim<sup>23</sup>.

Porém, mesmo com a criação de organizações da sociedade civil voltadas para a ajuda humanitária e tentando auxiliar nessa assistência emergencial, compete aos Estados decidirem quem pode resgatar refugiados no mar. Assim, todos os mares foram divididos em zonas de buscas e salvamentos (*Search and Rescue-SAR*), com uma central em Roma com a função de decidir sobre os navios e locais de salvamento. Ocorre

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> CATRAMBONE, Christopher. The millionaire who rescues migrants at sea. Entrevista concedida a SIVERSTONE, Tom. *The Guardian*, jul. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/2015/jul/08/millionaire-who-rescues-migrants-at-sea>>. Acesso em: 10 fev. 2019

<sup>23</sup> Ibid.

que, desde 2018, a Líbia vem tendo uma própria zona SAR, entrando em conflito com navios de organizações civis ao decidir para onde as pessoas refugiadas encontrados em sua zona devem ser levadas<sup>24</sup>.

O paradoxo que se cria na situação acima é que por um lado o Direito Internacional Marítimo determina que os capitães sigam as indicações da central de SAR localizada em Roma, por outro a Convenção do Direito do Mar (1982) determina que as pessoas resgatadas em alto mar sejam levadas a um porto seguro, e obedecer as indicações locais podem significar descumprir a ordem de condução a um porto seguro, visto que os campos de refugiados (superlotados) não podem ser considerados portos seguros enquanto implica em violações aos direitos humanos daquelas pessoas<sup>25</sup>.

Percebe-se que os Estados estão a estruturar suas ações conforme seus próprios interesses, tentando evitar a entrada sob alegação de que a situação de refúgio sequer foi configurada, sem considerar que antes de ser um refugiado qualquer pessoa é um ser humano que deve ter seus direitos humanos respeitados.

---

<sup>24</sup> ACHTERHOLD, Gunda. Dilema das organizações privadas que resgatam refugiados. *Portal Deutschland*, 16 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.deutschland.de/pt-br/topic/politica/salvamento-de-refugiados-no-mar-um-conflito-que-afeta-as-ongs-em-acoes-de-resgate>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>25</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. *Greece: Rescuers at Sea Face Baseless Accusations*, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2018/11/05/greece-rescuers-sea-face-baseless-accusations>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

### 3. Estudo de Caso: negativa de assistência humanitária

#### 3.1. O caso *Aquarius*

Os navios da MSF promovem resgate e assistência emergencial no mar Mediterrâneo. Até 2016, 16.000 pessoas de 20 países foram assistidas, a maioria nos limites do mar territorial da Itália<sup>26</sup>. Após a posse de um novo primeiro ministro em 2018, cujo partido segue linhas conservadoras, iniciou-se um período de dificuldades devido à proibição dos resgates no mar, e, em alguns casos a prisão dos membros das organizações que prestam assistência emergencial<sup>27</sup>.

O caso *Aquarius*, que ganhou notoriedade internacional, teve seus primeiros desdobramentos em junho de 2018, quando diversos veículos de informação noticiaram que a organização MSF estaria conduzindo o descarte de roupas contaminadas, material médico e também restos de comida de forma inapropriada. Diante de tal situação, o governo italiano passou a pressionar os responsáveis pela condução de missões na embarcação, para que estas cessassem, ante a ilegalidade no exercício de suas ações<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> VALLE; Hernandel; TURNER, Rabia Ben Ali and Will. Search and rescue in the central Mediterranean. *Forced Migration Review*, 51, p. 25-28, 2016. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>27</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. Op. cit.

<sup>28</sup> BBC Italy. *Aquarius*: Prosecutors order migrant rescue ship seizure.

Em novembro de 2018, as autoridades italianas deram início a uma investigação envolvendo diversos integrantes da MSF, alegando que a equipe seria responsável pela gestão de uma atuação criminosa, responsável pelo descarte ilegal de uma grande quantidade de resíduos perigosos, decorrentes de diversos migrantes resgatados nas missões. Nesta operação, foi ordenada a apreensão da embarcação<sup>29</sup>.

A MSF nega veementemente tais alegações, afirmando que se trata de uma “sabotagem”<sup>30</sup>, oriunda de uma busca da Europa em obstaculizar o resgate de vidas.

Sabe-se que tais operações, conduzidas com o escopo humanitário, muitas vezes além de impactarem no dever de proteção e garantia de direitos aos migrantes encontrados e salvaguardados nas missões conduzidas no mediterrâneo, também são oriundas de proteções especiais advindas de diversos documentos internacionais, que impõem obrigações a Estados-membros, como é o caso da Itália, responsável pelo encerramento das atividades do Aquarius desde no-

---

*BBC*, 20 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-46274328>>. Acesso em: 10 de fev. 2019.

<sup>29</sup> AGENCE FRANCE- PRESSE. Italy orders seizure of migrant rescue ship Aquarius for ‘illegal waste treatment’. *The Telegraph*, 20 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/11/20/italy-orders-seizure-migrant-rescue-ship-aquarius-illegal-waste/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>30</sup> THE GUARDIAN. ‘Dark day’: migrant rescue ship Aquarius ends operations, 7 de dez. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/dec/07/dark-day-migrant-rescue-ship-aquarius-ends-operations-mediterranean>>. Acesso em: 10 fev. 2019.



vembro de 2018, quando foi apreendido no porto de Marselha, na França<sup>31</sup>.

Importante notar, ainda, que levando em consideração a relevância da assistência humanitária inicial no Mediterrâneo, o qual muitos imigrantes utilizam como escape da pobreza, perseguição e também guerras do Oriente Médio e da África, o fim das operações do *Aquarius* representa “mais mortes que poderiam ter sido evitadas que não serão testemunhadas e documentadas”<sup>32</sup>.

### 3.2. O caso *Proactiva Open Arms*

Outro caso de relevante discussão, também envolvendo uma embarcação de resgate marinho que sofreu ingerência da Itália, envolve a organização conhecida por *Proactiva Open Arms*, situada na Espanha, que tem por objetivo de atuação o resgate de migrantes no Mediterrâneo<sup>33</sup>.

A organização, que atua mormente por meio de um navio destinado ao resgate, também teve suas atividades enfraquecidas pela ofensiva italiana, que mais uma vez apresentou uma divergência de posição em face das propostas da *Proactiva Open Arms*<sup>34</sup>.

Após resgatar cerca de 216 imigrantes Líbios em alto-mar, a embarcação solicitou autorização para de-

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

sembarcar em Pozzallo, na Sicília, quando sua tripulação foi surpreendida por policiais locais, informando que estariam sob investigação em razão de uma ilegal conexão com o transporte ilegal de imigrantes<sup>35</sup>.

O chefe da procuradoria siciliana, Carmelo Zuccaro, afirmou que os membros da organização teriam “recusado entregar os migrantes para a guarda-costeira Líbia, e que, portanto, estariam fomentando a imigração ilegal<sup>36</sup>”.

Novamente, nessa situação havia uma tentativa do governo italiano em embaraçar a continuidade do projeto, especialmente em face da existência de relações migratórias envolvendo o governo da Líbia, o que, por sua vez, também implicaria em enredos diplomáticas<sup>37</sup>.

Contudo, o que não se pode olvidar em ambos os casos é que, além de se tratar do salvamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrentes de extremas condições complexas que causam o movimento de migração, existem também, nos quadros in-

---

<sup>35</sup> BBC. Spanish ship seized by Italy for saving migrants from Libya return. *BBC*, 19 março 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-43455555>>. Acesso em: 10 fev. 2019

<sup>36</sup> TONDO, Lorenzo. My crew saved 218 migrants from drowning – so why are we the enemy?. *The Guardian*, 24 mar 2018. Do original: “*The chief prosecutor of Catania, Carmelo Zuccaro, has accused them of refusing to hand the migrants over to Libyan coastguards, and so enabling illegal immigration*”. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/mar/24/proactiva-open-arms-rescue-boat-saved-218-from-drowning-mediterranean-migrants>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>37</sup> *Ibid.*

dividuais, situações protetivas inerentes às qualidades dos indivíduos resgatados, como enfermos, crianças e mulheres.

Em vista do exposto, será realizada uma análise sobre a interface de ambos os casos em razão da negativa de assistência, à luz da proteção dos indivíduos envolvidos, de modo a balizar os direitos e deveres envolvidos.

### **3.3. A interface dos casos e violações de Direitos Humanos**

Ambos os casos mencionados, que versam no seu cerne sobre o resgate de migrantes forçados no Mediterrâneo, apresentam uma similitude peculiar: a contraposição entre o salvamento humanitário e a atuação intergovernamental focada em reduzir, de forma considerável, a recepção de imigrantes em seu território por meio de transporte marinho.

Independentemente do campo situacional causador dos movimentos de deslocamento dos imigrantes envolvidos nos casos *Aquarius* e *Proactiva Open Arms*, indispensável mencionar que não se pode apenas analisar sua situação sem um olhar complexo, que envolva também a natureza do indivíduo.

Como exemplo, vale ressaltar que no caso *Aquarius* muitos dos migrantes forçados resgatados também apresentavam quadros de enfermidade, com ameaça à vida, de modo que sua situação de autopreservação já estaria comprometida, inserindo a situação protocio-

nal além da origem de sua migração<sup>38</sup>.

Contudo, além disso, deve ser pontuada a proteção inerente às crianças, mulheres e também famílias, muitas vezes assumidas por Estados por meio de Tratados e Convenções.

No caso *Proactiva Open Arms*, em que o navio de resgate não pôde ter acesso ao porto italiano, dentre os aproximados 216 migrantes, foi mencionado que 5 eram crianças e 29 mulheres<sup>39</sup>.

Não obstante a situação de extrema dificuldade enfrentada pelos migrantes forçados, ao transitar em botes ou pequenas e precárias embarcações no Mediterrâneo, impossível deixar de lado que, conforme preceitua a Carta da ONU<sup>40</sup>, é dever de todos os Estados-membros, dentre eles a Itália, cooperar e prezar pela paz na comunidade internacional, o que é aplicável a todos os vulneráveis.

Entretanto, em adição deve ser sobrelevado que as crianças, protegidas pela Convenção dos Direitos da Criança<sup>41</sup>, de novembro de 1989, devem ser plenamente protegidas em qualquer situação, com, inclusive, a promoção de medidas garantidoras de seu bem-estar.

\_\_\_\_ As mulheres, também objeto de tutela por meio

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> THE GUARDIAN. Op. cit.

<sup>40</sup> BRASIL. Estatuto da Corte Internacional de Justiça (1945). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm)>. Acesso em: 7 mar. 2019.

<sup>41</sup> BRASIL. Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2019.

da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>42</sup>, de 1979, possuem uma normativa estatuída como forma de proporcionar meios de inserir a mulher de forma digna da sociedade, também titular do direito ao bem-estar e desenvolvimento.

A Itália, sendo Estado-Parte de todos os documentos supracitados, além de anuir com os termos elencados nas normativas, também assume seus deveres, não podendo se escusar, especialmente em razão de políticas internas.

Nesta senda, as ocasiões que envolvem os casos supracitados, marcadas por óbices criados aos envolvidos em ações dedicadas a uma missão de proteção de vidas, demonstram que não apenas existem dificuldades quanto aos deslocamentos, situações de pobreza, perseguição e até mesmo guerras, mas também no que tange a atuação dos Estados e demais entes em prol da mitigação dos efeitos e consequências de tais desafortunados cenários.

Em que pese muitas Organizações e demais entes encampados da boa governança desenvolvam trabalhos e também procurem formas de garantir a assistência humanitária aos migrantes, em especial olhar aos transeuntes no Mediterrâneo, onde existe um grande fluxo de percurso, políticas internas e até mesmo

---

<sup>42</sup> BRASIL. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

discussões contrárias são capazes de invalidar muitas ações e missões com grande potencial.

Em suma, não basta a implementação de sistemas positivos e também a convergência de esforços de profissionais e entidades em prol da solução dos problemas que envolvem os migrantes forçados resgatados sem que haja, por parte dos Estados e grandes atores da comunidade internacional, uma aceitação e também uma conjugação de interesses, sob pena de macular a assistência humanitária nobremente realizada pelos envolvidos, como as organizações MSFs e *Proactiva Open Arms*.

## Conclusão

A proteção internacional da dignidade da pessoa humana demanda a harmonia através da atuação conjunta de Estados e Organizações da Sociedade Civil. A análise dos casos apresentados transparece a preocupação da sociedade civil em prestar atendimento emergencial, atuação que contrapõe o posicionamento estatal que por sua vez apresenta argumentações para justificar a negativa da assistência humanitária tentando, inclusive, impedir o atendimento por meio de processos judiciais e prisões dos responsáveis pelo resgate no mar Mediterrâneo.

Deste modo, a similitude dos casos apresentados evidencia uma situação de impedimento da prestação de uma assistência humanitária, traduzida na acolhida de migrantes em trânsito no Mediterrâneo e chama

a atenção da comunidade internacional, e também de diversidades entidades, aos obstáculos existentes além da própria tentativa de reaver a dignidade e o bem-estar dos sujeitos envolvidos.

A vulnerabilidade antes estampada na guerra, na fome e demais situações de perigo agora deriva também da adoção de posturas desfavoráveis ao resgate oriundas de políticas e visões de mundo: o fechamento de portas, fronteiras e de oportunidades de renovação.

Diante deste cenário, é imprescindível a cooperação entre os Estados europeus para que seja realizada efetiva divisão da responsabilidade (*responsability sharing*), com o reassentamento, evitando assim o acúmulo de pessoas e consequente negativa dos Estados de primeiro asilo em realizar novos acolhimentos.

Permitir que alguns Estados impeçam a entrada de pessoas em seu território e neguem assistência humanitária, deixá-las à deriva ou devolvê-las ao porto de origem reflete clara violação dos direitos humanos, independentemente das causas que causaram a migração. Tal situação culmina na exclusão dos direitos à vida, à liberdade e à dignidade humana por parte dos Estados sob o argumento de soberania, o que não se sustenta conforme o estabelecido pelo Direito Internacional.

### **Referências Bibliográficas**

ACHTERHOLD, Gunda. Dilema das organizações privadas que resgatam refugiados. *Portal Deutschland*, 16 ago. 2018.

AGENCE FRANCE-PRESSE. Italy orders seizure of migrant rescue ship Aquarius for 'illegal waste treatment'. *The Telegraph*, 20 nov. 2018.

BBC Italy. Aquarius: Prosecutors order migrant rescue ship seizure. *BBC*, 20 nov. 2018.

BBC. Spanish ship seized by Italy for saving migrants from Libya return. *BBC*, 19 março 2018.

CAMPOS, Camila Gabriella. *O Surgimento e a Evolução do Direito Internacional Humanitário*. Monografia em Direito Internacional apresentada à Universidade de Brasília, 2008.

CATRAMBONE, Christopher. The millionaire who rescues migrants at sea. Entrevista concedida a SIVERSTONE, Tom. *The Guardian*, jul. 2015.

DUNANT, Henry. *A Memory of Solferino*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1862.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Caso Hirsi Jama and Others vs. Italy*, 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Greece: Rescuers at Sea Face Baseless Accusations*, 5 nov. 2018.

JUBILUT, L. L., APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. Assistência e Proteção Humanitárias: Notas Introdutórias In: JUBILUT, L. L., APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. (Orgs.) *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 21-38.

THE GUARDIAN. 'Dark day': migrant rescue ship Aqua-



rius ends operations. *The Guardian*, 7 dez. 2018.

TONDO, Lorenzo. My crew saved 218 migrants from drowning – so why are we the enemy?. *The Guardian*, 24 mar. 2018.

UN NEWS. Mediterranean migrant drownings should spur greater action by European countries, urge UN agencies. *UN News*, 22 jan. 2019.

VALLE; Hernandel; TURNER, Rabia Ben Ali and Will. Search and rescue in the central Mediterranean. *Forced Migration Review*, v. 51, p. 25-28, 2016.

**Sites consultados:**

Refugees Operation Portal. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>>.

UNHCR – Mediterranean situation. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>>.

# A Assistência Humanitária no Caso do Desastre Ambiental Gerado pelos Ciclones em Moçambique no ano 2019

Natalia Rosa de Oliveira\*

## Introdução

A questão dos deslocados ambientais se torna mais notórias nos últimos anos graças às mudanças climáticas que o mundo vem sofrendo, tornando as consequências dos desastres ambientais de cunho natural ou por culpa humana<sup>1</sup> cada vez mais severos, atingindo de maneira indiscriminada ricos e pobres, porém com um peso maior para esses últimos.

Sendo assim, nesse presente capítulo será observado através de uma pesquisa bibliográfica e documental a assistência humanitária em relação às vítimas de catástrofes ambientais, que por inúmeras vezes, se tornam deslocados ambientais (tanto dentro do seu país como fora dele). Aqui será analisado também, de maneira mais específica, os desastres que ocorreram

---

\* Bacharel em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Advogada. Pós-graduada em Direito Constitucional e Relações Internacionais. Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos. Integrante do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades". Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB - Bauru.

<sup>1</sup> PACIFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n. 43, p. 133-148, 2014, p. 138

em Moçambique, no início do ano de 2019, em consequência de dois grandes ciclones que atingiram a região em um curto período de tempo.

Para tanto, se faz necessário conceituar o que seria um deslocado ambiental e como esses migrantes são vistos internacionalmente. Assim como explicar a assistência humanitária à luz de um desastre ambiental e não de um conflito armado. Posteriormente explicar a situação em Moçambique e ajuda necessária nesse país. Para finalmente concluirmos se assistência humanitária nessa situação ocorre de maneira satisfatória.

## **1. Os Deslocados Ambientais e sua Proteção**

O ato de migrar, de se deslocar de uma região para outra, ou mesmo de um país para outro sempre existiu na história humana. Porém com o passar dos anos os motivos que impulsionam uma pessoa a realizar tal ato foram se modificando. Atualmente a migração ocorre de maneira voluntária ou não, tendo como motivos desde assuntos econômicos, de violação de direitos humanos e até mesmo relacionado a assuntos climáticos<sup>2</sup>.

Dessa forma, os migrantes ou deslocados ambientais seriam aquelas pessoas que migram em decorrên-

---

<sup>2</sup> DUARTE, Monica; ANNONI, D. Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhaes Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Boa vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, p. 91-97.

cia de desastres ambientais antrópicos ou naturais, que pode acontecer de forma repentina ou não, mas que gere consequências negativas que conduzam a diminuição o padrão de vida da pessoa afetada, podendo ferir até a dignidade dessas vítimas, também esse deslocamento pode ser momentâneo ou não. Logo, tal migração ocorre de maneira forçada e não voluntária<sup>3</sup>. Comumente os deslocados ambientais são também deslocados internos, isso porque dificilmente cruzam as fronteiras de seu país. Por diferentes motivos que acabam por gerar inúmeras dificuldades, entre eles os ocasionados pela própria condição ambiental calamitosa que seu Estado se encontra naquele momento<sup>4</sup>.

Hoje a grande problemática internacional em relação a eles são dois principais. Primeiro uma nomenclatura una e adequada, atualmente pode se achar uma diversidade de sinônimos que vai desde refugiado do clima até migrante ou deslocado ambiente. Aqui se entende que melhor cabe o conceito de deslocado ambiental, pois as pessoas nessa situação não são refugiadas, já que não possuem um agente causador de perseguição e temor, e falar que a natureza se enquadraria nisso no mínimo ilógico. Ademais, os deslocados ambientais possuem características e vulnerabilidades próprias que os difere dos refugiados, além do que, a confusão entre os termos pode gerar o enfraque-

---

<sup>3</sup>OIM. *Glossário Sobre Migrações*. Genebra: OIM, 2009, p. 43.

<sup>4</sup>Ibid. p. 36.

cimento na proteção de ambos<sup>5</sup>.

Segundo, cumpre destacar que o Direito Internacional não possui uma legislação específica nem reconhecimento legal para essa espécie de migrante, já que o mesmo não se enquadra como refugiado nem como migrante econômico, o que acaba por gerar consequências negativas para sua adequada proteção<sup>6</sup>.

De acordos com dados apresentados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) no de 2017 existiam um total de 18.8 milhões de deslocados internamente em decorrência de questões climáticas<sup>7</sup>, isso em mais de 135 países. Sendo que desse numerário 7,5 milhões em decorrência de ciclones e furações<sup>8</sup>. A esse expressivo número não se somava ainda aquelas pessoas que se já se encontravam em situação de migração forçada por motivos ambientais antes do ano de 2017. Além disso, cumpre aqui destacar que também, de acordo com a OIM, o que ocasionou mais devastação nos últimos anos foram eventos climáticos extremos e rápidos, como furacões, ciclones e tufões, em detrimento de outros de ações mais lentas<sup>9</sup>. Nota-se que tal questão não se modificou no ano de 2019, tendo em vista os últimos acontecimentos na África.

Como se pode observar o número de deslocados

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 257-259.

<sup>6</sup> PACIFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina Ribeiro Barboza. Op. cit p. 138

<sup>7</sup> OIM. Op. cit. p. 44.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

por questões ambientais é expressivo e tende a aumentar no decorrer dos anos em consequências das mudanças climáticas que o mundo vem sofrendo<sup>10</sup>. Entretanto, tais mudanças atingem tantos países pobres quanto os ricos, sem discriminações. Contudo, aqueles são os que sofrem mais são os pobres, por não terem estrutura para lidar com essas situações adversas da mesma forma que os países desenvolvidos<sup>11</sup>. Como no caso de Moçambique, que a seguir se verá como a falta de estruturas no país contribui para o elevado número de mortos e de doenças após a passagem dos ciclones<sup>12</sup>. Além disso, a questão dos deslocados ambientais enfrenta problemas preocupantes já que os eles não possuem um amparo jurídico internacional adequado o que nem sempre a uma proteção efetiva.

## 2. A Assistência Humanitária e Como ela Ocorre em Caso Desastres

A assistência humanitária historicamente surge de um conflito. Mais especificamente da Batalha de

---

<sup>10</sup> SILVA, José Carlos Loureiro da. Sem Teto, Sem Terra, Sem Nome e Sem Tutela: os deslocados ambientais internacionais. In: JUBILUT, Lilliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhaes Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). Op. cit. p. 251.

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://migramundo.com/migracoes-ambientais-uma-consequencia-das-mudancas-e-desastres-naturais/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>12</sup> DEUTSCHE WELLE. Em Moçambique, vítimas estão com vidas ameaçadas e expostas a doenças. *Carta Capital*, 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/em-mocambique-vitimas-estao-com-vidas-ameacadas-e-expostas-a-doencas/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Solferino em 1859 que causa uma inquietude em Jean-Henri Dunant no tocante a ajuda aos combatentes. Dessa forma, surge o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Logo, a princípio, a ajuda humanitária era focada apenas para combatentes de guerra, se ampliando posteriormente para os civis. Hoje, contudo, a assistência humanitária possui uma abrangência ampla, englobando qualquer pessoa que esteja sobre uma crise humanitária<sup>13</sup>, ou seja, cabendo também para as pessoas vítimas de desastres ambientais.

Assim, diferentemente do que muitos pensam a assistência humanitária não nasce com a Organização das Nações Unidas (ONU) e sim antes dela, com a criação do CICV. Contudo, até a Segunda Guerra Mundial as questões da soberania e não intervenção eram fortes, assim os próprios Estados cuidavam internamente dos problemas que por ventura surgissem. Porém, tal mentalidade muda no pós-guerra, surgindo a ideia de que a proteção dos Direitos Humanos não se limitava aos países mas fazia parte também de uma preocupação internacional, gerando um novo olhar sobre o Direito Internacional Humanitário (DIH). Entretanto, é apenas no final do século XX que a assistência humanitária é vista fora de uma situação bélica, e passa a ser usada quando surgem outras urgências que possam gerar danos a dignidade da pessoa humana<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ibid. p. 335-336.

<sup>14</sup> SOUZA, Carolina Romero de; SALES, Ramiro Gonçalves. *A Assistência Humanitária em Caso de Desastres Naturais: o Exemplo da Atuação Brasileira no Haiti Após o Terremoto de 2010*. Documento online, S/d. p.

O CICV, propulsora da ajuda humanitária em casos de conflitos armados também o é em relação aos desastres ambientais, criando duas instituições: a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha em 1919, posteriormente substituída em 1921 pela União do Socorro Internacional (USI). A USI atuou em apenas dois casos de desastres ambientais envolvendo terremotos e no ano de 1968 teve seu fim por falta de dinheiro. Sendo que somente no final do século XX as Organizações da Sociedade Civil (OSC) começam a exigir uma maneira de chegar as vítimas de desastres ambientais, instigando a ONU a pensar sobre o assunto. Como consequência há a edição de três resoluções entre os anos de 1988 e 1991 (Resoluções 43/131; 45/100 e 46/182)<sup>15</sup>, sendo essas as normas que regulam a ajuda humanitária em casos de catástrofes ambientais atualmente. Cumpre destacar aqui que essas resoluções incentivam atuação da sociedade internacional em casos de urgência ambiental, porém elas não têm força para tornar um dever para o país afetado a aceitar o recebimento dessa ajuda e nem em pressionar outros para atuar nessa ajuda. Assim, ainda se faz necessário o aval do Estado afetado para a assistência humanitária oriunda de outros países ou instituições não governamentais para adentrar em seu território, o que pode ser negado, como já aconteceu<sup>16</sup>. Deixando assim as vítimas sem a devida ajuda caso seu país não tenha condições para tanto.

4-6.

<sup>15</sup> Ibid. p. 7-8.

<sup>16</sup> Ibid. p. 11.



Sendo esse um ponto nebuloso com relação a assistência humanitária no caso de catástrofes ambientais, e o que difere também da assistência em casos de conflitos. Enquanto estes, mediante tratados e acordos, os Estados são obrigados a permitirem a ajuda humanitária à população afetada, nos casos ambientais isso não ocorre<sup>17</sup>. Assim nota-se que o deslocado ambiental e demais vítimas desse desastre são as principais prejudicadas, ficando a mercê de uma autorização do seu país para conseguir uma ajuda emergencial, o que pode não acontecer. Ficando assim demonstrado a necessidade de uma legislação internacional que facilite o aceite e a realização da ajuda humanitária por parte dos Estados.

## **2.1. Além da reação na urgência**

A assistência humanitária, em regra, é vista apenas como uma reação a uma situação emergencial, uma crise humanitária. No entanto, essa não é a visão do Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU (OCHA), vem entendendo nos últimos anos. O OCHA compreende que a prevenção é mais eficiente do que a reação, protegendo assim mais vidas<sup>18</sup>, além de ter um potencial maior de gerar menos gastos eco-

---

<sup>17</sup> SOUZA, Carolina Romero de; SALES. Ramiro Gonçalves. Op. cit. p. 3.

<sup>18</sup> ONU NEWS. 'Ajuda humanitária deve prever e prevenir, não só reagir e tratar', declara agência da ONU. *ONU News*, 1 abr. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/ajuda-humanitaria-deve-prever-e-prevenir-nao-so-reagir-e-tratar-declara-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

nômicos<sup>19</sup>.

Cabe citar aqui o princípio da precaução sob a luz do direito internacional que analisa os riscos ambientais e como o homem tem influência sobre eles, estudando formas de adaptações a essas situações através de políticas públicas sustentáveis para gerar um ambiente mais seguro e adaptável a possíveis cenários extremos<sup>20</sup>. Juntamente com esse princípio, uma esperança que temos hoje no caso de desastres ambientais naturais, para tentar garantir tal prevenção são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o 11 que se relaciona com as cidades, em seus pontos 11.5 e 11.b que assim relatam:

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acor-

---

<sup>19</sup> UN NEWS. Saving more lives requires abandoning broken, reactive approach to aid – UN. *UN News*, 31 mar 2014. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2014/03/465082-saving-more-lives-requires-abandoning-broken-reactive-approach-aid-un#.Uzs-pW3VdWKK>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>20</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Op. cit. p. 97-99.

do com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis<sup>21</sup>.

Assim, pelo fato dos ODS serem objetivos que devem ser perseguidos por todos os Estados e demais atores internacionais, e as cidades serem os locais que mais da metade da população mundial vive e com tendência de crescer tal número<sup>22</sup>, seria essa uma das finalidades a serem perseguidas para gerar a prevenção e não reação a desastres ambientais. Além disso, é uma tendência internacional a busca para diminuir a vulnerabilidade gerando como consequência a prevenção<sup>23</sup>.

Somado a tudo isso, e com base na ODS 11.c, aqueles países que não tenham recursos para se adequar a esses ODS receberam ajuda de países desenvolvidos para tanto<sup>24</sup>. Podemos assim enquadrar aqui o Estado de Moçambique, que para evitar novas tragédias como as que ocorreram necessita de ajuda internacional para se adequar aos padrões da ODS 11. Os ODS assim passam a se mostrar uma esperança internacional para

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 1 mai. 2019>.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Daphne-Besen-ONU-Habitat-compact.pdf>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>23</sup> HIRST, Monica. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global. *Estud. int.*, v. 49, n. spe, p. 143-178, 2017. p.148.

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

atender a assistência humanitária por meio da prevenção tanto para países em desenvolvimento como para países desenvolvidos<sup>25</sup>.

### 3. Moçambique: *Idai e Kenneth*.

Moçambique é um país no sudoeste africano, considerado um dos mais pobres do mundo já que mais da metade da sua população, de mais de 20 milhões de pessoas, vivem abaixo da linha da pobreza<sup>26</sup>. Esse país, que já vivia em uma condição precária, foi atingido no início de 2019 por dois grandes ciclones, o *Idai* e o *Kenneth*. Esses ciclones não atingiram apenas esse país, mas também o Zimbábue e o Malauí, contudo a maior devastação e o maior número de vítimas fatais ocorreram em Moçambique.

O ciclone *Idai* foi o primeiro, ocorrendo em 14 de março de 2019, com ventos de mais 140 Km/h ocasionou destruição e alagamentos por onde passou<sup>27</sup>. Enquanto o país ainda tentava se recuperar foi atingido novamente por outro ciclone, o *Kenneth* em 25 de abril de 2019, com ventos mais devastadores<sup>28</sup> As consequ-

---

<sup>25</sup> HIRST, Monica. Op. cit. p. 149.

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.missaoafrica.org.br/sobre-mocambique/>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>27</sup> O GLOBO; REUTERS. Ciclone em Moçambique é alerta para perigo das mudanças climáticas, diz ONU. *O Globo*, 26 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/10/numero-de-mortos-pelo-ciclone-idai-no-sudeste-da-africa-passa-de-1-mil.ghtml>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>28</sup> G1. Ciclone *Kenneth* já deixou 38 mortos em Moçambique, dizem autoridades. *G1*, 29 abr. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/29/ciclone-kenneth-ja-deixou-38-mortos->

ências de tais fenômenos naturais foram devastadoras para um país tão pobre e sem preparo e infraestrutura alguma para lidar com situações extremas como essa. Em maio de 2019, o Programa Mundial de Alimentos (PAM) informou que mais de 2,150 milhões de pessoas foram afetadas em Moçambique pela passagem desses ciclones<sup>29</sup>.

Os ciclones foram mais devastadores do que o normal em grau de intensidade e duração. O *Kenneth* foi o ciclone mais forte que já atingiu Moçambique, embora o número de vítimas do *Idai* foi bem mais significativo. Especialistas da área ambiental alegam que por conta das atuais mudanças climáticas, do aquecimento global que gera a elevação das temperaturas dos oceanos ocasionando tempestades mais fortes e frequentes como estas, além de outras situações ambientais extremas<sup>30</sup>.

As consequências desses ciclones vão além de ventos e chuvas fortes. Gerou enchentes em boa parte do país, várias casas foram destruídas e deslocou inúmeras pessoas de suas residências habituais por grande parte do país<sup>31</sup>. Muitas crianças se encontram sem seus pais e várias sem ter como se alimentar caso em-mocambique-dizem-autoridades.ghtml>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>29</sup> ONU NEWS. 2,150 milhões de pessoas afetadas pelos ciclones que atingiram Moçambique. *ONU News*, 8 mai. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/05/1671321>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/dez-coisas-que-devia-saber-sobre-ciclones/a-48554520>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>31</sup> O GLOBO; REUTERS. Op. cit.

não tenha conseguido abrigo em orfanatos. Também em razão das chuvas fortes comunidades inteiras ficaram isoladas o que gera problemas de abastecimento de mantimentos gerando a escassez desses produtos e consequente aumento do preço. Como se isso não fosse suficiente problemas secundários surgem, entre eles as doenças com origem em água contaminada como a cólera, leptospirose e dengue.

Além de todas essas questões de crise humanitária há ainda a dificuldade da ajuda chegar, uma vez que não apenas casas foram destruídas, como também outras infraestruturas necessárias para transporte, como estradas, portos e pontes, o que dificulta o envio de suprimentos e deslocamento das equipes de apoio como a ONU e a CICV<sup>32</sup>.

O desastre ambiental que atingiu o Moçambique foi uma questão natural, qualquer país, rico ou pobre, está sujeito a sofrer com isso<sup>33</sup>, no entanto, o nível das consequências negativas não são equivalentes entre eles. Nos países em desenvolvimento o número de pessoas em situações mais vulneráveis é maior, tais pessoas são mais vulneráveis pois não possuem condições técnicas e econômicas para se adaptar e se proteger desses fenômenos, nem a população nem o Estado<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> ANGELO, Tiago. Desastre em Moçambique causa aumento no preço de alimentos e risco de surto de cólera. *Brasil De Fato*, 26 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/03/26/desastre-em-mocambique-causa-aumento-no-preco-de-alimentos-e-risco-de-surto-de-colera/>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>33</sup> SILVA, José Carlos Loureiro da. Op. cit. p. 252.

<sup>34</sup> SPAREMBERGER, Raquel Fabiana; VERGANI Vanessa. Migração,

### 3.1. Trabalhos humanitários em Moçambique

O estado Moçambicano é o primeiro responsável a prestar assistência humanitária a sua população que se encontrar em situação de crise, porém, por ser um país pobre e de recursos escassos ele não consegue lidar com isso sozinho. Dessa forma, necessária se faz a ajuda de entidades internacionais e outros Estados por meio de uma grande cooperação internacional<sup>35</sup>.

A ONU por meio de suas diferenças agências envia mantimentos médicos, produtos para purificar a água e para lidar com os cadáveres<sup>36</sup>, além da Organização Mundial da Saúde (OMS) permanecer no apoio ao país por conta da cólera e malária enviando seus especialistas e o PAM na distribuição e transporte de alimentos aos necessitados<sup>37</sup>. Na medida do possível a ONU ainda realiza o realojamento dos deslocados ambientais, levando-os de volta para suas regiões de origem quando possível e fornecendo mantimentos e condições básicas<sup>38</sup>. Fazendo a ONU desembolsar para

---

Vulnerabilidade e (In)justiça Ambiental: Desafios e Perspectivas. *Revista do Direito UNISC*, n. 33, p. 130-147, jan.-jun. 2010. p. 132 -135.

<sup>35</sup> Ibid. p. 136-137

<sup>36</sup> ONU NEWS. Uma semana após ciclone Kenneth “ainda não são bem conhecidos dados sobre saúde e riscos”. *ONU News*, 2 mai. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/05/1670571>>. Acesso em: 8 mai. 2019

<sup>37</sup> ONU NEWS Ciclone Kenneth em Moçambique: “Algumas aldeias parem ter sido demolidas”. *ONU News*, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/04/1670321>> Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>38</sup> ONU NEWS. Moçambique: sobreviventes do ciclone Idai come-

a reconstrução e ajuda a Moçambique em total de treze milhões de dólares<sup>39</sup>. Juntamente aos esforços da ONU houve também a assistência brasileira, nosso país enviou bombeiros que trabalharam no rompimento da barragem de Brumadinho em Minas Gerais para ajudar no resgate das vítimas do ciclone além do auxílio da nossa Força Nacional<sup>40</sup>.

Além da assistência humanitária emergencial citada acima, de acordo com o programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) há a necessidade de trazer a precaução ao país através de uma infraestrutura que suporte tais fenômenos extremos, para tanto é necessário a colaboração da ONU, do governo de Moçambique e de doações externas<sup>41</sup>. No mesmo sentido, Antônio Guterres, secretário geral da ONU, para que ocorra uma globalização justa é necessário a ajuda de todos para o desenvolvimento da

---

çam a regressar a casa. *ONU News*, 23 abr. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/04/1669231>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>39</sup> ONU NEWS. Ciclone Kenneth leva ONU a desembolsar US\$ 13 milhões para apoiar vítimas. *ONU News*, 29 abr. 2019. Disponível em: <[https://news.un.org/pt/story/2019/04/1670051?utm\\_source=ONU+News+-+Newsletter&utm\\_campaign=869afdc2f-](https://news.un.org/pt/story/2019/04/1670051?utm_source=ONU+News+-+Newsletter&utm_campaign=869afdc2f-)>. Acesso em: 8 mai. 2019

<sup>40</sup> ONU NEWS. Bombeiros brasileiros relatam salvamento de vítimas do ciclone Kenneth em Moçambique. *ONU News*, 1 mai. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/05/1670461>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>41</sup> ONU NEWS. ONU promove parcerias para construir infraestruturas resilientes em Moçambique. *ONU News*, 22 abr. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/04/1669071>>. Acesso em: 8 mai. 2019.



Agenda 2030 (ODS), em especial para África, tendo ele a esperança de financiamentos em futuro breve para atingir tal fim<sup>42</sup>.

Apesar da quantia descrita acima, esta se mostra insuficiente para a atual situação de crise humanitária moçambicana<sup>43</sup>, isso se deve pela grave situação que o país se encontra e o número de pessoas que necessitam de assistência emergencial<sup>44</sup>. Se a verba não se mostra suficiente para a assistência humanitária de reação quem dirá para a de precaução que é o desejo de da ONU e a mais sensata a ser aplicada de maneira posterior. O próprio governo de Moçambique pede ajuda para cooperação entre esse país africano e demais Estados para o financiamento e repasse tecnológico para prevenir as possíveis consequências desses fenômenos naturais extremos. Sendo que os apoios atuais visam outras áreas que não a proteção<sup>45</sup>, o que deixa uma la-

<sup>42</sup> ONU NEWS. Moçambique é apresentado como exemplo de “impacto mais acentuado” das alterações climáticas. *ONU News*, 7 mai. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/05/1671111>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>43</sup> EURONEWS. Ajuda para Moçambique é insuficiente. *Euronews*, 2 mai. 2019. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2019/05/02/ajuda-para-mocambique-e-insuficiente>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>44</sup> RFI. Ajuda humanitária é insuficiente em Moçambique, deplora Programa Alimentar Mundial. *UOL*, 24 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bol.uol.com.br/noticias/2019/03/24/ajuda-humanitaria-e-insuficiente-em-mocambique-deplora-programa-alimentar-mundial.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

<sup>45</sup> LUSA. Moçambique considera apoios internacionais para prevenir desastres. *RTP Notícias*, 20 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.rtp.pt/noticias/mundo/mocambique-considera-insuficiente-apoios-internacionais-para-prevenir-desastres\\_n1136154](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/mocambique-considera-insuficiente-apoios-internacionais-para-prevenir-desastres_n1136154)>. Acesso em: 8 mai. 2019.

cuna com relação a esse ponto que pode gerar graves problemas futuros. O que fica claro a necessidade presente de haver uma cooperação da sociedade internacional afetiva para realmente acabar ou diminuir essa crise moçambicana tanto a curto quanto a longo prazo compartilhando não apenas recursos como também tecnologia.

## **Conclusão**

O número de deslocados ambientais vítimas de desastres ambientais cresce e vai continuar a aumentar, uma vez que as mudanças climáticas acabam por originar fenômenos meteorológico mais intensos, extremos e de forma cada vez mais comum. Assim necessário se faz primeiramente criar uma legislação internacional visando proteger esse tipo específico de migrante, em especial aqueles que se deslocam apenas internamente, para gerar uma proteção efetiva para eles.

Juntamente há a necessidade da criação de um dever internacional dos Estados que sofrem com esses fenômenos de permitir a assistência humanitária de adentrar em seu território e prestar ajuda independente de autorização para tanto, como ocorre com os corredores humanitários em situações de conflito. Para assim a população necessitada receber a devida ajuda emergencial. Como ponto mais importante destaque a assistência humanitária de precaução em especial para situações relacionadas com fenômenos climáticos extremos, projetando cidades com infraestrutura capaz

de suportar situações adversas. Dessa forma as mortes, doenças e devastações se querem ocorrerem, ou ocorreriam de forma mais branda, o que também ocasiona um custo menor. No entanto, para os países em desenvolvimento se adequarem a esses padrões é necessário a cooperação internacional para tanto.

Com relação a Moçambique os fenômenos foram severos e atípicos, somado a questão de ser um país pobre sem infraestrutura para lidar com a tempestade nem com suas consequências acabou por ter como consequência um grande número de mortos, desabrigados, doentes e pessoas com outras necessidades. No entanto, apesar da assistência humanitária da ONU e de outros países e entidades da sociedade civil a crise humanitária ainda está presente no país africano. Para solucionar tal problema humanitário é necessário uma maior conscientização de sociedade internacional em prestar uma assistência humanitária efetiva nessas situações, em especial a de precaução, por meio de financiamento e assistência técnica.

### **Referências Bibliográficas**

ANGELO, Tiago. Desastre em Moçambique causa aumento no preço de alimentos e risco de surto de cólera. *Brasil De Fato*, 26 mar. 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *Refugiados ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações internacionais e Governança Global*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2012

DEUTSCHE WELLE. Em Moçambique, vítimas estão com vidas ameaçadas e expostas a doenças. *Carta Capital*, 27 mar. 2019.

DUARTE, Monica; ANNONI, D. Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhaes Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Boa vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 90-110.

EURONEWS. Ajuda para Moçambique é insuficiente. *Euro-news*, 2 mai. 2019.

G1. Ciclone Kenneth já deixou 38 mortos em Moçambique, dizem autoridades. *G1*, 29 abr. 2019.

HIRST, Monica. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global. *Estud. int.*, v. 49, n. spe, p. 143-178, 2017.

LUSA. Moçambique considera insuficiente apoios internacionais para prevenir desastres. *RTP Notícias*, 20 mar. 2019.

O GLOBO; REUTERS. Ciclone em Moçambique é alerta para perigo das mudanças climáticas, diz ONU. *O Globo*, 26 mar. 2019.

ONU NEWS. 2,150 milhões de pessoas afetadas pelos ciclones que atingiram Moçambique. *ONU News*, 8 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Moçambique é apresentado como exemplo de “impacto mais acentuado” das alterações climáticas. *ONU News*, 7 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Uma semana após ciclone Kenneth “ainda não são

bem conhecidos dados sobre saúde e riscos". *ONU News*, 2 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Bombeiros brasileiros relatam salvamento de vítimas do ciclone Kenneth em Moçambique. *ONU News*, 1 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Ciclone Kenneth em Moçambique: "Algumas aldeias parem ter sido demolidas". *ONU News*, 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Ciclone Kenneth leva ONU a desembolsar US\$ 13 milhões para apoiar vítimas. *ONU News*, 29 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Moçambique: sobreviventes do ciclone Idai começam a regressar a casa. *ONU News*, 23 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. ONU promove parcerias para construir infraestruturas resilientes em Moçambique. *ONU News*, 22 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. 'Ajuda humanitária deve prever e prevenir, não só reagir e tratar', declara agência da ONU. *ONU News*, 1 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Global Migration Indicators*. Berlim: Ed. Global Migration Data Analysis Centre, 2018.

\_\_\_\_\_. *Glossário Sobre Migrações*. Genebra: OIM, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Ajuda humanitária deve prever e prevenir, não só reagir e tratar*", *declara agência da ONU*. Documento online, abr. 2014.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *REMHU - Rev. Interdiscip.*

*Mobil. Hum.*, v. 22, n. 43, p. 133-148, 2014.

RFI. Ajuda humanitária é insuficiente em Moçambique, deplora Programa Alimentar Mundial. *UOL*, 24 mar. 2019.

SILVA, José Carlos Loureiro da. Sem Teto, Sem Terra, Sem Nome e Sem Tutela: os deslocados ambientais internacionais. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhaes Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Boa vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 249-272.

SOARES, Cristina. Ajuda humanitária é insuficiente em Moçambique, deplora Programa Alimentar Mundial. *RFI*, 2019.

SOUZA, Carolina Romero de; SALES. *Ramiro Gonçalves. A Assistência Humanitária em Caso de Desastres Naturais: o Exemplo da Atuação Brasileira no Haiti Após o Terremoto de 2010*. Documento online, S/d.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana; VERGANI Vanessa. Migração, Vulnerabilidade e (In)justiça Ambiental: Desafios e Perspectivas. *Revista do Direito UNISC*, n. 33, p. 130-147, jan-jun. 2010.

UN NEWS. Saving more lives requires abandoning broken, reactive approach to aid – UN. *UN News*, 31 mar. 2014.

### **Sites consultados:**

Migra Mundo. Disponível em: <<https://migramundo.com/>>

Missão África, Solidariedade Sustentável. Disponível em: <<https://www.missaoafrica.org.br/sobre-mocambique/>>

ODS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>.

## Venezuelanos no Brasil e o atendimento humanitário

Beatriz Patrícia de Lima Level\*

João Carlos Jarochinski Silva\*\*

### Introdução

É cada vez maior, segundo Saskia Sassen<sup>1</sup>, o número de pessoas que são expulsas de seus lares e locais de origem, por motivos diversos, mas que não deixam de estar conectados com uma totalidade. Em sua argumentação, a autora defende que essas expulsões vêm se intensificando devido às “formações predatórias” que são sistêmicas e conformadas por diversos atores sociais, mas precisamente aqueles para quem a economia mundial deve estar funcionando em condições “normais”.

Ora, segundo relatório da Plataforma de Coordenação para refugiados e migrantes da Venezuela - R4V - *Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. América Latina y el Caribe* - divulgado em janeiro de 2019,

---

\* Mestranda no Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduada do curso Bacharelado em Ciências Sociais, com ênfase em sociologia, na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Participa do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar sobre as Fronteiras - GEIFRON.

\*\* Professor Adjunto e Coordenador do curso de Relações Internacionais e Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador de temáticas relativas às migrações internacionais.

<sup>1</sup> SASSEN, Saskia. *Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016. p. 10, 22 e 23

estima-se que mais de 3,4 milhões de venezuelanos estejam vivendo fora de seu país e que desse montante 2,7 milhões se encontram em algum país da América Latina e Caribe<sup>2</sup>. Relacionando tais números com o postulado por Sassen, resta evidente que o fenômeno migratório recente de saída de venezuelanos de seu país, aos quais alguns autores chegam a classificar de êxodo, não permite outra forma de ser classificado do que uma expulsão em decorrência de deslocamentos forçados. Considerando tal característica dessa fuga, tal mobilidade deve ser tratada pelos países que recebem os migrantes<sup>3</sup> dessa nacionalidade com políticas migratórias adequadas para atender suas peculiaridades, principalmente a que motivou a saída de seus locais de origem.

O relatório segue, ainda, destacando que no Brasil há a estimativa de que estejam vivendo cerca de 96.000 migrantes venezuelanos, embora a Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>4</sup> estime que já tenham se regularizado no país cerca de 160 mil venezuelanos por meio da solicitação de refúgio ou do visto de residência temporária e que mais que o dobro do total que solicitou regularização no país tenha passado pela fronteira brasileira usando-a como rota de

<sup>2</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. América Latina y el Caribe, A enero de 2019*, 15 fev. 2019.

<sup>3</sup> Nesse capítulo não se fará distinção entre as diversas categorias jurídicas migratórias que formam o fluxo de venezuelanos para o Brasil.

<sup>4</sup> ACNUR, Op. cit.



entrada em outros países da América do Sul. Esses países, inclusive, recebem fluxos bem mais numerosos de venezuelanos do que o Brasil., a saber: Colômbia (1,1 milhões), Peru (506.000), Chile (288.000) e Argentina (130.000), segundo estimativa da R4V<sup>5</sup>.

Tais dados ainda são corroborados por outro relatório, o elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), no qual afirma o Brasil recebeu menos de 2% do montante de migrantes venezuelanos que deixaram seu país nesse fluxo iniciado em 2014, os quais fogem, portanto, da grave crise política, econômica e social que atinge a Venezuela<sup>6</sup>. Dessa forma, podemos afirmar que frente ao deslocamento venezuelano para outras localidades a representação dessa nacionalidade no Brasil não é significativa.

Em linhas gerais, essa entrada de venezuelanos no Brasil não representaria todo o debate que gera hoje, principalmente sobre a resposta brasileira a esse fluxo, caso viesse a acontecer em regiões mais desenvolvidas do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo. Acontece que a fronteira do país com a Venezuela é exatamente em uma região com diversas carências, característica que se pode afirmar ser predominante na maior parte das fronteiras do Brasil com seus vizinhos.

---

<sup>5</sup>R4V. *Relatório Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. América Latina y el Caribe*. Janeiro de 2019. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>6</sup>PASSARINHO, Nathalia. Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise. *BBC News*, 21 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

Tal realidade fez com que a situação dos venezuelanos fosse encarada sob um prisma emergencial e de humanitarismo por parte do governo federal, visto que as estruturas estaduais e municipais próximos da fronteira entre Brasil e Venezuela, localizadas principalmente no estado de Roraima, não fossem, nem de perto, suficientes para esse fluxo que, conforme já se demonstrou, não possui a magnitude em termos numéricos para ser colocada como crise.

### **1. As respostas governamentais para o fluxo**

Não é novidade que a política migratória brasileira, quando analisada apenas pelo prisma legal seja vista como uma das mais avançadas do mundo, por garantir muitos direitos fundamentais aos migrantes, não deixou de possuir um viés voltado para a securitização. Ao analisar o Decreto 9.199, de 20 de novembro 2017, o qual é um verdadeiro retrocesso da Lei 13.445/17 (Lei da Migração) a qual foi orientada por uma base estabelecida sobre os Direitos Humanos, tem-se que o referido Decreto delega poderes à Polícia Federal para decidir sobre o trânsito e permanência dos não-nacionais no país, deixando ainda brechas em outros aspectos fundamentais sobre a condição de permanência de não-nacionais no Brasil.

Obviamente, pela data em que se promulgou tal decreto, verifica-se uma nítida relação com o que já ocorria em termos de fluxo de venezuelanos e a tentativa de se encontrar mecanismos de regulamentação

desse fluxo, mesmo que em sentido contraditório ao postulado pela lei.

Isso é mais evidente quando se pensam que diversas das respostas governamentais estabelecem mecanismos de controle sobre esses migrantes, seja por conta de propostas de abrigamento, seja em função de processos de deslocamento assistidos por órgãos governamentais em que há um controle sobre os migrantes, a ponto de não poder se afirmar que o garantido direito de ir e vir assinalado na Constituição Federal e reproduzido na Lei de Migração, seja efetivo<sup>7</sup>.

Portanto, a partir desse pequeno exemplo, verifica-se a situação descrita por Sassen<sup>8</sup> da ocorrência de uma mescla nos discursos governamentais que relaciona entre humanitarismo e securitização. Segunda a autora, tal realidade é parte característica de uma onda global de controle dos fluxos migratórios em sistemas que são destrutivos e isso vem ampliando significativamente as desigualdades sociais que levam diretamente a expulsão significativa de parcela da população mundial.

O Brasil, em suas ações seguiria, em muitos casos com os aplausos de Organizações Internacionais (OIs), essa mesma lógica de humanitarismos e securitização. Um reflexo evidente disso o Decreto 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de

---

<sup>7</sup> Conforme preceitua o artigo 4º, II da Lei de Migração.

<sup>8</sup> SASSEN, Op. cit. p. 66 e 72.

unidades da Administração Pública Federal para a sua execução. Outra deliberação que vai ao mesmo viés é a Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018, editada exclusivamente para atender ao fluxo venezuelano, a qual dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado pela “crise humanitária”.

Feldman-Bianco analisa que medidas como as tomadas pelo governo brasileiro, como as acima destacadas, apesar de darem ênfase a um espírito humanitarista, acabam por reforçar a presença militar e a segurança nas fronteiras, trazendo o perigo de gerarem situações típicas de estados policialescos, nos quais o controle sobre os indivíduos são exacerbados em favor de uma argumentação de segurança<sup>9</sup>.

A autora ainda aponta que estas medidas mais voltadas para a securitização refletem o posicionamento de outros países sul-americanos que indicam alianças geopolíticas com uma postura clara em relação principalmente a Venezuela<sup>10</sup>. Tais posturas estariam de acordo com o reposicionamento global apontado por Sassen, em que há, por parte de diversos atores, majoritariamente do Ocidente, a imposição de suas agendas com um objetivo claro: redução das políticas

---

<sup>9</sup> FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *Travessia – Revista do Migrante*, ano XXXI, n. 83, Maio-Agosto/2018. p. 21.

<sup>10</sup> Ibid.

de cunho social na promessa de que este caminho recolocaria a economia mundial nos trilhos de uma “época de ouro”, o que, segundo a autora, é uma promessa falsa de um mundo que não mais condiz com a realidade<sup>11</sup>.

Nesse sentido, não se pode deixar de pensar a política migratória que o Brasil aciona para enfrentar os fluxos migratórios que recebe dissociada do cenário econômico global e sua influência na tomada de decisões dos governos nacionais. Uma vez que, “com muita frequência, [...], as pessoas declaradas ‘redundantes’ são consideradas sobretudo um problema financeiro. Precisam ser ‘providas’ – ou seja, alimentadas, calçadas e abrigadas. [...]”<sup>12</sup> como é claramente o caso dos migrantes venezuelanos que adentram atualmente as fronteiras brasileiras e de outros vizinhos sul-americanos.

Assim, apesar de reconhecer alguns importantes avanços em termos legislativos no Brasil em relação aos migrantes internacionais, o país continua a tratar a questão como algo não relacionado ao projeto de Estado futuro, visto que, não se tem construído políticas públicas migratórias duradouras, optando por resoluções caso a caso. Não existe uma política nacional para as migrações e logo a característica do Estado brasileiro é tratar as questões migratórias no país sempre no caráter emergencial, seja em termos legislativos, como

---

<sup>11</sup> SASKIA, Sassen. Op. cit. p. 253-254.

<sup>12</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido: sobre a fragilidade das relações humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004. p. 21

aponta Abrahão,

[...] a forma como o Brasil lida com a questão migratória é equivocada, incoerente e separatista, tudo o que não se almeja. O mais curioso é que as soluções quase sempre são precárias, isto é, já tem um tempo pré-fixado e um destinatário específico e não atende por completo a realidade do fluxo migratório<sup>13</sup>.

Seja em termos das medidas constituídas para o atendimento das diversas demandas de promoção de ação realizadas em função do fluxo.

Em relação a essa resposta caso a caso, uma das medidas que foi tomada pelo governo brasileiro como resposta ao fluxo de entrada de nossos vizinhos ao Brasil foi a Portaria Interministerial 9, de 14 de março de 2018, a qual regulamenta a autorização de residência temporária ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de países fronteiriços, para localidades em que não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados. Esta portaria beneficia os residentes não-nacionais de países como Guiana, Suriname e Venezuela, em que os nacionais desses países passariam, então, a ter direito de solicitar residência temporária no Brasil, solicitação que pode passar

---

<sup>13</sup> ABRAHÃO, Bernardo Adame. *Estratégia migratória dos refugiados em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, 2019. p. 61.

a ser permanente terminado o prazo estabelecido e atendidas algumas condições. Dessa forma, vários venezuelanos, objetivo não explícito, mas o principal de tal Portaria, passaram a ter amparo legal para solicitar visto de residência no país.

Acontece que, como aponta Feldman-Bianco<sup>14</sup>, o Brasil reconhece o fluxo migratório venezuelano como advindo de uma “crise humanitária” e a nova Lei da Migração em vigor possibilitaria recepcionar uma pessoa não-nacional por acolhida de residência humanitária. Dessa forma, a autora aponta para a contradição na forma de regularizar os migrantes venezuelanos no país, uma vez que, o Brasil vem cumprindo corretamente sua obrigação de regularizar a situação dos venezuelanos no país, porém com autorização de residência temporária ou solicitação de refúgio e não com a solicitação de residência por acolhida humanitária, o que seria segundo a visão da autora, seria o correto.

Além dessa posição da autora, há que se destacar que o país também poderia reconhecer a situação venezuelana como de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme previsão estabelecida na lei brasileira de Refúgio<sup>15</sup>. Portanto, ao mesmo tempo em que se configura uma possibilidade de ação perante a lei, o Estado brasileiro optou por continuar a políticas de caso a caso, as quais não asseguram, a situações semelhantes, a configuração de um *modus operandi*

---

<sup>14</sup> FELDMAN-BIANCO, Bela. Op. cit. p. 25

<sup>15</sup> Cf. artigo 1º, III da Lei 9474 de 1997.

em relação a recepção e integração dos migrantes, nem permitem determinar que avanços legislativos sejam, de fato, considerados como implementados frente a realidade concreta.

Nesse sentido, também é expressivo que a principal operação relativa a recepção e gerenciamento do fluxo migratório venezuelano para o Brasil, a Operação Acolhida, seja acompanhada de duas outras operações com viés securitário, as Operações Controle e Tucuxi, evidenciando a dinâmica que vincula a migração a temática de segurança. Com vistas a analisar melhor essa contradição quanto à acolhida humanitária, a continuação abordar-se-á a Diretriz Ministerial 03/18, emitida pelo Ministério da Defesa, que estabelece os parâmetros e responsabilidades para a execução da Operação Acolhida. A diretriz autorizou o início da Operação Acolhida, cujo objetivo principal é prestar uma ajuda humanitária no estado de Roraima aos migrantes venezuelanos.

## **2. Perspectivas da Operação Acolhida**

A Operação Acolhida foi desenvolvida pelo governo federal com o objetivo de amparar os nacionais da Venezuela que atravessam a fronteira Brasil-Venezuela por Roraima. Esta operação coloca o exército brasileiro em conjunto com organizações e instituições internacionais e nacionais trabalhando para proporcionar as pessoas que estão chegando atendimento médico emergencial e imunização, regularização de seu



status migratório e emissão de documentos e abrigo.

Além disso, para desafogar o fluxo migratório de Roraima, tendo por justificativa argumentos como: a sobrecarga nos serviços de atendimento público e a baixa oferta de emprego no estado. Nesse sentido, foi criado pelo governo federal o programa de interiorização que tem como objetivo oportunizar aos imigrantes passagem segura até outras cidades da federação.

De acordo com o Relatório da Operação Acolhida pelo Tenente Coronel Aguiar a missão da operação é

Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária<sup>16</sup>.

Sendo o estado final esperado pela operação

Ordenamento da fronteira, com um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem<sup>17</sup>.

Dessa forma, o planejamento da operação é base-  
<sup>16</sup> AGUIAR, Henrique Reis de. *A atuação das Forças Armadas brasileiras nas questões de imigração (relatório para curso)*, 2018. p. 7.

<sup>17</sup> Ibid. p. 9.

ado em três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. O primeiro pilar tem como objetivo “organizar” a fronteira no sentido de exercer um controle mais efetivo quanto ao trânsito de pessoas que estão se deslocando nessa faixa. Para atingir esse objetivo, o exército levantou estruturas de apoio tanto em Pacaraima quanto em Boa Vista, as quais iniciaram seu funcionamento desde junho de 2018. A estrutura é composta em Pacaraima de: posto de recepção e identificação, posto de triagem, posto de atendimento avançado (PAA), área de apoio da base Pacaraima, reforço PEF e abrigo BV-8, além da organização do abrigo indígena que já existia na cidade. Já em Boa Vista: posto de identificação e triagem, área de apoio e os abrigos<sup>18</sup>.

O segundo pilar faz frente à necessidade de retirada dos vários grupos de venezuelanos que estavam vivendo nas ruas de Boa Vista e Pacaraima, ofertando a esses grupos um lugar para dormir e guardar seus pertences, além de comida e atendimento médico. A coordenação dos abrigos é feita, na maioria dos casos, em parceria do exército com alguma organização não governamental ou o ACNUR. O exército fornece a alimentação, sendo ela preparada para os abrigos de não-indígenas e o gênero alimentício seco para os indígenas. Segundo dados fornecidos pela 1ª Brigada de Infantaria de Selva, entre 20 de março a 20 de agosto de

---

<sup>18</sup> PAZUELLO. Eduardo. *Apresentação Operação Acolhida* (slides palestra), 2018, p. 4. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/palestra-comite-general-pazuello.pdf/view>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

2018, foram fornecidos aos abrigos 1.029.000 refeições quentes e mais de 120 toneladas de gêneros secos. Em 13 de outubro de 2018, viviam nos abrigos da cidade de Boa Vista 4.665 pessoas: sendo 2.137 homens, 1.324 mulheres e 1.204 crianças<sup>19</sup>. Atualmente, a maioria dos abrigos está operando acima de sua capacidade.

Já o terceiro pilar foi identificado à necessidade de diminuir o fluxo de pessoas vivendo em Boa Vista, uma vez que a cidade não dispõe de infraestrutura adequada para receber todo o fluxo que estava recebendo, assim o processo de interiorização proporciona a distribuição dessas pessoas a outras regiões do Brasil. Esse é o processo considerado mais delicado de toda a operação, uma vez que, é necessária uma associação de informações entre a quantidade de acolhidos nos abrigos e a quantidade de pessoas interiorizadas, pois a capacidade dos abrigos é limitada e o fluxo de entrada de venezuelanos se mantém, apesar de alguma variação em relação aos números<sup>20</sup>. Em relação ao abrigamento, vale destacar a crítica recorrente entre os migrantes de a organização desses locais ser no estilo de uma organização militar, como um quartel, o que, segundo a interpretação desses relatos, inviabilizaria a

---

<sup>19</sup> OLIVEIRA. George Alberto Garcia. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. *Military Review*, nov. 2018. p. 9. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

<sup>20</sup> Ibid. p. 7.

integração dessas pessoas no convívio social de maneira não tutelada.

Apesar de o projeto de interiorização ter tido a intenção de liberar vagas na estrutura de recepção em operação no estado de Roraima, por conta da intensidade do fluxo de migrantes venezuelano, o que se verifica é que segundo dados da OIM<sup>21</sup> desde o início da operação somente 4.882 pessoas foram beneficiadas com o programa de abril de 2018 a fevereiro de 2019. Sendo desse total 4.373 pessoas atendidas pelos voos da Força Área Brasileira e 509 pessoas atendidas em 42 voos comerciais pagos com recursos da OIM. A maioria dos interiorizados estão viajando em grupos familiares (74%) e os estados que mais receberam migrantes venezuelanos foram o Rio Grande do Sul (18,5%), São Paulo (16%) e Paraná (10,9%), verifica-se que o fluxo direciona-se as cidades brasileiras que têm capacidade de oferecer oportunidades de empregos a essas pessoas.

Apesar dos muitos percalços que o programa de interiorização ainda precisa superar para se tornar eficiente, ele pode representar uma saída digna para os migrantes que estão procurando uma oportunidade de se inserirem no mercado de trabalho. Rosana Baeninger pesquisadora do Núcleo de Estudos da População

<sup>21</sup> OIM. *Estratégia de Interiorização dos venezuelanos. Relatório dos movimentos assistidos pela OIM*. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/03/Estrat%C3%A9gia-de-interioriza%C3%A7%C3%A3o-dos-Venezuelanos-modificado.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

(NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em entrevista para a Agência Brasil “avalia que um processo de interiorização promovido pelo governo federal pode proporcionar mais garantias de direitos aos imigrantes”, pois asseguraria acesso a mercados de trabalho com maiores oportunidades<sup>22</sup>.

Entretanto, há que se destacar que há condicionantes que afetam o sucesso dessa integração, que, mantendo a tradição brasileira, reforça uma ideia de integração por meio da inserção laboral, o que, não necessariamente, atende aos anseios e demandas desse fluxo. Além disso, outras medidas necessárias a integração, perdem-se no anseio de se evitar o colapso do sistema emergencial desenvolvido.

Mesmo o caráter emergencial, que deve possuir um termo, já teve alterações em virtude da realidade do fluxo. A Operação Acolhida estava programada para ser finalizada em março de 2019, porém o fluxo de venezuelanos ainda é intenso na fronteira com Roraima e, portanto, em janeiro de 2019 o governo anunciou a prorrogação da operação por mais um ano dando continuidade as ações desenvolvidas junto aos migrantes<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> BOEHM, Camila. Processo interiorização de venezuelanos ajuda na garantia de direitos. *Agência Brasil*, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-12/processo-interiorizacao-de-venezuelanos-ajuda-na-garantia-de>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

<sup>23</sup> RIBEIRO, Victor. Governo prorroga por um ano Operação Acolhida a venezuelanos. *Agência Brasil*, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-01/governo-proroga-por-um-ano-operacao-acolhida-venezuelanos>>. Acesso em: 12

Resta perceptível com a execução da Operação Acolhida é que, muito embora, esteja sendo um processo que tem levado mais dignidade na recepção e trato com os migrantes venezuelanos em sua chegada, méritos que devem ser destacados. A Operação ainda tem muitas falhas em sua execução, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento dos abrigos e o programa de interiorização quando se pensa na questão mais imediata da ação, e, do ponto de vista de ações que ultrapassem o curto prazo, a Operação pouco tem colaborado para uma gestão migratória focada no aproveitamento de oportunidades pelo Estado brasileiro e pelos migrantes internacionais.

Tal realidade decorre e muito de uma visão estereotipada do fluxo, a qual não se atenta aos elementos específicos, seja do ponto de vista protetivo, como dos potenciais, além de reforçarem os tradicionais elementos securitários nas respostas.

“Os Estados Nacionais, invariavelmente, tratam as migrações internacionais de forma generalista, sem considerar os elementos específicos e individuais que as motivaram, [...]”<sup>24</sup>.

Dessa forma, percebe-se que apesar da louvável ação efetivada pela Operação Acolhida, ela corre o risco de ser uma experiência única, sem a produção de uma melhor expertise em termos de gestão, que seja

---

abr. 2019.

<sup>24</sup> JAROCHINSKI SILVA, J.C. et al. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *R. bras. Est. Pop.*, v. 34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.

capaz de ultrapassar o caráter emergencial das ações, encontrando dificuldades na efetiva integração dos migrantes, assim como, no desenvolvimento da localidade de fronteira. Há que se encontrar um melhor ponto de ajuste entre os interesses do Estado e uma política efetiva de assistência humanitária aos migrantes venezuelanos a fim de evitar que a política humanitária seja utilizada apenas como artifício de venda de ações institucionais, visto que o discurso humanitário é bastante efetivo em termos de obtenção de recursos e na capacidade de construir uma ideia de ação que beneficia, e muito, os agentes atuantes nessa resposta.

### 3. Indústria Humanitária

Os motivos pelos quais um contingente de pessoas precisa deixar seu país não é algo que se resolve com a facilidade que se espera e, portanto, é muito provável que a migração em massa continue ocorrendo<sup>25</sup>, muito em função do fato da alteração das motivações para o fluxo demandam tempo para serem efetuados, como é o caso do fluxo migratório venezuelano, no qual é nítido que a recuperação social e econômica do país demandará tempo.

Obviamente, no caso da ação brasileira, faz-se necessário, para dar conta de atender com dignidade todo esse fluxo que adentra ao país, recursos, tanto materiais, quanto humanos. Esta necessidade premente faz com que a ação humanitária se assemelhe ao funciona-

<sup>25</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 10.

mento de uma indústria. Entretanto, o que se observa, que há um enorme exagero, conforme os números e comparações com outras localidades demonstra, em relação aos dados do fluxo e das condições sociais do local de entrada, no caso, o estado de Roraima.

Isto fica evidente quando se observa que sob qualquer intempere já são emitidos discursos e notas classificando a situação como de calamidade e, logo, utilizam tal discurso com o fim de captarem mais recursos, que, em muitas situações, devido a essa emergência da situação, faz com que o controle público dos gastos em relação à eficiência do que se está sendo realizado e a real destinação das ações fique prejudicada. Exemplos disso podem ser vislumbrados em situação na qual se declaram situação de calamidade e, dessa forma, obtém-se o direito de poder realizar compras em modalidades de contratação menos rígidas do que a normal.

Normalmente, essas medidas são justificadas pelo aumento da demanda nos serviços, mas não se salienta a infraestrutura débil que não atendia com as melhores condições a população que aqui já residia, além de criar um discurso de xenofobia institucional, no qual se tenta culpabilizar o fluxo migratório por todos os males que o estado passa atualmente, mas se faz isso por meio de uma argumentação que se apresenta como “técnica”.

A adoção de políticas migratórias humanitárias cria no imigrante uma expectativa que na prática não



corresponde com a realidade do acolhimento, assim, ao invés de atendê-los humanitariamente, ao não estarem alinhavadas com ações efetivas de integração continuam a reproduzir fatores que podem produzir uma nova expulsão dessas pessoas por conta de não conseguir incluí-las. Nesse sentido, trata-se da situação descrita por Pereira, na qual ele destaca que

Onde quer que cheguem, a despeito do discurso humanitário dos Estados, nota-se, por um lado, a ineficiência e morosidade dos governos em prestar apoio humanitário [...] e excessiva burocracia dos Estados; pelo alto custo financeiro exigido aos migrantes para a convalidação de diplomas e outros documentos, cuja ausência, por si, muitas vezes impede o acolhimento e o trato humanizado<sup>26</sup>.

A ação humanitária deve planejada no sentido de não se constituir como a única medida na gestão dos fluxos, pois, dessa forma, ela se torna um fim em si mesma, visto que só atenderia uma parte da demanda, dificultando, inclusive, a tentativa de construção de outras medidas, igualmente necessárias, tais como a formação de quadros civis entre os órgãos públicos no atendimento a migração, a geração de um ciclo virtuoso de desenvolvimento em localidades como a região de fronteira, pois a migração internacional oferece grande

---

<sup>26</sup> PEREIRA, José Carlos. Direitos Humanos, Securitização e Criminalização de Migrantes: Esquizofrenia nas Políticas de Acolhimento. *Travessia - Revista do Migrante*, XXXI, n. 83, maio - agosto/2018. p. 4-5.

capacidade de gerar desenvolvimento nas localidades de destinos, a melhoria dos quadros de atendimento à população das localidades que a migração evidenciou. Sem isso, a ação humanitária acaba por beneficiar os agentes da ação, pois tem sua importante ação reconhecida, os próprios atendidos, mas não conseguem criar um quadro de modificação da realidade no médio e longo prazos, o que é fundamental quando se deseja construir, de fato, uma política migratória.

Destaca-se também, o fato de que essa lacuna não deve ser colocada apenas sob os ombros das autoridades brasileiras, pois, as medidas adotadas foram resultado de diálogos realizadas com OIs que possuem mandato ou ações relacionadas ao público diverso que é atendido. Nesse sentido, o discurso emergencial é ratificado por essas organizações, criando um cenário no qual são necessários recursos para suas ações, o que é real, mas ao mesmo tempo, não permite uma análise crítica do que se está realizando e nem a apropriação dessas medidas com a realidade brasileira, no curto e médio prazo, com a adequação dessas ações ao conjunto normativo do país, assim como com relação às características do próprio fluxo venezuelano.

Percebe-se que, em decorrência do Brasil oferecer uma resposta mais completa e complexa que outros países, as OIs não têm buscado modificar as ações ou pontuar os problemas da acolhida ofertada, talvez por medo de perderem esse importante apoio e aporte governamental ou por recearem perder sua capacidade

de participação na resposta ao fluxo.

## **Conclusão**

Ao descrever as ações humanitárias realizadas pelo Brasil em relação ao fluxo migratório venezuelano, destacou-se a importância e relevância das medidas adotadas, principalmente as denominadas medidas humanitárias. Entretanto, destacou-se que tais ações não têm sido acompanhadas por outras medidas relativas ao acolhimento e integração desses migrantes, as quais tornariam no médio prazo o sistema protetivo menos tutelado pelos agentes e de acordo com os preceitos legais que regulam a temática migratória no Brasil.

Salientou-se que o humanitarismo das medidas vem acompanhado da construção de uma argumentação que coloca esse fluxo migratório como algo extraordinário e sem condições de oferecimento de outras respostas que não a escolhida pelas autoridades nacionais e internacionais, o que se demonstrou inadequado quando se compara os dados e a realidade brasileira com a de outras nações. Nesse sentido, a crítica principal desse capítulo é o fato de que a ação realizada no Brasil não pode ser um escopo, seja para as autoridades nacionais, como para as Organizações Internacionais, para o não cumprimento dos preceitos estabelecidos na legislação nacional e nos documentos internacionais relativos aos temas migratórios, além de se vislumbrar que um sistema que não pensa além

da emergência, não tem condições de ser sustentável além do curto prazo.

Portanto, mesmo com o sucesso da ação humanitária, isso não significa que o Brasil conseguirá estabelecer uma política migratória adequada e coerente, no sentido de conferir proteção aos migrantes e gerar desenvolvimento e melhorias para as regiões que a chegada dessas pessoas evidenciou a série de problemas estruturais e sociais a serem resolvidos.

### **Referências Bibliográficas**

ABRAHÃO, Bernardo Adame. *Estratégia migratória dos refugiados em Roraima nos anos de 2014 a 2017*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, 2019.

AGUIAR, Henrique Reis de. *A atuação das Forças Armadas brasileiras nas questões de imigração (relatório para curso)*, 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. América Latina y el Caribe. A enero de 2019*, 15 feb. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

\_\_\_\_\_. *Amor líquido: sobre a fragilidade das relações humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004

BOEHM, Camila. *Processo interiorização de venezuelanos ajuda na garantia de direitos. Agência Brasil*, 22 dez. 2018.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *Travessia – Revista do Migrante*, XXXI, n. 83, p. 11-36, maio – agosto/2018.

JAROCHINSKI SILVA, J. C. et al. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *R. bras. Est. Pop.*, v. 34, n.1, p.15-30, jan./abr., 2017.

OIM. *Estratégia de Interiorização dos venezuelanos. Relatório dos movimentos assistidos pela OIM*. Fevereiro de 2019.

OLIVEIRA. George Alberto Garcia. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. *Military Review*, 2018.

PASSARINHO Nathalia. Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise. *BBC News*, 21 ago. 2018.

PEREIRA, José Carlos. Direitos Humanos, Securitização e Criminalização de Migrantes: Esquizofrenia nas Políticas de Acolhimento. *Travessia - Revista do Migrante*, XXXI, n. 83, maio – agosto/2018.

RIBEIRO, Victor. Governo prorroga por um ano Operação Acolhida a venezuelanos. *Agência Brasil*, 2019.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

**PARTE IV**

**Humanitarismo**

# Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências

Liliana Lyra Jubilut\*

Patrícia Nabuco Martuscelli\*\*

## Introdução

Tem sido crescente, nos últimos anos, a menção a humanitarismo e vulnerabilidades em discursos políticos, midiáticos e acadêmicos. Porém, verificam-se poucos esforços para delinear de maneira precisa esses dois conceitos; o que favorece o emprego político dessas duas ideias.

O conceito de humanitarismo tem ganhado força principalmente desde os anos 1990 e tem sido utilizado em muitos cenários, como, por exemplo, no de assistência humanitária de Organização Não Governamentais (ONGs) - como Médicos sem Fronteiras (MSF) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) -, no de Organizações Internacionais, seus órgãos e seus trabalhadores humanitários - como o Alto Comissaria-

---

\* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP); e tem LLM em *International Legal Studies* pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena o Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades".

\*\* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). *Visiting Scholar* no Jacobs Center for Productive Youth Development. AAA *Visiting Fellow* do Zukunftscolleg, University of Konstanz.

do das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) -, e no de discursos político-humanitário de Estados com a criação de suas agências humanitárias<sup>1</sup>, delegação de atividades humanitárias para organizações parceiras<sup>2</sup> e até em intervenções humanitárias<sup>3</sup>, misturando-se, assim, política e humanitarismo<sup>4</sup>. Apesar disso, há ainda polêmica sobre o uso do conceito, fomentando debates, especialmente nas últimas duas décadas<sup>5</sup>.

O mesmo se aplica ao conceito de vulnerabilidade, o qual, apesar de ser amplamente utilizado nas mais diferentes situações e disciplinas, apresenta diversos entendimentos e usos políticos gerando discussões e controvérsias<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Alguns exemplos nesse sentido são: a *United States Agency for International Development (USAID)*, o *Department for International Development (DFID)* do Reino Unido, e, a *Canadian International Development Agency (CIDA)*.

<sup>2</sup> Aqui pode-se destacar o trabalho de organizações não-governamentais que não foram criadas inicialmente como humanitárias, mas posteriormente se inseriram nesse temática, tais como *Save the Children*, *CARE*, *Caritas Internacional*, e *Oxfam*.

<sup>3</sup> Sobre uma análise da legitimidade de intervenções humanitárias a partir do Direito Internacional cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *Não-intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>4</sup> FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. *Public culture*, v. 19, n. 3, p. 499-520, 2007.

<sup>5</sup> Algumas dessas polêmicas, que serão analisadas ao longo desse capítulo, são se o conceito de humanitarismo envolve ou não lidar com as causas de emergências humanitárias; se a politização do conceito de humanitarismo justificaria o seu abandono, e se seria possível o emprego do conceito de humanitarismo conforme ele foi cunhado inicialmente.

<sup>6</sup> Algumas polêmicas, que serão analisadas nesse capítulo, são a possibilidade de o conceito de vulnerabilidade desempoderar aqueles



Em um livro sobre Direito Humanitário, em uma perspectiva de vulnerabilidades e Direitos Humanos, trabalhar esses dois conceitos, objetivando auxiliar em seu delineamento teórico, é relevante, uma vez que, por um lado, ambos estão intrinsecamente relacionados à gramática e ao vocabulário de proteção, e, por outro, ambos se relacionam com as origens do Direito Internacional Humanitário (DIH) contemporâneo. No que tange àquele aspecto, verifica-se que, uma abordagem de vulnerabilidade permite distinguir necessidades diversas de proteção e identificar peculiaridades que podem resultar em ações protetivas mais bem delimitadas; enquanto o conceito de humanitarismo se relaciona a um *ethos*<sup>7</sup> protetivo, de realizar ações e atingir objetivos com perspectiva humanitária. No que se relaciona à perspectiva histórica, tem-se que o DIH positiva sua vertente de *jus in bello*<sup>8</sup> após a Segunda Guerra Mundial, a partir de normativas que, na prá-definidos como vulneráveis e ao mesmo tempo ser necessário para o reconhecimento político desse grupo.

<sup>7</sup>No sentido de uma ética, um padrão de comportamento em um dado contexto ou de um “[c]onjunto dos costumes e hábitos fundamentais, no âmbito do comportamento (instituições, afazeres, etc.) e da cultura (valores, ideias ou crenças), característicos de uma determinada coletividade, época ou região”, cf. Dicionário Houaiss. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

<sup>8</sup>Pode-se dividir o Direito Internacional Humanitário em *jus ad bellum*, correspondente às normas que regulam as possibilidades de se recorrer ao uso da força no cenário internacional; *jus in bello*, relativo à normativa de condutas durante conflitos armados, e *jus post bellum*, sobre ações após o conflito (como reparações, indenização, justiça de transição, etc.) (para mais sobre esses temas cf. JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.).

tica, cuidavam da proteção de vulneráveis, ao proscrever certos comportamentos durante conflitos armados, e estabelecer deveres de cuidado para com, por exemplo, enfermos, feridos e prisioneiros de guerra<sup>9</sup>. Apesar dessa relevância para a temática humanitária, verifica-se que, como mencionado, tanto o conceito de humanitarismo quanto o de vulnerabilidade seguem com dificuldades e limitações para uma utilização adequada.

Pode-se pleitear que tais situações decorrem da falta de limites conceituais claros desses conceitos; o que facilita a possibilidade de extensão e uso dos mesmos nas mais diversas situações, inclusive com uso ambíguo e manipulador<sup>10</sup>, e diferindo daquele inicialmente pensado para essas duas ideias.

Como forma de contribuir para suprir essa lacuna, esse capítulo pretende trazer aportes para auxiliar no esclarecimento desses dois conceitos a partir da abordagem da arqueologia dos conceitos, entendida como a prática de buscar os significados comuns (elementos necessários e suficientes) de um conceito, considerando suas mudanças históricas e os objetivos desejados quando foram cunhados<sup>11</sup>. Acredita-se que esse mé-

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, cf. as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977 e 2005.

<sup>10</sup> CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, p. 243-263, 2000; WATSON, Scott. The 'human' as referent object? Humanitarianism as securitization. *Security Dialogue*, v. 42, n. 1, p. 3-20, 2011.

<sup>11</sup> ONUF, Nicholas. Escavando a "Comunidade Internacional": Por

todo permita evidenciar usos políticos e tentativas de alargar conceitos com finalidades políticas, algo relevante sobretudo em conceitos como humanitarismo e vulnerabilidades, uma vez que ambos se fundam na perspectiva de auxiliar pessoas com necessidade de proteção.

Para tal fim, o capítulo apresentará os conceitos específicos de humanitarismo e de vulnerabilidade, apontando em cada um deles o uso político que tem sido verificado no cenário internacional. Na sequência, o capítulo trará a análise das sinergias, complementaridades e divergências envolvidas na comparação desses dois conceitos; objetivando contribuir tanto para uma delimitação mais clara dos conceitos de humanitarismo e vulnerabilidade, quanto para verificar as questões que surgem do uso atual dos mesmos.

## 1. O Conceito de Humanitarismo

O termo humanitário pode ser definido como “aquilo preocupado com ou que procura promover o bem-estar humano”<sup>12</sup>. Depreende-se daí que, o humanitarismo seria a ética de buscar promover o bem-estar humano, ou seja, as diretrizes que devem ser adotadas pelo conjunto (ou movimento) daqueles preocupados em realizar ações para “trazer alívio para aqueles em

---

uma Arqueologia do Conhecimento Metafórico. *Contexto Internacional*. v. 32, n. 2, p. 253-296, jul./dez. 2010.

<sup>12</sup> No original: “Concerned with or seeking to promote human welfare”. Cf. ENGLISH OXFORD DICTIONARY. *Humanitarian*, 2019. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/humanitarian>>. Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre).

imediate perigo ou prejuízo”<sup>13</sup>.

Do ponto de vista de sua fundamentação filosófica, a ideia de humanitarismo está relacionada ao entendimento das três grandes religiões monoteístas (Judaísmo, Cristianismo e Islamismo) de que todos os seres humanos foram criados por Deus<sup>14</sup>. Nesse sentido, a ideia de humanitarismo está relacionada axiologicamente aos valores de caridade, bondade, filantropia, benevolência, empatia com os seres humanos e solidariedade com aqueles que sofrem considerando que todos fazem parte da humanidade<sup>15</sup>. No Cristianismo mais especificamente, o conceito está relacionado à face humana de Cristo, convidando seus seguidores a resolverem problemas sociais por meio de ações humanas<sup>16</sup>. Esse entendimento do humanitarismo se expandiu internacionalmente apoiando atividades missionárias internacionais e atos de caridade<sup>17</sup>.

Já uma versão secular de humanitarismo, preocupada em aliviar o sofrimento alheio, emergiu no

---

<sup>13</sup> No original: “[...] *provision of relief to those in immediate danger of harm*”. BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. *Perspectives on politics*, v. 3, n. 4, p. 724, 2005. (tradução livre).

<sup>14</sup> WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. Introduction. In: WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

<sup>15</sup> SEABROOK, Jeremy. The doctrine of ‘humanitarianism’ is not as benign as you might think. *The Guardian*, 8 sep. 2014.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

final do século XIX, principalmente na Europa<sup>18</sup>. A fundação do chamado “humanitarismo moderno” surgiu, em 1859, durante a Batalha de Solferino presenciada pelo suíço Henry Dunant, que vendo o número de mortos e feridos (muitos deixados para morrer nos campos de batalhas), escreveu a obra “Lembranças de Solferino”<sup>19</sup>, em que advogava a regulamentação da guerra e do cuidado de prisioneiros e feridos. Seu trabalho motivou a criação do CICV em 1863<sup>20</sup> e do DIH<sup>21</sup>.

O CICV adota sete princípios fundamentais para atuar com as pessoas em necessidade em conflitos armados, desastres<sup>22</sup> e outras emergências: 1) humanidade, 2) imparcialidade, 3) neutralidade, 4) independência, 5) serviço voluntário, e 6) unidade e 7) universalidade<sup>23</sup>. Esses princípios são considerados base

---

<sup>18</sup> WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. Op. cit.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/lembranca-de-solferino>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

<sup>20</sup> DAVEY, Eleanor; BORTON, John; FOLEY, Matthew. A history of the humanitarian system: Western origins and foundations. *Humanitarian Policy Group Working Paper*, jun. 2013. Documento online. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8439.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Aqui é importante lembrar que todo desastre tem relação com a ação humana, com consequências que também dependem dessa (com diferenças, por exemplo, a partir do local em que ocorrem e do nível de resiliência ali existente). Assim, opta-se por não usar a expressão “desastre natural”. Quando a mesma estiver nos textos ou referências originais ela será suprimida.

<sup>23</sup> BARNETT, Michael. Op. cit. Para mais informações sobre os princípios do CICV, cf. COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *Princípios Fundamentais*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/principios-fundamentais>>.

para o humanitarismo como uma forma de garantir a separação entre humanitarismo e política<sup>24</sup>. Nesse sentido, se destaca a ideia de humanitarismo neutro<sup>25</sup>, ou seja, a valorização da neutralidade como princípio para garantir o alívio do sofrimento humano e a dignidade humana sem discriminação e sem a tomada de partido no conflito. É, nesse sentido, que se incorporam as ideias de ações imparciais, independentes e neutras no conceito de humanitarismo<sup>26</sup>.

Contudo, por um lado, verifica-se que, mesmo com essa separação do humanitarismo da religião, a ideia de fornecer alívio em uma situação de desumanidade (como um conflito ou desastre) ainda está intimamente conectada a uma ideia de salvação da humanidade e, assim, a uma desigualdade entre salvadores e salvados<sup>27</sup>. Ao mesmo tempo, pressupõe uma necessidade constante de negociação com governos e as partes envolvidas em conflitos armados. Nessa linha, surge a chamada diplomacia humanitária<sup>28</sup>, empreendida por

---

Acesso em: 25 jun. 2019; e INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *The Seven Fundamental Principles*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> FORSYTHE, David P. On Contested Concepts: Humanitarianism, Human Rights, and the Notion of Neutrality. *Journal of Human Rights*, v. 12, n. 1, p. 59-68, 2013.

<sup>26</sup> BARNETT, Michael. Op. cit. p. 724.

<sup>27</sup> SEABROOK, Jeremy. Op. cit.

<sup>28</sup> Outras definições para diplomacia humanitária podem ser: “*Humanitarian diplomacy is concerned with persuading decision-makers and opi-*

organizações como o CICV, e que pode ser entendida como um instrumento para aumentar a atenção, negociar espaços com autoridades políticas e militares para agir e mobilizar a assistência humanitária apropriada em emergências<sup>29</sup>. Essa atuação humanitária política tem o objetivo de maximizar o apoio para operações e programa, construindo parcerias necessárias para atingir objetivos humanitários<sup>30</sup> e, está no centro do humanitarismo moderno.

Desse modo, verifica-se que, mesmo adotando os princípios de neutralidade e imparcialidade, o humanitarismo seria claramente político em sua forma de oferecer solidariedade dada essa necessidade intrín-

---

*nion leaders to act, at all times, in the interests of vulnerable people, and with full respect for our fundamental principles*” (“A diplomacia humanitária se preocupa em persuadir tomadores de decisão e formadores de opinião a agir, a todo tempo, no interesse de pessoas vulneráveis e com total respeito a nossos princípios fundamentais”. (cf. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). *Strategy 2020: Humanitarian Diplomacy Policy*. Documento online, dec. 2009, p. 25(tradução livre)); ou “*Humanitarian diplomacy is the use of international law and the humanitarian imperative as complimentary [sic] levers to facilitate the delivery of assistance or to promote the protection of civilians in a complex political emergency*” (“Diplomacia humanitária é o uso do Direito Internacional e de imperativos humanitários como alavancas complementares para facilitar a entrega de assistência ou para promover a proteção de civis em uma emergência política complexa”). (Cf. WHITALL, Jonathan. “It’s like talking to a brick wall”: humanitarian diplomacy in the occupied Palestinian territory. *Progress in Development Studies*, v. 9, n. 1, p. 37-53, jan. 2009. p. 38 (tradução livre).

<sup>29</sup> RÉGNIER, Philippe. The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition. *International Review of the Red Cross*, v. 93, n. 884, p. 1212-1213, 2011.

<sup>30</sup> Ibid.

seca de negociação. Também os recursos humanos e materiais disponíveis são limitados, ou seja, algumas situações acabam sendo priorizadas em detrimento de outras<sup>31</sup>.

Ainda assim, é necessário diferenciar o componente político do humanitarismo e a politização (o uso político) desse conceito. Alguns autores argumentam que o tema do humanitarismo passou a ficar mais controverso nos anos 1990 com o fim da Guerra Fria, quando (i) ele começou a receber mais atenção dos Estados, (ii) mais organizações humanitárias começaram a surgir, (iii) outras passaram a se identificar como humanitárias<sup>32</sup> e (iv) os contextos das emergências humanitárias se tornaram mais complexos<sup>33</sup>. Os anos 1990 seriam, então, um marco para entender uma mudança na utilização do conceito de humanitarismo e sua politização<sup>34</sup>.

É possível destacar dois movimentos que levaram a isso: o primeiro decorre do fato de que os Estados começaram a adotar o tema do humanitarismo em seus discursos e passaram a financiar mais o humanitaris-

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. *Global Governance*, v. 9, p. 401-416, 2003

<sup>33</sup> BARTOLINI, Mark. Modern Humanitarianism: Rethinking Neutrality. *Geo. J. Int'l Aff.*, v. 1, p. 45, 2000.

<sup>34</sup> WATSON, Scott. Op. cit. O autor explica como o humanitarismo foi usado para securitizar certos temas, ou seja, tirá-los da agenda política em que há discussão e colocá-los na agenda de segurança, na qual a urgência justifica a ausência do debate político.



mo por imperativos morais<sup>35</sup>, também como uma forma indireta de garantir seus interesses e suas metas estratégicas e de política externa<sup>36</sup>. O segundo deriva da maior profissionalização do humanitarismo com o surgimento de novas organizações e novos temas para lidar com as causas das emergências humanitárias como defesa de direitos humanos, desenvolvimento, e construção da paz<sup>37</sup>.

Em relação àquele, nota-se que os Estados passaram a utilizar a linguagem do humanitarismo para justificar seus interesses por meio de financiamento de organizações humanitárias, da criação de organizações humanitárias estatais para levar assistência humanitária e do uso do conceito para justificar intervenções como humanitárias<sup>38</sup>. Isso leva a questionamentos sobre os princípios da neutralidade<sup>39</sup> e da imparcialidade.

Alguns críticos afirmam que o humanitarismo passou a ser utilizado pelos Estados como uma maneira de aliviar crises que possuem causas maiores que os Estados não querem endereçar<sup>40</sup>, ou seja, o huma-

<sup>35</sup> BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.; BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>38</sup> BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>39</sup> BARTOLINI, Mark. Op. cit.

<sup>40</sup> BARTOLINI, Mark. Op. cit.; BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.; BELLONI, Roberto. The trouble with humanitarianism. *Review of International Studies*, v. 33, n. 3, p. 451-474, 2007.

nitarismo seria utilizado como uma válvula de escape. Outra crítica seria o uso do humanitarismo para mascarar interesses intervencionistas dos Estados que reforçariam a divisão Norte-Sul, principalmente pelo humanitarismo ter sido criado em países ocidentais<sup>41</sup>.

Assim, o humanitarismo seria utilizado como uma forma de mascarar práticas imperialistas e defenderia uma ideologia de que os países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo deveriam ser “salvos” pelos países Ocidentais ou do chamado Norte Global<sup>42</sup>. Haveria, desse modo, a manutenção de uma lógica de dominação<sup>43</sup>. Nesse sentido, seria interessante refletir, até como uma agenda de pesquisa, sobre como países do chamado Sul Global empreenderiam ações humanitárias.

Sobre o segundo movimento de politização do conceito de humanitarismo, verifica-se que algumas das organizações identificadas como humanitárias<sup>44</sup> passaram a atuar não apenas para aliviar o sofrimento humano, mas também para lidar com as causas desse sofrimento<sup>45</sup>, expandindo, portanto, sua atuação. Nesse sentido, e considerando que o tema do humanitarismo se tornou mais complexo nos últimos anos com

---

<sup>41</sup> DAVEY, Eleanor; BORTON, John; FOLEY, Matthew. Op. cit., p. 2; SEABROOK, Jeremy. Op. cit.

<sup>42</sup> BELLONI, Roberto. Op. cit.

<sup>43</sup> CHIMNI, Bhupinder S. Op. cit.

<sup>44</sup> FASSIN, Didier. Op. cit.

<sup>45</sup> BARTOLINI, Mark. Op. cit.; BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

um maior número de atores, é possível identificar três tipos de organizações humanitárias: as dunantistas (acreditam na separação entre humanitarismo e política e defendem o princípio da neutralidade, como o CICV e o MSF), as wilsonianas (querem transformar as estruturas que causam o sofrimento, como a Oxfam e a *Save the Children*) e as estatais (organizações ou órgãos internacionais criados pelos Estados para lidar com questões humanitárias, como o ACNUR)<sup>46</sup>.

Ações humanitárias passaram a incluir as mais diversas atividades, como, por exemplo, ajuda alimentar, coordenação de campos de refugiados, programas de reassentamento, *advocacy* em direitos humanos, reformas de leis migratórias e até intervenção militar<sup>47</sup>. Nessa linha, organizações que não eram identificadas como humanitárias, passaram a se identificar como tal; de modo que surge a preocupação de que, ainda que suas atuações sejam relevantes, haja uma competição nas prioridades dessas organizações levando a negligenciar a finalidade inicial do humanitarismo de garantir alívio ao sofrimento humano<sup>48</sup>.

Além disso, o aumento do financiamento de Estados, juntamente com um maior número de organizações competindo por esses recursos, levou a uma situação de institucionalização das organizações e limitação de sua atuação pelos interesses de seus doado-

---

<sup>46</sup> BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>47</sup> WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. Op. cit. p. 4.

<sup>48</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.

res<sup>49</sup>. Isso prejudica a independência, a neutralidade<sup>50</sup> e a imparcialidade de sua atuação humanitária<sup>51</sup>. Além disso, a profissionalização de algumas organizações fez com que essas passassem a dedicar maior atenção à sua sobrevivência organizacional do que à garantia de proteção àqueles em necessidade<sup>52</sup>.

Ainda, no universo da politização do humanitarismo, a partir de questões ligadas a organizações internacionais, tem-se no genocídio de Ruanda<sup>53</sup> um marco dos dilemas do humanitarismo. Isso pois, antes do genocídio, havia um entendimento de que ações humanitárias trariam consequências positivas por serem embasadas em princípios éticos e morais<sup>54</sup>. Contudo, durante o mesmo, perpetradores do genocídio utilizaram a ajuda humanitária em campos de refugiados nas fronteiras para se reorganizar e perpetrar no-

---

<sup>49</sup> BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>50</sup> BARTOLINI, Mark. Op. cit.

<sup>51</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.

<sup>52</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.; BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>53</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.; MINEAR, Larry. *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2002; RIEFF, David. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Shuster, 2002; TERRY, Fiona. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

<sup>54</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit.; MINEAR, Larry. Op. cit.; RIEFF, David. Op. cit.; TERRY, Fiona. Op. cit.

vos ataques<sup>55</sup>. Isso levou a uma crise moral de diversas organizações humanitárias<sup>56</sup> (como o próprio CICV e os MSF)<sup>57</sup> e colocou-as em situações de embate ético pois envolviam escolhas entre deixar de atuar nessas regiões para parar de apoiar perpetradores de atrocidades mas sacrificando as pessoas que precisavam de ajuda humanitária ou continuar prestando assistência humanitária (seguindo os princípios de imparcialidade e neutralidade) mesmo que isso significasse estar indiretamente apoiando perpetradores de genocídio<sup>58</sup>.

Para além do dilema prático específico no caso de Ruanda, percebeu-se que de fato, todas as ações humanitárias possuem um impacto político<sup>59</sup>, o que coloca as organizações humanitárias em difíceis posições no terreno<sup>60</sup>. Ademais, haveria uma dificuldade de aprendizado cultural das instituições que querem mostrar seu trabalho para os doadores<sup>61</sup>. Também os trabalhadores humanitários querem sentir que estão fazendo a diferença no terreno<sup>62</sup>. Por todas essas razões, essas organizações se recusariam a perceber os limites do

---

<sup>55</sup> BARTOLINI, Mark. Op. cit.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> A expressão “no terreno” diz respeito ao local de atuação das organizações humanitárias e deriva do termo em inglês “*on the ground*”, ou seja, o local onde ocorre a emergência humanitária.

<sup>61</sup> TERRY, Fiona. Op. cit.

<sup>62</sup> Ibid.

conceito de humanitarismo<sup>63</sup>.

Por outro lado, uma consequência positiva da multiplicação e institucionalização das organizações humanitárias foi a profissionalização do campo humanitário com a adoção de doutrinas, planos de carreira e guias de conduta da ação humanitária<sup>64</sup>, como, por exemplo, o Código de Conduta Humanitário<sup>65</sup>.

Pelo exposto, verifica-se que o conceito de humanitarismo passou a ser utilizado de maneira política (diferentemente de seu cunho inicial) e houve um alargamento do conceito (*concept stretching*<sup>66</sup>) para abarcar novas categorias, o que levou a uma maior vagueza e fluidez conceitual<sup>67</sup>. Sendo assim, seria necessário voltar às origens para entender qual seria o cerne do

---

<sup>63</sup> RIEFF, David. Op. cit.

<sup>64</sup> BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. Op. cit.

<sup>65</sup> FORSYTHE, David. Op. cit.

<sup>66</sup> SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

<sup>67</sup> BARNETT, Michael. What is the Future of Humanitarianism?. Op. cit. Em suas palavras: "*Humanitarianism became so popular that everyone wanted to be a humanitarian and to label their activities as humanitarian. The result was that humanitarianism became caught in the undertow of politics and implicated in broader activities and practices*". ("O humanitarismo se tornou tão popular que todos queriam ser humanitários e queriam rotular suas atividades de humanitárias. O resultado foi que o humanitarismo ficou preso no vai-e-vem da política e envolvido em atividades e práticas mais amplas"). E segue: "*The expansion of humanitarian activities posed real problems for the humanitarian community, and so too did an expansion of the meaning of humanitarianism*" ("A expansão das atividades humanitárias trazem problemas reais para a comunidade humanitária, assim como fez a expansão do conceito de humanitarismo". Ibid. p. 415. (tradução livre).

conceito de humanitarismo<sup>68</sup>. Isso não significa que não seja possível que um conceito mude ao longo do tempo, de acordo com o contexto e a fim de se adaptar às alterações em seu entorno, porém, no caso do humanitarismo, percebe-se que ele não mudou para se adequar à nova realidade, de modo orgânico e/ou evolutivo, mas sim que ele foi utilizado e alargado politicamente para abranger motivos, ações e interesses que não se coadunam com as bases do humanitarismo.

Nessa perspectiva, é possível entender que o cerne do conceito de humanitarismo (ou seja, seu elemento necessário e suficiente) seria a ética de ações para aliviar o sofrimento humano e garantir a dignidade humana em situações de crises, sejam estas causadas pelo ser humano ou por desastres. Assim, seriam elementos basilares para sua definição, (i) a perspectiva ética de proteção, (ii) a fundação nos valores da dignidade humana e no objetivo de aliviar o sofrimento humano, e (iii) sua utilização em momentos de crise (conflitos ou desastres ou situações que gerem sofrimento, independentemente de suas causas).

Outra forma de tentar pincelar os elementos centrais do conceito de humanitarismo seria a partir da compreensão de como ele é usado para qualificar outros termos da agenda humanitária, que seria guiada pelo humanitarismo; ou seja, termos que compõem essa agenda e que, em conjunto, podem auxiliar a compreender o que se entende por humanitarismo. Nesse

---

<sup>68</sup> RIEFF, David. Op. cit.

sentido, o quadro abaixo destaca alguns desses conceitos para na sequência apresentar como eles contribuem com os elementos do humanitarismo.

| Conceito                | Definição  |
|-------------------------|--|
| Ação Humanitária        | Ação realizada com o objetivo de salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana <sup>69</sup> durante ou após crises com causas humanas ou derivadas de desastres, assim como ação para prevenir e se preparar para elas <sup>70</sup>   |
| Assistência Humanitária | Auxílio ou ação desenhada para salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter e proteger a dignidade humana durante ou após crises com causas humanas ou desastres, assim como para prevenir e fortalecer o estado de preparação para a ocorrência dessas situações <sup>71</sup> . Também pode designar os recursos financeiros necessários para financiar ações humanitárias. |

<sup>69</sup> Uma definição de trabalho de “dignidade humana” para o cenário Humanitário é: *“Human dignity is about respecting people and ensuring they still have a sense of worth or pride – it is about treating other people as a human being in a way that we would wish to be treated, no matter what the circumstances”*. BRITISH RED CROSS. *What is Humanitarianism. Humanitarianism is*. Documento online, 2014, p. 4. Disponível em: <<https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/get-involved/what-is-humanitarianism-humanitarianism-is.docx>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

<sup>70</sup> No original: *“Action taken with the objective of saving lives, alleviating suffering and maintaining human dignity during and after human-induced crises and natural disasters, as well as action to prevent and prepare for them”*. CHS ALLIANCE, GROUP URD; THE SPHERE PROJECT. *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*. Documento online, 2014, p. 19. Disponível em: <<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre). Conforme mencionado acima retirou-se o adjetivo natural para qualificar os desastres.

<sup>71</sup> “[...] *the aid and action designed to save lives, alleviate suffering and main*



|                     |  |
|---------------------|--|
| Cidadão Humanitário | Alguém que age para ajudar a prevenir ou a diminuir o sofrimento tanto fazendo o possível pessoalmente quanto como encontrando alguém que também possa ajudar, por exemplo chamando serviços de emergência <sup>72</sup> .   |
| Ator Humanitário    | Uma vasta gama de organizações, agências ou redes interagência que congregam para permitir que a assistência humanitária internacional seja canalizada para os locais e pessoas que dela necessitam. Podem incluir agências da Organização das Nações Unidas, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ONGs, instituições militares, instituições governamentais locais e agências doadoras <sup>73</sup> . |

Fonte: Quadro criado pelas autoras

---

*tain and protect human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations” (DEVELOPMENT INITIATIVES. Defining humanitarian assistance. Documento online, S/d. Disponível em: <<http://devinit.org/defining-humanitarian-assistance/#>>.*

Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre).

<sup>72</sup> Resumo a partir de: “*A humanitarian citizen is someone who takes action to help prevent or ease suffering. This can mean doing whatever they can personally, but might also require them to find someone else who can help – for example, by calling the emergency services*” (BRITISH RED CROSS. *Humanitarianism unpacked*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/get-involved/what-is-humanitarianism-humanitarianism-unpacked.docx>>. Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre).

<sup>73</sup> Resumo a partir de: “[...] *a wide range of organizations, agencies and inter-agency networks that all combine to enable international humanitarian assistance to be channelled to the places and people in need of it. They include UN agencies, the International Red Cross/Red Crescent Movement, non-governmental organizations (NGOs) [...], military institutions, local government institutions and donor agencies*”. (HUMANITARIAN COALITION. *The Humanitarian System*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.humanitariancoalition.ca/the-humanitarian-system>>. Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre).

Uma análise desses termos permite destacar as seguintes ideias que estariam associadas ao humanitarismo de maneira geral: (i) salvar vidas, (ii) aliviar o sofrimento humano, (iii) proteger em situações de emergência (crises causadas pelo ser humano ou por desastres), (iv) manter e proteger a dignidade humana e a vida humana<sup>74</sup> e (v) preparar para situações de emergências. Assim, verifica-se um reforço do cerne conceitual do humanitarismo a partir da agenda humanitária, com o detalhamento de seus principais elementos. Reforça-se, dessa feita, que o ponto central do conceito de humanitarismo é aliviar o sofrimento humano de maneira pontual em crises e desastres humanitários, garantindo proteção para aqueles que dela precisam.

Apesar das críticas, o humanitarismo é um conceito necessário para diminuir o sofrimento humano em situações extremas, ou seja, ele não trata de lidar com as causas do sofrimento humano, mas sim de controle de danos<sup>75</sup>. Porque *“[i]n its best form humanitarian action embodies a very human response of love and care to the cruelty and devastation of war and disaster, and is an ethical gesture that is universally understood”*<sup>76</sup>. É nesse

<sup>74</sup> WATSON, Scott. Op. cit.; também chega a essa conclusão analisando diferentes definições de humanitarismo empregadas na ONU, por especialistas e em projetos humanitários.

<sup>75</sup> BELLONI, Roberto. Op. cit. p. 457.

<sup>76</sup> “[e]m sua melhor forma a ação humanitária engloba uma resposta muito humana de amor e cuidado contra a crueldade e devastação da

sentido, de manter esse ethos de proteção, que esforços para definir o termo humanitarismo (bem como exemplos de sua “melhor forma”) são necessários para evitar seu uso político e que seja submetido a situações de alargamento do conceito, que não traduzem seus objetivos centrais e contribuem para seu uso político. É também a partir dessa abordagem de proteção, que se passa a tratar do conceito de vulnerabilidade.

## 2. O conceito de vulnerabilidade

A ideia de vulnerabilidade está conectada à brevidade da vida humana<sup>77</sup>. Assim, como o conceito de humanitarismo, o conceito de vulnerabilidades é amplo e de complexa definição, o que pode levar ao fenômeno de alargamento do conceito e ao seu uso político. Como um ponto de partida, tem-se que o conceito de vulnerabilidade parte da ideia de que todos os seres humanos são vulneráveis à morte e a ferimentos, contudo algumas pessoas possuem essa característica de forma mais exacerbada do que o restante da população<sup>78</sup>.

---

guerra e de desastres, e é um gesto ético que é universalmente compreendido” (SLIM, Hugo. *Humanitarian ethics: A guide to the morality of aid in war and disaster*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1). (tradução livre).

<sup>77</sup> RODRIGUES, Gilberto M. A.; TERESI, Verônica Maria. O conceito de vulnerabilidade: uma perspectiva interdisciplinar para os Direitos Humanos. In: VALENTE, Isabel Maria Freitas; SALA José Blanes (Orgs.). *Cidadania, Migrações, Direitos Humanos: trajetórias de um debate em aberto*. Campina Grande: Editora da Universidade Federal de Campina Grande - EDUFPG, 2018. p. 117-146.

<sup>78</sup> Ibid.

Nesse sentido, tem-se que, enquanto vulnerabilidade pode ser definida como “a qualidade ou estado de estar exposto a uma possibilidade de ser atacado ou machucado fisicamente ou psicologicamente”<sup>79</sup> e, por um lado, essa definição pode ser aplicada a todos os seres humanos, por outro, há diferentes fatores e dinâmicas que impactam na questão da vulnerabilidade, pois “[a] vulnerabilidade se configura em uma dinâmica de interdependências recíprocas que exprimem valores multidimensionais – biológicos, existenciais e sociais”<sup>80</sup>. Assim, ela “restringe as capacidades relacionais de afirmação no mundo [do indivíduo], incluídas as formas de agência social, gerando fragilização”<sup>81</sup>.

Ainda que muitas vezes se adjective a vulnerabilidade (social, econômica, etc.) a fim de mais bem delinear-la (até contando com as percepções instintivas que o conceito traz) é possível observar que o conceito de vulnerabilidade é abstrato, vago e de difícil definição. Isso ocorre também no Direito Internacional. Contudo, é possível entender sua aplicação a partir da verificação de sua concretização; ou seja, a partir dos elementos que lhe dão concretude é possível perceber a deli-

---

<sup>79</sup> No original: “*The quality or state of being exposed to the possibility of being attacked or harmed, either physically or emotionally*”. Cf. ENGLISH OXFORD DICTIONARY. *Vulnerability*, 2019. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/vulnerability>>. Acesso em: 4 jun. 2019. (tradução livre).

<sup>80</sup> OVIEDO, Rafael Antônio Malagón; CZERESNIA, Dina. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter biossocial. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 19, p. 246, 2015.

<sup>81</sup> *Ibid.*

neação de seu conceito<sup>82</sup>.

Nesse exercício, verifica-se que, a discussão sobre vulnerabilidades, cunhada nos anos 1970<sup>83</sup>, dialoga fortemente com a literatura sobre minorias e grupos vulneráveis. Nesse sentido, tem-se que “[m]inorias e grupos vulneráveis [são] um conjunto de pessoas que possuem características que o diferencia[m] da sociedade em geral, a sociedade majoritária”<sup>84</sup>, e que sofrem “a exclusão (total ou parcial) [...] da participação ativa nas relações de poder”<sup>85</sup>. Tais conceitos são construídos histórico-político-filosófico-sociais<sup>86</sup>, e tal fato, juntamente com a diversidade-diferenciação e a subjugação em termos de uma posição hierárquica inferior em relação à sociedade em geral, compõem o cerne do conceito de minorias e grupos vulneráveis<sup>87</sup>.

Uma forma de analisar a aplicação prática (ou seja a concretização) do conceito de vulnerabilidade seria entender quais pessoas ou grupos são classifica-

---

<sup>82</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. In: JUBILUT, Liliana Lyra; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coords.). *Direito à diferença. Aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2013. p. 13-30.

<sup>83</sup> RODRIGUES, Gilberto M. A.; TERESI, Verônica Maria. Op. cit.

<sup>84</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. Op. cit. p. 15.

<sup>85</sup> Ibid. p. 15.

<sup>86</sup> Ibid. p. 14 e 15.

<sup>87</sup> Ibid. p. 15.

dos como minorias ou como grupos vulneráveis. Nesse sentido, muito se dialoga com os Direitos Humanos, inclusive com os movimentos de especificação de sujeitos<sup>88</sup>. Assim, pode-se entender como incluídos em situação de minorias e grupos vulneráveis as minorias étnicas, raciais e nacionais, minorias religiosas, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas LGBTI+, pessoas refugiadas e outros migrantes, pessoas vítimas de violência, além de enfermos ou pessoas imunodeprimidas<sup>89</sup> dentre outros grupos. Em todos esses casos, percebe-se a ideia de vulnerabilidade conectada a pessoas que estão em maior necessidade de proteção.

O conceito de vulnerabilidade já nasce como dependente da interação de fatores culturais, econômicos, políticos e culturais<sup>90</sup>. Nessa linha, é possível identificar dois tipos de vulnerabilidades: a vulnera-

---

<sup>88</sup> O Direito Internacional dos Direitos Humanos iniciou com um movimento de garantia geral de direitos voltados a todas as pessoas; sem delimitações a partir de suas peculiaridades. Desse movimento, surgem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966), por exemplo. A fim de enfatizar diferentes necessidades de proteção, a partir de características peculiares, surge o movimento de especificação de sujeitos, com normas com beneficiários específicos (como mulheres, crianças, vítimas de desaparecimento político, etc.).

<sup>89</sup> Verifica-se que o uso desse conceito de vulnerabilidade aparece relacionado com o a área de Saúde pública com a criação de políticas públicas para lidar com a epidemia do vírus HIV/AIDS nos anos 1980. RODRIGUES, Gilberto M. A.; TERESI, Verônica Maria. Op. cit. p. 119.

<sup>90</sup> Ibid.

bilidade situacional e a vulnerabilidade individual<sup>91</sup>. A vulnerabilidade situacional é decorrente de uma situação específica que torna a pessoa mais vulnerável, como um conflito, pobreza, fome, doença temporária, migração<sup>92</sup>. Já a vulnerabilidade individual seria aquela que se relaciona com as características pessoais do ser humano como gênero, idade, raça e que não podem ser modificadas<sup>93</sup>.

Outra forma de classificar as vulnerabilidades seria levando em consideração o componente individual (práticas e comportamentos do indivíduo), o componente social (a estrutura da sociedade) e o componente institucional (a capacidade das instituições de responderem às necessidades de grupos específicos)<sup>94</sup>.

É possível a existência de um ou outro tipo de vulnerabilidade isoladamente, ou a conjunção das várias vulnerabilidades no mesmo caso. Da mesma forma, é possível que um ser humano apresente uma única vulnerabilidade ou várias vulnerabilidades conjugadas.

Apesar dessas classificações que podem auxiliar em respostas a vulnerabilidades específicas, não é possível fazer uma hierarquização de vulnerabilidades,

---

<sup>91</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 24 February 2017, A/HRC/34/31.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> SANT'ANNA, Ana. Homicídios entre adolescentes no Sul do Brasil: situações de vulnerabilidade segundo seus familiares. *Cadernos Saúde Pública*, v. 21, n. 1, jan.-fev., p. 120-129, 2005.

ou seja, identificar quais vulnerabilidades são mais importantes do que as outras.

Pelo exposto, poder-se-ia propor como conceito de vulnerabilidade: a qualidade de se estar em uma situação desprivilegiada e/ou desempoderada em função de características pessoais ou do entorno (social ou situacional) e em que se pode sofrer algum dano (físico, moral ou de direitos), necessitando de proteção específica (ou peculiar).

Contudo, e apesar dessa contribuição, o conceito de vulnerabilidade não é consensual e nem isento de questionamentos. Uma das críticas ao conceito de vulnerabilidades é a de que ele colocaria as pessoas em posição de vítima, de dependência e de passividade, sem possibilidade de participação (por serem vulneráveis)<sup>95</sup>. Isso criaria dois grupos: aqueles não-vulneráveis que tomariam as decisões de proteger os vulneráveis e aqueles vulneráveis cuja característica de vulnerabilidade impediria sua possibilidade de decisão; em um claro reforço do desempoderamento e da vulnerabilidade em si. Por outro lado, também se afirma a relevância do reconhecimento da vulnerabilidade, uma vez que ele garantiria que vidas sejam reconhecidas como humanas; levando à visibilidade de vidas que antes não eram entendidas como tais<sup>96</sup> e per-

<sup>95</sup> VIROKANNAS, Elina; LIUSKI, Suvi; KURONEN, Marjo. The contested concept of vulnerability – a literature review. *European Journal of Social Work*, p. 1-13, 2018.

<sup>96</sup> CYFER, Ingrid. Política Vulnerável: Breves Considerações sobre os Desafios que a Politização da Vulnerabilidade Traz para o Conceito



mitindo ações protetivas. Em ambos os casos, verifica-se a aproximação com o político, no primeiro com um desempoderamento indevido daqueles classificados como vulneráveis, e, no segundo, com a inserção do tema no campo político (no agir-conjunto arendtiano) por meio do reconhecimento.

De modo geral e mais amplo, a ideia de vulnerabilidade se relaciona com o político, ao menos, de três formas: preliminarmente na construção do conceito de minorias e grupos vulneráveis, que traz as bases para as delimitações das vulnerabilidades. Na sequência, no fato de ser necessária uma política para o reconhecimento de certas vulnerabilidades e, por fim, na percepção de que o reconhecimento da vulnerabilidade pode garantir participação política e proteção (uma forma positiva de minimizar as desvantagens da vulnerabilidade) para certos grupos ainda que exista um risco de negação de voz e participação para aqueles classificados como vulneráveis.

Tais relacionamentos podem existir isoladamente ou em conjunto no mesmo cenário, e podem gerar situações em princípio antagônicas. Um exemplo desse fato se encontra no campo da governança migratória, uma vez que, se por um lado a classificação de vulnerabilidade garante o acesso de migrantes vulneráveis a

---

de Política. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias, LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas*. Santos: Editora Universitária Leopoldiana, 2017. p. 11-26; e CYFER, Ingrid. What's the trouble with humanity? A feminist critique of Judith Butler's ethics of vulnerability. *Digithum*, n. 23, p. 1-15, 2019.

recursos e proteção específica, por outro, ele pode levar à criação de subgrupos dentro de uma mesma categoria, separando migrantes que seriam mais ou menos vulneráveis e que, portanto, precisariam de maior proteção ou não<sup>97</sup>. Esses subgrupos podem ser definidos e usados politicamente para garantir proteção para alguns e não para outros<sup>98</sup>, ainda que, na prática, possam existir reais necessidades de proteção<sup>99</sup>. Ou seja, pode-se por meio da politização da vulnerabilidade privilegiar determinado subgrupo, em detrimento de outros que também precisam de proteção. Dessa forma, “*the vulnerability label can just as easily become a mechanism to support policy and legal arguments for social control and neo-liberal responsabilization*”<sup>100</sup>.

Por outro lado, o uso da categoria de vulnerabilidade é necessário para as burocracias se organizarem e poderem priorizar recursos escassos<sup>101</sup> ajudando as

<sup>97</sup> FLEGAR, Veronika. Who is Deemed Vulnerable in the Governance of Migration?-Unpacking UNHCR’s and IOM’s Policy Label for Being Deserving of Protection and Assistance. *Asiel- & Migrantenrecht*, v. 8, p. 374-383, 2018.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Por exemplo, a existência de um regime de proteção para refugiados, mas não de outros regimes que se ocupem de outros migrantes forçados, como os deslocados ambientais. Na prática, ambos grupos possuem necessidades reais de proteção, e que poderiam ser classificados como vulneráveis, mas questões políticas podem reforçar a(s) vulnerabilidade(s) daqueles e não a desses.

<sup>100</sup> “O rótulo de vulnerabilidade pode tão facilmente se tornar um mecanismo para sustentar políticas e argumentos legais de controle social e responsabilização neoliberal”. Ibid. p. 375. (tradução livre).

<sup>101</sup> “*Categories and labels like vulnerability remain of crucial importance for*

organizações a mais bem servir seus beneficiários<sup>102</sup>. Ou seja, é preciso focar no uso adequado da vulnerabilidade em seu relacionamento com o político, para evitar sua politização.

Outro exemplo de conjugação de relacionamentos de vulnerabilidade com o político encontra-se no fato de que grupos com vulnerabilidades mais visíveis podem receber mais atenção (e recursos) do que grupos com vulnerabilidades mais difíceis de serem identificadas<sup>103</sup>, e que a partir dessa visibilidade podem se tornar mais empoderados. Nesse sentido, é importante que a categorização de vulnerabilidade(s) seja feita de forma empoderadora e não vitimizante, como acontece muitas vezes nas categorias de mulheres e crianças<sup>104</sup>.

Dessa forma, verifica-se que, em se relacionado diretamente com o político, o conceito de vulnerabilidade, assim como o de humanitarismo, fica suscetível de ser usado politicamente, de modo não associado à sua origem e a seus objetivos, ou até mesmo de modo

---

*achieving transparent and structured interactions between service providers and beneficiaries. As such, they seem fundamental to formulating adequate legal or policy responses to social problems and, in particular, to any form of targeted protection or assistance* ("Categorias e rótulos como vulnerabilidade mantêm crucial importância para se atingir interações transparentes e estruturadas entre provedores de serviços e seus beneficiários. Como tal, elas parecem fundamentais para a formulação de adequadas respostas legais ou políticas para questões sociais, e, em especial, para qualquer forma de proteção ou assistência dirigida". Ibid, p. 376. (tradução livre).

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid.

a prejudicar a concretização da proteção que aspira. Nesse sentido, é indispensável atenção para que os aspectos políticos do conceito não ensejem seu uso político.

### **3. Sinergias, complementaridades e divergências entre os conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidade**

Tendo-se apresentado os conceitos (e seus usos políticos) de humanitarismo e vulnerabilidade, passa-se a destacar um diálogo conceitual entre os termos, a fim de se destacar sinergias, complementaridades e divergências entre eles.

Inicialmente, verifica-se uma sinergia basilar e profunda entre humanitarismo e vulnerabilidade, no sentido de que ambos os conceitos objetivam ampliar a proteção em situações de necessidade. De modo geral, grupos classificados como vulneráveis demandam maior proteção em situações de conflitos armados, desastres e outras emergências humanitárias por terem seus direitos mais facilmente violados do que outros grupos não considerados vulneráveis. Nesse sentido, os conceitos de humanitarismo e vulnerabilidades se encontram como maneiras de garantir proteção para aquelas pessoas que mais dela necessitam.

Ademais, trata-se de uma proteção específica – a seres humanos. Nesse sentido, a sinergia continua uma vez que os seres humanos são o foco dos dois conceitos, o que deveria levar a alocação da proteção aos seres humanos ao centro da toma de decisões.

Os dois conceitos podem se reforçar, tanto em termos de estratégia de proteção quanto também no sentido de implementar equidade em casos de necessidade de proteção, com a possibilidade de, para se utilizar a fórmula aristotélica, tratar os desiguais de forma desigual na medida de sua desigualdade, como forma última de garantir proteção para todos os seres humanos. Nesse sentido, a utilização da equidade poderia funcionar como um elemento de complementaridade entre os conceitos, uma vez que a partir das vulnerabilidades poder-se-ia criar prioridades em termos de ações de humanitarismo; ou seja, o conceito de vulnerabilidade auxiliaria na implementação do humanitarismo.

Tal complementaridade, contudo, pode ser objeto de críticas. Isso porque, em termos de diferença, verifica-se que enquanto o humanitarismo foca na humanidade de modo geral, aliviando o sofrimento humano e garantindo a dignidade humana sem discriminação, o conceito de vulnerabilidades, ressalta a diferença entre os seres humanos para garantir direitos a grupos que têm seus direitos mais facilmente violados. Sendo assim, o conceito de vulnerabilidade foca na situação específica da pessoa, não sendo (ou buscando ser) neutro e/ou imparcial como o humanitarismo.

Nesse sentido, a equidade estaria mais próxima da vulnerabilidade enquanto o humanitarismo focaria a isonomia. Contudo, a complementaridade mencionada não necessariamente precisa ser absoluta, no senti-

do de ter que ser implementada desde o início de uma ação de humanitarismo, mas sim podendo passar a ser utilizada quando houver necessidade. Ou seja, o humanitarismo poderia seguir fundado na isonomia, mas em caso, por exemplo, de limitação de recursos ou de outra necessidade de priorizar atendimentos poderia dialogar com o conceito de vulnerabilidade.

A complementaridade também poderia auxiliar na implementação de tratamento específico que leve em consideração as peculiaridades de cada ser humano e de suas necessidades de proteção, ainda que em um contexto de busca de proteção para todos.

Uma segunda diferença entre os conceitos deriva do fato de que o conceito de vulnerabilidades é aplicável em situações diárias que não seriam consideradas emergências humanitárias, enquanto o conceito de humanitarismo é empregado apenas em situações de crises causadas pelo homem, desastres ou outras situações que colocam seres humanos em risco imediato.

É possível também encontrar sinergias, mas a partir de aspectos negativos dos dois conceitos. Uma delas é o fato de que, nos dois casos, há dificuldade para perceber a voz da pessoa que recebe a proteção. É importante entender tanto os recipientes de assistência humanitária quanto as pessoas vulneráveis como seres humanos complexos com possibilidade de participação (de acordo com suas capacidades e contextos) e não como meras vítimas passivas. Essa participação deveria ser valorizada em si, mas também como uma

expressão da autonomia de todos os seres humanos.

Outra sinergia “negativa” deriva do fato de que haveria uma relação desigual<sup>105</sup> entre aquele que entrega ajuda humanitária (o trabalhador humanitário que seria a testemunha do sofrimento)<sup>106</sup> e o recipiente de ajuda humanitária que tende a ser classificado como uma vítima do sofrimento. A mesma relação desempoderadora está entre aqueles que estão em posição de privilégio e podem reconhecer grupos vulneráveis e aqueles que são classificados como vulneráveis. Se por um lado a classificação como situação humanitária ou de vulnerabilidade é o que garante atenção internacional para o caso (acesso a recursos e direitos), por outro, esses conceitos sempre dependem de alguém em uma posição privilegiada para chamar atenção para uma situação humanitária ou para reconhecer um grupo como vulnerável.

Outra similaridade dos conceitos é que eles podem ser usados como adjetivos, qualificando situações específicas. Encontram-se, na literatura, referências a

<sup>105</sup> Nas palavras de Fassin “*By becoming their spokespersons, humanitarian organizations introduce another distinction into the public arena – the distinction between those who are subjects (the witnesses who testify to the misfortunes of the world) and those who can exist only as objects (the unfortunate whose suffering is testified to in front of the world)*”. (“Ao se tornar seus porta-vozes, organizações humanitárias introduzem outra diferenciação na esfera pública – a diferenciação entre aqueles que são sujeitos (as testemunhas que testemunham os infortúnios do mundo) e aqueles que podem existir apenas como objetos (os desafortunados cujo sofrimento é testemunhado frente ao mundo)”. FASSIN, Didier. Op. cit. p. 517. (tradução livre).

<sup>106</sup> WATSON, Scott. Op. cit.; FASSIN, Didier. Op. cit.

termos como emergência humanitária, ajuda humanitária, trabalhador humanitário e migrantes vulneráveis ou pessoas vulneráveis.

Nesses casos, os conceitos de humanitarismo e vulnerabilidades modificam e qualificam situações específicas que passam a receber atenção dentro do campo semântico desses dois conceitos. Por outro lado, esses conceitos também podem ser adjetivados, ou seja, há a possibilidade de utilizar outros termos para identificar tipos diferentes de humanitarismo e vulnerabilidades. As expressões humanitarismo moderno, humanitarismo secular, humanitarismo transformado, vulnerabilidade situacional e vulnerabilidade individual são exemplos. Essa sinergia pode ser considerada a priori neutra, mas, como se verificou, há usos políticos dos conceitos, e, assim, essa possibilidade de adjetivação precisa ser analisada com cautela, a fim de se verificar se os conceitos mantêm suas características basilares ou se essa sinergia teria impactos práticos negativos.

Uma última e crucial semelhança entre esses dois conceitos que pode ensejar situações negativas é o mencionado fato de que ambos são dotados de amplitude e não possuem clara definição e delimitação<sup>107</sup>. Isso facilita que esses conceitos possam ser alargados e utilizados politicamente, algo com o que também é preciso cautela. Apesar desse risco, e retomando a si-

<sup>107</sup> Fassin lembra que o conceito de humanitarismo é recente e frágil. O mesmo podemos falar do conceito de vulnerabilidade (FASSIN, Didier. Op. cit. p. 518).



nergia inicial dos dois conceitos, verifica-se que ambos são relevantes para garantir a proteção daqueles que precisam: no caso do humanitarismo, das pessoas em risco imediato de dano e, no caso da vulnerabilidade, daquelas pessoas classificadas como vulneráveis.

## Conclusão

Verifica-se, assim, que os conceitos de humanitarismo e vulnerabilidade *per se* não são problemáticos; ainda que tenham forte relação com o político. Sua politização e o alargamento dos conceitos são o que mascara interesses que levam a uma divergência do emprego inicial para o qual foram pensados. O fato de serem conceitos fluidos de difícil conceituação permite mais facilmente seu uso político e seu alargamento. Disso deriva o esforço desse capítulo de entender a arqueologia desses conceitos a fim de auxiliar a clarificar e delinear seus contornos, contribuindo para diminuir as possibilidades de que eles sejam apropriados indevidamente; e, assim, iniciar uma agenda de pesquisa, estimulando novos debates e produções que se ocupem da definição de humanitarismo e de vulnerabilidade<sup>108</sup>.

Nesse esforço, não se argumenta que os conceitos de humanitarismo e de vulnerabilidades sejam perfei-

---

<sup>108</sup> Outros tópicos que poderiam compor uma agenda de pesquisa interessante se referem à mencionada questão de como os países do Sul Global se engajam com a agenda humanitária e praticam o humanitarismo, e também às diferenças conceituais de vulnerabilidade em país do Norte e do Sul Global.

tos. Por exemplo, eles não foram cunhados para lidar com as causas do sofrimento ou da vulnerabilidade, e nem apresentam formas de implementação ideal. Mas verifica-se que ambos auxiliam a ampliar a proteção de pessoas em situação de necessidade.

Em face disso, e embora se compute o fato de que o alargamento desses conceitos não contribuirá para a mudança das estruturas internacionais (mas favorecerá seu uso político mascarando interesses particulares), parece ser ainda preferível um cenário em que os dois conceitos sejam empregados. Um itinerário de equilíbrio para o uso dos conceitos de humanitarismo e vulnerabilidade deve ter consciência das possibilidades de uso político e alargamento indevido dos conceitos, mas buscando maneiras de implementação e aplicação que respeitem seus cernes e elementos basilares (necessários e suficientes). Dessa forma, os conceitos de humanitarismo e vulnerabilidade podem ampliar o espaço de proteção para os seres humanos.

### **Referências Bibliográficas**

BARNETT, Michael. Humanitarianism transformed. *Perspectives on politics*, v. 3, n. 4, p. 723-740, 2005.

\_\_\_\_\_. What is the Future of Humanitarianism?. *Global Governance*, v. 9, p. 401-416, 2003.

BARTOLINI, Mark. Modern Humanitarianism: Rethinking Neutrality. *Geo. J. Int'l Aff.*, v. 1, p. 45, 2000.

BELLONI, Roberto. The trouble with humanitarianism. *Re-*

*view of International Studies*, v. 33, n. 3, p. 451-474, 2007.

BRITISH RED CROSS. *What is Humanitarianism. Humanitarianism is*. Documento online, 2014.

BRITISH RED CROSS. *Humanitarianism unpacked*. Documento online, S/d.

CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, p. 243-263, 2000.

CHS ALLIANCE, GROUP URD; THE SPHERE PROJECT. *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*. Documento online, 2014.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *Princípios Fundamentais*. Documento online, S/d.

CYFER, Ingrid. Política Vulnerável: Breves Considerações sobre os Desafios que a Politização da Vulnerabilidade Traz para o Conceito de Política. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhaes Dias, LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017, v. 1, p. 11-26.

\_\_\_\_\_. What's the trouble with humanity? A feminist critique of Judith Butler's ethics of vulnerability. *Digithum*, n. 23, p. 1-15, 2019.

DAVEY, Eleanor; BORTON, John; FOLEY, Matthew. A history of the humanitarian system: Western origins and foundations. *Humanitarian Policy Group Working Paper*. Documento online, jun. 2013.

DEVELOPMENT INITIATIVES. *Defining humanitarian assistance*. Documento online, S/d.

FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. *Public culture*, v. 19, n. 3, p. 499-520, 2007.

FLEGAR, Veronika. Who is Deemed Vulnerable in the Governance of Migration?-Unpacking UNHCR's and IOM's Policy Label for Being Deserving of Protection and Assistance. Unpacking UNHCR's and IOM's Policy Label for Being Deserving of Protection and Assistance. *Asiel- & Migrantenrecht*, v. 8, p. 374-383, 2018.

FORSYTHE, David P. On Contested Concepts: Humanitarianism, Human Rights, and the Notion of Neutrality. *Journal of Human Rights*, v. 12, n. 1, p. 59-68, 2013.

HUMANITARIAN COALITION. *The Humanitarian System*. Documento online, S/d.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *The Seven Fundamental Principles*. Documento online, S/d.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). *Strategy 2020: Humanitarian Diplomacy Policy*. Documento Online, Dec. 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. In: JUBILUT, Liliana Lyra; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coords.). *Direito à diferença. Aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 13-30.

\_\_\_\_\_. *Não-intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINEAR, Larry. *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2002

ONUF, Nicholas. Escavando a “Comunidade Internacional”: Por uma Arqueologia do Conhecimento Metafórico. *Contexto Internacional*. v. 32, n. 2, p. 253-296, jul./dez. 2010.

OVIEDO, Rafael Antônio Malagón; CZERESNIA, Dina. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter biossocial. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 19, p. 237-250, 2015.

RÉGNIER, Philippe. The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition. *International Review of the Red Cross*, v. 93, n. 884, p. 1211-1237, 2011.

RIEFF, David. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Shuster, 2002

RODRIGUES, Gilberto M. A.; TERESI, Verônica Maria. O conceito de vulnerabilidade: uma perspectiva interdisciplinar para os Direitos Humanos. In: VALENTE, Isabel Maria Freitas; SALA José Blanes (Orgs.). *Cidadania, Migrações, Direitos Humanos: trajetórias de um debate em aberto*. Campina Grande: Editora da Universidade Federal de Campina Grande - EDUFPG, 2018. p. 117-146.

SANT'ANNA, Ana. Homicídios entre adolescentes no Sul do Brasil: situações de vulnerabilidade segundo seus familiares. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 1, jan-fev, p. 120-129, 2005.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparati-

ve politics. *American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SEABROOK, Jeremy. The doctrine of 'humanitarianism' is not as benign as you might think. *The Guardian*, 8 sep. 2014

SLIM, Hugo. *Humanitarian ethics: A guide to the morality of aid in war and disaster*. Oxford: Oxford University Press, 2015

TERRY, Fiona. *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 24 February 2017, A/HRC/34/3.1

VIROKANNAS, Elina; LIUSKI, Suvi; KURONEN, Marjo. The contested concept of vulnerability—a literature review. *European Journal of Social Work*, p. 1-13, 2018.

WATSON, Scott. The 'human' as referent object? Humanitarianism as securitization. *Security Dialogue*, v. 42, n. 1, p. 3-20, 2011.

WHITALL, Jonathan. "It's like talking to a brick wall": humanitarian diplomacy in the occupied Palestinian territory. *Progress in Development Studies*, v. 9, n. 1, p. 37-53, jan. 2009.

WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. Introduction. In: WILSON, Richard Ashby; BROWN, Richard D. *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

**Sites consultados:**

ENGLISH OXFORD DICTIONARY. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com>>.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS.

Disponível em: <<https://www.icrc.org/>>.

# A Institucionalização Internacional do Combate ao Tráfico Internacional de Seres Humanos: uma análise a partir da óptica da vulnerabilidade

Cláudia Alvarenga Marconi\*  
Gabriele Aparecida Suyama\*\*  
Kethelen Douglas da Silva Araujo\*\*\*

## Introdução

O fim da Guerra Fria fez precipitar o indivíduo e a segurança humana como preocupações na agenda mais abrangente de segurança internacional, já que a preservação de sua integridade física e moral (para não dizer eventuais reparações a danos provocados nessa mesma direção) ganhou ênfase frente à introdução e desenvolvimento de uma noção de dano internacional que desafiava os limites da própria fronteira estatal.

Inserido na discussão da noção de dano, temos como referência o autor Linklater<sup>1</sup>, que realizou uma ampla discussão e até uma tentativa de produzir uma genealogia da noção de dano. Embora aqui não se pretenda avançar nessa discussão, há que se indicar que um princípio do dano como base para obrigações

---

\* Professora do Curso de Graduação em Relações Internacionais da FECAP. Professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC-SP e Tutora do Programa de Educação Tutorial (PET-RI) da PUC-SP

\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela FECAP.

\*\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela FECAP.

<sup>1</sup> LINKLATER, A. *The problem of harm in world politics: Theoretical investigations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 88.



cosmopolitas mais gerais atenuaria eventuais vulnerabilidades humanas. Entretanto, o autor ressalta que há limites dessa defesa cosmopolita de uma noção de dano na política mundial, especialmente considerando que tal associação se mostra “[...] incerta na medida em que o conceito de dano é tão indeterminado a ponto de não fornecer uma barreira para a extensão aleatória das responsabilidades morais”. É justamente essa ausência de barreira para uma extensão aleatória e difusa das responsabilidades morais no plano internacional que evidencia lacunas na abordagem e significação da vulnerabilidade que serão explorados nesse capítulo, assim como certa ausência de preocupação mais sistemática com as vítimas em alguns processos de institucionalização internacional, como a do tráfico humano.

É certo, todavia, que alguns fenômenos sociais, tais como o crime organizado transnacional, o terrorismo ou ainda crimes ambientais, ganharam maior presença numa agenda multidimensional de segurança, visto que as soluções unilaterais e multilaterais tradicionalmente interestatais já não eram suficientes. Ademais, esses fenômenos se tornaram extremamente internacionalizados e os atores que os constroem aprenderam a se beneficiar com a globalização e a evolução da tecnologia de comunicação. Além disso, os ditos atores não-estatais detêm a capacidade de se realocar geograficamente e de operar redes criminosas em outros pontos do planeta com relativa flexibilidade.

No que tange à dimensão econômica, segundo

a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), o Crime Organizado Transnacional movimentava cerca de US\$ 870 bilhões ao ano. Estima-se que essa receita supere em mais de seis vezes o montante disponível para o desenvolvimento, além de representar 1,5% do PIB mundial ou 7% das exportações mundiais de mercadorias. Dentre os diversos crimes, o tráfico de seres humanos é a terceira maior economia ilícita, que gera uma receita de aproximadamente US\$ 32 bilhões/ano, além de gerar um grande custo humano de difícil mensuração<sup>2</sup>.

Portanto, o tráfico internacional de pessoas demanda uma solução coordenada/articulada entre políticas internacionais, nacionais e locais, visando impactar diferentes camadas sociais, econômicas e políticas, sobremaneira porque os atores enredados em várias pontas dessa cadeia se utilizam das, para não dizer, adensam as vulnerabilidades humanas *embodied* e *embedded*<sup>3</sup> de forma persistente<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> UNODC. *New UNODC campaign highlights transnational organized crime as a US\$870 billion a year business*, 16 jul. 2012. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/July/new-unodc-campaign-highlights-transnational-organized-crime-as-an-us-870-billion-a-year-business.html>>. Acesso em: 10 abr. de 2019.

<sup>3</sup> Para efeitos dessa reflexão, *'embodied'* se refere à corporificação da noção da vulnerabilidade, a partir da qual se argumenta que os nossos corpos estão sujeitos a uma série de danos, sejam eles biológicos ou oriundos das externalidades; já a noção de *'embedded'* aponta para a propensão a falhas que possam ocorrer ao longo dos relacionamentos e interações sociais e que podem agravar a propensão à exposição a danos a que um indivíduo possa estar sujeito.

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Human rights priorities in the European*

Ao analisar a institucionalização internacional do tráfico de pessoas, observa-se que os mecanismos de responsabilização sempre estiveram muito atrelados a uma perspectiva tradicional da Segurança Internacional e à detecção dos agentes criminosos. Entretanto, uma possível mudança de enquadramento deste tema a partir das vulnerabilidades das vítimas pode nuançar a problemática e aproximar, simultaneamente, tanto a academia como os formuladores de políticas de dimensões mais sensíveis do crime aqui em questão.

Neste contexto, reconhece-se a incorporação, por exemplo, da abordagem do *gender mainstreaming*<sup>5</sup> em diferentes institucionalidades internacionais. Essa norma, em certa medida conveniente, constitui um pano de fundo importante para se interpretar o fenômeno do tráfico de seres humanos, uma vez que a ênfase sobre a dimensão de gênero pode lançar luz sobre os grupos minoritários, muito comumente negligenciados pelas fórmulas generalistas de solução de problemas complexos e pelos desenhos de políticas públicas internacionais. Assim, o *gender mainstreaming* pôde se comportar como uma forte ferramenta institucional, no

---

*Union's external and internal policies: an assessment of consistency with a special focus on vulnerable groups.* Work Package 12 – Deliverable. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.fp7-frame.eu/frame-reps-12-2/>>. Acesso em: 10 abr. de 2019.

<sup>5</sup> *Gender mainstreaming* traduz um sentido de política pública internacionalmente aceito para promover a igualdade de gênero em diversas agendas. Adotada na Quarta Conferência Internacional sobre as Mulheres, em 1995, foi no presente texto tomada como um dos meios para ressaltar as vulnerabilidades a que mulheres e meninas estão especialmente sujeitas ao longo da cadeia do tráfico humano.

sentido de permitir o mapeamento e problematização dos limites morais da institucionalização internacional do tráfico humano e do quanto os danos de uma atividade criminosa dessa extensão não são uniformemente distribuídos entre todos os indivíduos do globo.

Assim, o objetivo desse capítulo é destacar a forma como se deu o aprofundamento da institucionalização internacional da responsabilização do tráfico de pessoas e mapear a emergência (e algumas de suas consequências) da noção de vulnerabilidade e seus variados significados acompanhados nos instrumentos político-jurídicos associados a essa agenda, quiçá retirando o caráter punitivo e de combate ao crime em questão e conferindo um sentido protetivo e reparativo dos danos às vítimas (não uniformes).

## **1. Da Dinâmica e da Institucionalização do Tráfico Internacional de Pessoas: aspectos introdutórios**

O tráfico internacional de pessoas é um fenômeno social que ocorre há séculos, sendo possível observá-lo ao longo da história. Atualmente, este fenômeno social possui diversas finalidades de exploração de outro ser humano e, cada vez mais, verifica-se a expansão do número de rotas de circulação com vistas a aliciar vítimas de distintos lugares do mundo e atender os diferentes mercados.

Diante da internacionalização das modalidades de crime organizado, a Organização das Nações Unidas (ONU) estruturou o UNODC em 1997, no intuito

de coordenar as ações internacionais para implementar medidas que refletissem as convenções internacionais contra os diferentes tipos de crime. Desde 1999, o UNODC mantém o Programa contra o Tráfico de Seres Humanos, em colaboração com o *United Nations Inter-regional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI), tornando-se uma importante resposta institucional internacional para o enfrentamento do tráfico humano, contudo, este programa encontrou diversos obstáculos, devido à falta de harmonização dos procedimentos de acusação para criminosos e de tratamento das vítimas traficadas<sup>6</sup>.

Um fator essencial que deu origem a esses obstáculos foi a falta de uma definição consensual sobre o que seria “tráfico de pessoas”, dando liberdade aos Estados para contextualizá-lo e tipificá-lo como crime, o que resultou, em alguns casos, em mecanismos de combate ao crime sem prever procedimentos adequados de apoio às vítimas, que não conseguiam se reinserir na sociedade, abrindo possibilidades de futuros casos de revitimização<sup>7</sup>. Dessa forma, em 2000, houve a adoção do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como *Protocolo de Palermo*,

---

<sup>6</sup> UNODC. *About UNODC*. Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>>. Acesso em: 5 de abr. 2019.

<sup>7</sup> FIRMO-FONTAN, Victoria. Responses to Sexual Slavery: From the Balkans to Afghanistan. In: ANKER, Christien van den (Ed.). *The Political Economy of New Slavery*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. cap. 5, p. 91-106.

que define o que seria “tráfico de pessoas”, incluindo a responsabilização dos Estados sobre as vítimas. Perante a definição, dada pelo protocolo<sup>8</sup>, o tráfico não se vincula apenas à prostituição, mas também à violência, a intimidação e o engano relativos ao deslocamento de pessoas para o trabalho forçado ou escravo. Assim, o UNODC promoveu a criminalização dessas finalidades como uma das estratégias para ampliar o combate ao Tráfico Internacional de Pessoas, entretanto, é necessário tempo e recursos para a adaptação da máquina estatal<sup>9</sup>.

O UNODC também é responsável por produzir um Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, que possibilita identificar os perfis dos indivíduos vitimizados para que haja a compreensão de quem são as vítimas e suas vulnerabilidades perante os criminosos<sup>10</sup>. Por meio desses relatórios, a instituição chama a atenção à urgência do assunto, visto que o tráfico apresenta diversos fluxos com mais de 500 diferentes rotas entre 2012 e 2014, de modo que está presente em todas regiões do mundo. Assim, o UNODC busca gerar coopera-

---

<sup>8</sup> Cf. Article 3. Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolonTrafficking.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>9</sup> UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. New York: United Nations, 2016. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf)> Acesso em: 1 mai. 2019.

<sup>10</sup> Ibid.

ção e colaboração a “nível internacional e as necessárias habilidades de aplicação da lei a nível nacional e regional para detectar, investigar e processar com sucesso os casos de tráfico de pessoas”<sup>11</sup>. Todavia, os relatórios estão mais alinhados com a ideia de “vulnerabilidade posicional”. Um exemplo é a constatação da UNODC de que há uma relação direta entre a intensificação do movimento de refugiados e migrantes e a ampliação do tráfico internacional de pessoas desde 2014, visto que os traficantes aproveitaram para recrutar como vítimas os indivíduos que buscavam melhores condições de vida em outros países.

Com isso, há o fenômeno da precarização da vida humana, pois estas pessoas são aliciadas pelos agentes criminosos para passarem por situações e trabalhos degradantes, a fim de fugirem da pobreza, da fome e/ou dos conflitos locais. Observa-se, portanto, que este fenômeno os torna reféns do sistema de dominação da rede criminosa, sem pretensão de romper por não haver mecanismos de auxílio estatal. Por isso, esse e outros movimentos geraram um aumento dos debates sobre o tráfico de pessoas para formular instrumentos que reduzissem os números de vítimas deste crime e alertassem para a necessidade de melhorar a responsividade internacional<sup>12</sup>.

Constata-se daí a maior sensibilidade internacional para compreensão dos perfis das vítimas e formu-

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Cf. FIRMO-FONTAN, Victoria. Op. cit.

lação de políticas públicas tomadas como eficientes. Ao analisar os dados gerados pelo Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas 2016, 71% de todas as vítimas detectadas de tráfico são mulheres e meninas. Em relação às finalidades do tráfico, o documento destaca que a maioria das mulheres e meninas traficadas foram destinadas ao falso matrimônio ou à exploração sexual, enquanto que os homens e meninos são geralmente destinados para trabalho forçado<sup>13</sup>.

Mesmo que a maioria das vítimas ainda compreendam mulheres, é importante observar que desde 2006, o número de vítimas crianças e homens vem aumentando. Assim, em 2014, os homens apresentaram um percentual de 21%, enquanto que, em 2004, representaram apenas 13%. Ao mesmo tempo, houve um aumento da parcela de vítimas traficadas para trabalho forçado, sendo que, entre 2012 e 2014, 04 de 10 vítimas detectadas foram traficadas para trabalho forçado e, dessas vítimas, 63% eram homens. Cabe destacar que o perfil das vítimas pode variar de acordo com a região. Assim, por exemplo, os homens representam 51% das vítimas detectadas na Europa Oriental e na Ásia Central, estando ligado ao tráfico por trabalho forçado. Apesar da tendência, houve casos de vítimas de maioria do sexo masculino para exploração sexual que estão concentrados na Europa Ocidental e Meridional e nas Américas<sup>14</sup>. Ressalta-se que há diferentes perfis

---

<sup>13</sup> UNODC. Global Report on Trafficking in Persons 2016. Op. cit.

<sup>14</sup> Ibid.



de vítimas dentro da mesma região, mas o UNODC alerta que as informações disponíveis são muito escassas para apresentar com exatidão algum padrão.

O Relatório aponta que um possível agravante para que o indivíduo de uma dada região seja uma possível vítima é a existência de conflitos e perseguições ao longo de algumas rotas de migração, impactando no aumento de vulnerabilidades a que o indivíduo está exposto. Ademais, infere-se que este crime está presente em todas as regiões do mundo, sem distinção de nacionalidade, gênero e idade, mas não igual e uniformemente<sup>15</sup>.

Conforme já apontado, os indivíduos mais vulneráveis ao tráfico de seres humanos são oriundos de Estados que apresentam pobreza, instabilidades políticas, desigualdades econômicas e baixa oportunidade de trabalho, de educação e de perspectivas positivas futuras para os jovens. Ou seja, a noção de vulnerabilidade empregada para interpretar esses casos relaciona-se a fatores exógenos, bem como a uma transnacionalização das vulnerabilidades corporificadas que acompanham esse crime.

Ao se identificar as causas das vulnerabilidades, há a possibilidade de se elaborar instrumentos mais inclusivos de combate ao tráfico internacional de pessoas, visto que este crime se abastece tanto do contexto externo como das vulnerabilidades corpóreas das vítimas. Sobre esta última, é notável que, ao longo de

---

<sup>15</sup> Ibid.

toda a atividade do tráfico, as fronteiras corpóreas de quem é traficado não são ultrapassadas todas da mesma forma e com a mesma facilidade. Assumindo, por exemplo, corpos que estão historicamente associados a certas formas de violência, fica fácil entender a maior vulnerabilidade de mulheres e meninas a esse crime. No que tange, por sua vez, ao contexto, ele pode enaltecer e expor vulnerabilidades corporificadas. Por isso, insiste-se que “[...] todas as ações de prevenção e luta contra a pobreza e contra as formas e estruturas de subjugação e dominação são necessárias para prevenir e combater o tráfico”<sup>16</sup>.

## **2. Vulnerabilidade: a revisão de uma literatura ausente nas Relações Internacionais (RI)**

De que modo a vulnerabilidade pode ser considerada uma ferramenta teórica relevante para a compreensão do fenômeno do tráfico internacional de pessoas, sobretudo, quando consideramos como foco dessa reflexão as possibilidades de centralizar as vítimas? Sabe-se que a literatura sobre a vulnerabilidade é escassa no campo das RI. Entretanto, faz-se possível e pertinente a formulação de perguntas e respostas que sirvam de revisão da literatura e colaborem para suprir essa lacuna. Ou seja, crê-se que, por meio dessa abordagem, será possível mapear os eixos centrais da

---

<sup>16</sup> MEDINA, Javier García. Sujetos vulnerables en la trata de seres humanos. Los casos de México y España. *Trayectorias Humanas Transcontinentales: Poblaciones Vulnerables y Derechos Humanos*, n. 1, 2017. p. 7.

discussão teórica acerca da vulnerabilidade e que mais incidência têm sobre o objeto do presente artigo.

## **2.1. O que é Vulnerabilidade e em que Medida a Vulnerabilidade é uma Lente Teórica que Colabora Para a Compreensão Ampliada do Tráfico de Pessoas?**

Primeiramente, é necessário compreender que a origem do termo “vulnerabilidade” advém da palavra em latim *Vulnus*, que, em português, remete a ideia de ferida ou violação de um direito. Desta forma, a concepção de vulnerabilidade considera a dimensão corpórea da existência humana, considerando que a vida humana está susceptível a ameaças e perigos<sup>17</sup>. Portanto, a vulnerabilidade é uma condição universal, inevitável e endógena ao humano<sup>18</sup>.

Complementarmente a esta definição, a perspectiva da bioética aponta que a vulnerabilidade é comumente vista como uma condição ontológica de toda a existência humana, sendo um parâmetro usado para identificar aqueles que requerem cuidados extras por serem especialmente vulneráveis, ou seja, refere-se àqueles cujas autonomia, dignidade e a integridade são capazes de serem ameaçadas. Esta perspectiva é adotada pelo Relatório do Comitê Internacional de Bioética

---

<sup>17</sup> TURNER, Brian S. *Vulnerability and Human Rights*. Philadelphia: The Pennsylvania State University Press, 2006.

<sup>18</sup> FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, v. 20, 1, article 2, 2008.

(IBC)<sup>19</sup> da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) de 2011 sobre o Princípio do Respeito pela Vulnerabilidade Humana e Integridade Pessoal, que reconhece a fragilidade humana universal, enfatizando a necessidade de contextualização das características que criam ou agravam a vulnerabilidade.

Além disso, o termo adotado enfatiza a necessidade de identificar grupos específicos que são especialmente vulneráveis. Portanto, percebe-se que a abordagem sobre a vulnerabilidade traz consigo dois elementos importantes<sup>20</sup>. O primeiro elemento associa a fragilidade humana como uma condição universal e inerente aos seres humanos. A segunda característica estabelece uma conexão entre a vulnerabilidade e a ideia de dependência, isto é, a vulnerabilidade incorporada a outros fatores torna a vida humana precária e, dessa forma, está atrelada às inter-relações com os outros.

De acordo com Fineman<sup>21</sup>, o sujeito vulnerável está ancorado pela noção de dependência (e não de independência, como dizem os liberais) e ausência de certas capacidades e, por isso o conceito de vulnerabilidade universal é visto como uma forte aposta teórica,

---

<sup>19</sup> O nome original em inglês é *Report of the International Bioethics Committee*.

<sup>20</sup> DODDS, Susan; ROGER, Wendy; MACKENZIE, Catriona. *Vulnerability: new essays in ethics and feminist philosophy*. Studies in feminist philosophy. Oxford: Oxford University Press, 2014.

<sup>21</sup> Cf. FINEMAN, Martha Albertson. Op. cit.

capaz de reconfigurar as abordagens legais e políticas sobre a desigualdade e desvantagem. Por outro lado, as autoras Dodds, Mackenzie e Rogers<sup>22</sup> alegam que determinados grupos estão mais suscetíveis a uma série específica de ameaças e danos. Desta forma, é possível identificar que há uma discrepância entre duas perspectivas da vulnerabilidade: uma que diz respeito à universalização desta condição e a outra que diz respeito à categorização de certos grupos vulneráveis.

Estas duas abordagens carregam algumas problemáticas. Em relação à primeira, o risco de rotular todos como sendo vulneráveis é que isso aumenta os limites de repensar as vulnerabilidades específicas, obscurecendo a identificação de certos grupos que são mais propensos a sérios danos. Por outro lado, considerar apenas um grupo restrito como vulneráveis traz à tona o risco de estigmatização e criação de estereótipos que podem enviesar as políticas de proteção às vítimas, estimulando um senso de responsabilidade paternalista. Para este dilema, Dodds, Mackenzie e Rogers<sup>23</sup> sugerem que, ao buscar uma definição conceitual para vulnerabilidade, é importante que estes dois apontamentos sejam incorporados a uma ética da vulnerabilidade capaz de integrar essas duas respostas.

---

<sup>22</sup> Cf. DODDS, Susan; ROGER, Wendy; MACKENZIE, Catriona. Op. cit.

<sup>23</sup> As autoras Dodds, Mackenzie e Rogers fazem distinções sobre vulnerabilidade inerente, que é tida como algo intrínseco a condição humana, e situação de vulnerabilidade, na qual busca entender a vulnerabilidade em um contexto específico, que permite a identificação de certos grupos mais vulneráveis.

Esta concepção proposta pelas três autoras é relevante, pois possibilita entender como a responsabilidade de proteção pode ser empregada a sujeitos mais vulneráveis e como é possível a formulação de intervenções institucionais para mitigar os efeitos das diversas formas de vulnerabilidade. As mesmas também identificam como a expressão “situação de vulnerabilidade” expõe um dilema ético que é descrito como Vulnerabilidades Patogênicas, que surgem quando um mecanismo empregado para reduzir certa vulnerabilidade tem um efeito paradoxal, capaz de potencializar ou criar outras vulnerabilidades<sup>24</sup>. No caso do tráfico de pessoas, é possível interpretar a vulnerabilidade patogênica como um efeito negativo que a institucionalização internacional de proteção as vítimas deste crime podem ocasionar, visto que, ao visibilizar essencialmente um grupo específico, como o das as mulheres e meninas, oculta-se outros.

## **2.2. Como a Vulnerabilidade Ressalta a Necessidade de Discutir o Dever de Proteção?**

Por meio da revisão da literatura, observa-se que a vulnerabilidade em si mesma é uma fonte de obrigação moral. Portanto, a abordagem proposta por este trabalho busca evidenciar que a visão contratualista sobre a moralidade e política são dispersas, pois não reconhecem o valor normativo da noção de vulnerabi-

<sup>24</sup> Cf. DODDS, Susan; ROGER, Wendy; MACKENZIE, Catriona. Op. cit.

lidade e da dependência.

Goodin<sup>25</sup> lança o argumento de que o que gera obrigações não é a voluntariedade ou o relacionamento, conforme argumentado pelos contratualistas. Com isso, para o autor, a fonte de obrigação emana da ideia de dependência do e no outro, ou seja, grande parte dos deveres e responsabilidades fundamentais derivam a partir da relação de dependência e interdependência que não são escolhidas pelas partes envolvidas.

Para os teóricos, os conceitos de vulnerabilidade e de dependência estão fortemente conectados, o que não os torna equivalentes. Para a autora Fineman<sup>26</sup>, esses conceitos são uma condição universal, mas a vulnerabilidade é uma condição constante, enquanto a dependência é esporádica. Além disso, a noção de vulnerabilidade tem o papel de alertar para a presença de arbitrariedades morais que podem resultar em danos e ameaças, a que certos grupos estão mais propensos. Dessa forma, as obrigações geradas têm a responsabilidade de proteger os vulneráveis contra possíveis ameaças aos seus interesses. Com isso, “[...] o princípio de proteger os vulneráveis é, em primeiro lugar, um argumento para ajudar os que estão em extrema necessidade”<sup>27</sup>.

Uma vez que a vulnerabilidade apresenta um sig-

---

<sup>25</sup> GOODIN, Robert. *Protecting the Vulnerable*. Illinois: University of Chicago Press, 1985.

<sup>26</sup> Cf. FINEMAN, Martha Albertson. Op. cit.

<sup>27</sup> Cf. GOODIN, Robert. Op. cit.

nificado moral, o questionamento sobre quem detém a responsabilidade primária perante a vulnerabilidade faz surgir uma série de questões complexas, relacionadas, por exemplo, à conexão que há entre a vulnerabilidade e as diversas formas de exploração encontradas nas finalidades e práticas do tráfico de pessoas, bem como o posicionamento social em que se encontram as vítimas e a distribuição de responsabilidades de proteção àqueles cujos direitos foram violados ou estão mais suscetíveis a tais violações. Desta maneira, Goodin<sup>28</sup> propõe que a tarefa de proteger os indivíduos mais vulneráveis recaia, portanto, sobre qualquer um que esteja em posição de prestar assistência. Contudo, as pessoas que detém poder e estão em posição de autoridade teriam responsabilidades especiais sobre aqueles que estão em uma relação de dependência desfavorável. Isso ocorreria porque o potencial de exploração resulta-se das relações assimétricas entre os indivíduos, nas quais uma pessoa em posição superior pode adquirir vantagens injustas sobre aqueles que se encontram em posições de inferioridade. Logo, as autoridades seriam obrigadas a ser o vigilante contra os abusos de poder sobre os mais vulneráveis e responsáveis pela proteção destes indivíduos.

Perante à problemática do tráfico internacional de pessoas, é possível questionar o papel das Instituições Internacionais e do Estado na proteção das possíveis vítimas do aliciamento feito pelos traficantes. Por-

---

<sup>28</sup> Cf. Ibid



tanto, a análise sobre a responsabilidade de proteção necessita levar em consideração que a relação entre vulnerabilidade, dependência e obrigação são socialmente constituídas tanto em âmbito nacional quanto no internacional. Em relação ao conceito de dependência, é importante considerar que as formas de cuidados injustas para com as vítimas podem ter efeitos adversos sobre outros e, por isso, faz-se preciso repensar o dever de proteção a partir da noção de justiça social.

O dever de proteção é um problema de justiça social porque evidencia as obrigações e responsabilidades frente aos vulneráveis. Os teóricos são cientes de que algumas políticas de proteção podem ser empregadas para justificar uma lógica coercitiva paternalista, e que podem produzir vulnerabilidades patogênicas. Por esse motivo, há aqueles que argumentam que as políticas de proteção devem ser guiadas por medidas que promovam a autonomia dos indivíduos, no intuito de que não sejam vítimas ou possam ainda sofrer um processo de revitimização. A teoria da vulnerabilidade expõe que as decisões políticas são capazes de determinar quando a dependência será mantida ou superada. Segundo Butler e Gambetti<sup>29</sup>, as práticas governamentais para proteção, em certos casos, podem obscurecer as capacidades daqueles declarados vulneráveis a agir politicamente, destacando o acirramento das formas de proteção paternalista.

---

<sup>29</sup> BUTLER, Judith; GAMBETTI, Zeynep; SABSAY, Leticia. *Vulnerability and resistance*. Duke University Press: London. 2016. p. 5.

Considerando que a vulnerabilidade é uma forma de compreender a natureza precária das instituições sociais, as obrigações centrais envolvidas em resposta às vulnerabilidades incluem o fornecimento de proteção contra danos, o atendimento das necessidades e a prevenção das diversas formas de exploração moderna. Entretanto, é necessário estar ciente sobre como a vulnerabilidade é frequentemente associada ao fenômeno da vitimização e como a rotulação de certos grupos podem levar à discriminação, estereótipos e intervenções paternalistas injustificáveis.

Cabe ressaltar que a vulnerabilidade corpórea expõe a ideia de que os seres humanos têm uma propensão a riscos comuns, por exemplo, às doenças e morte. Por causa dessas condições, os seres humanos precisam construir instituições para compensar a sua exposição aos riscos. Para Turner, as instituições são como “[...] pontes entre os seres humanos e seu ambiente físico e, por meio dessas instituições, a vida humana torna-se coerente, significativa e contínua”<sup>30</sup>. Assim, as instituições são criadas para reduzir as vulnerabilidades e obter mais segurança, mas o autor alerta que esses padrões institucionais são imperfeitos, inadequados e precários, resultantes da complexa interação que há entre os indivíduos, Estados e política. Por isso, é necessário compreender em que medida as instituições funcionam ou deixam de funcionar.

---

<sup>30</sup> Cf. TURNER, Brian S. Op. cit

De forma complementar, Fineman<sup>31</sup> argumenta que a análise sobre a vulnerabilidade serve, portanto, para repensar acerca da funcionalidade das instituições e a necessidade destes arranjos existirem para não atender somente a interesses particulares. Com isso, o Estado deve ser responsivo e responsável pelo aspecto mais geral da vulnerabilidade presente em todos os indivíduos, em outras palavras, o Estado não deve hierarquizar e centralizar o seu dever de proteção somente a um grupo específico de vulneráveis, pois tal medida seria arriscada e produziria efeito adverso sobre os demais grupos vulneráveis. Portanto, a criação de uma política que repousa em um dever de proteção igual, considerando as vulnerabilidades compartilhadas, seria a saída institucional mais adequada e capaz de promover justiça social.

Conclui-se que, pela perspectiva do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, os Estados são obrigados a respeitar e garantir que as pessoas e instituições privadas respeitem, protejam, promovam e garantam a realização prática dos direitos humanos de acordo com o princípio da não discriminação. Em relação ao tráfico, isso inclui a prevenção de violações por meio de leis, políticas e programas de combate ao crime, adoção de medidas apropriadas contra os infratores e fornecimento de atendimento adequado às vítimas em sua pluralidade.

---

<sup>31</sup> Cf. FINEMAN, Martha Albertson. Op. cit.

### **3. Redimensionando o Regime Internacional para o Combate ao Tráfico Internacional de Pessoas à luz da Vulnerabilidade**

O esforço de estabelecer um acordo internacional para conter o tráfico internacional de pessoas é um movimento recente, apesar do fenômeno estar presente ao longo da evolução da sociedade. Ao analisar o regime internacional que se adensa em torno dessa problemática, observa-se que uma abordagem sobre a vulnerabilidade das vítimas não foi feita até a adoção do Protocolo de Palermo, em 2000. Desta forma, esta sessão buscará estabelecer de que forma a noção de vulnerabilidade está relacionada com o processo de institucionalização internacional do tráfico humano, chegando a se constituir num regime internacional de proibição a tal crime.

Os primeiros instrumentos internacionais apresentaram um esforço para conceituar o tráfico, conectado com a criminalização da prostituição, a fim de combater a exploração sexual de mulheres brancas. Paulatinamente, houve uma ampliação da proteção das vítimas para abranger todas as mulheres e os “menores”, que englobavam tanto as crianças quanto os adolescentes. Em 1950, a Convenção das Nações Unidas e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (*Lake Success*, EUA) foi instituída como um esforço internacional para uniformizar esses primeiros instrumentos. De acordo com o documento, o principal objetivo era criminalizar “[...] a prostituição

e o mal que a acompanha, isto é, o tráfico de pessoas para fins de prostituição [...]”<sup>32</sup>. Observa-se que há uma forte vinculação do tráfico de mulheres com fins de exploração sexual, sem estipular os outros diversos fins e sem estabelecer uma definição de tráfico. Por fim, este documento não se preocupou em compreender as causas do crime.

Em 1948, Assembleia Geral das Nações Unidas adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que representa um importante marco para o avanço da proteção internacional do indivíduo ao perpetuar o reconhecimento e efetivo cumprimento dos direitos humanos, pregando a igualdade entre todos os indivíduos e o combate à discriminação<sup>33</sup>. Logo, o documento tem um papel significativo para perpetuar o fim do tráfico internacional de pessoas, independente do sexo ou finalidade, uma vez que todos os indivíduos são livres e iguais.

Após influências externas e estudos realizados pela ONU, em 1959, nota-se que uma solução mais efetiva para o combate ao tráfico de pessoas deveria ser construída em conjunto pelos atores estatais, ao mesmo tempo em que fosse desvinculado exclusivamente

---

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto 46.981, de 08 de out. de 1959. Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio. Rio de Janeiro, DF, 4 set. 1959. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D46981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D46981.htm)>. Acesso em: 21 out 2018

<sup>33</sup> UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em 3 nov. 2018.

da regulamentação da prostituição. Desse modo, a comunidade internacional buscou formular medidas de enfrentamento ao tráfico que fossem flexíveis e adaptáveis às características de governo. Contudo, esses esforços internacionais ainda estavam restritos a correlacionar o tráfico de pessoas com a prostituição, uma vez que a Guerra Fria impediu um avanço nos debates sobre o fenômeno<sup>34</sup>.

Somente em 1998, a ONU constituiu um comitê intergovernamental especial, de composição aberta, com a finalidade de elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional. Entretanto, o foco do comitê é combater os crimes internacionais e não promover os direitos humanos. Diante dos estudos do comitê especial, das influências internacionais e da DUDH, há a formulação do Protocolo de Palermo, em 2000, o qual estabelece uma definição para o tráfico de pessoas. Ademais, o documento estimula os Estados a estabelecerem políticas abrangentes, programas e outras medidas para prevenir e combater o tráfico de pessoas e proteger as vítimas do processo de revitimização. Outro ponto a salientar é que este é o primeiro documento internacional que menciona a vulnerabilidade das vítimas como algo que requer atenção das autoridades estatais para

---

<sup>34</sup> LAZZURI, Milena Sabatini. Tráfico Internacional de Pessoas para Fins de Exploração Sexual. *Âmbito Jurídico*, XVIII, n. 137, jun 2015. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16147](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16147)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

o enfrentamento do crime<sup>35</sup>.

Após o *Protocolo de Palermo*, a questão do tráfico internacional de pessoas passa a ser debatida em âmbito internacional, intermediada pelo UNODC. Por meio dos relatórios produzidos pela instituição, é possível identificar os perfis dos indivíduos traficados e qual é a “situação de vulnerabilidade” em que estão inseridos, de modo a tratar as vulnerabilidades como um conjunto de fatores exógenos às vítimas. Assim, nota-se um avanço nos estudos apresentados pelos relatórios sobre a identificação de quem são as vítimas e os agentes criminosos e quais indivíduos requerem mais proteção para que as medidas de combate ao tráfico internacional de pessoas pudessem ser mais responsivas.

Em 2009, o primeiro Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas<sup>36</sup> foi produzido, tendo como objetivo apresentar informações sobre a quantidade de vítimas, as principais rotas, os ganhos gerados e as tendências deste crime. Além disso, o relatório propunha uma análise sobre a resposta dos países para essa problemática, mas sem explorar a noção de vulnerabilidade. Já os três relatórios subsequentes apresentavam uma preocupação maior em compreender as vulnerabilida-

---

<sup>35</sup> Cf. UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Op. cit.

<sup>36</sup> UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2009*. New York: United Nations, 2009. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2019.

des atinentes às vítimas. O Relatório de 2012<sup>37</sup> tinha a intenção de fornecer uma base para traçar o perfil das vítimas e dos infratores de acordo com a dinâmica geográfica deste crime, enquanto o Relatório de 2014<sup>38</sup> ressalta o baixo nível de condenação aos criminosos em nível nacional e a negligência por parte dos Estados em relação às vulnerabilidades dos indivíduos. Por tal razão, o relatório sugere que as medidas de combate ao tráfico teriam que ser adaptadas às especificidades regionais para serem mais eficazes e atenderem as necessidades específicas das vítimas. Por fim, o Relatório de 2016<sup>39</sup> atualiza a visão sobre o tráfico, incluindo refugiados e migrantes como novos perfis de vítimas, devido às crises globais que aumentaram os fluxos migratórios, sendo, de certo modo, inovador, pois expande os perfis de vítimas.

Por meio deste mapeamento e cotejamento dos principais instrumentos, foi possível detectar um importante ponto de inflexão nessa agenda e no que toca às possibilidades de inclusão de um olhar pró-vítima para a questão: o *Protocolo de Palermo*. Inicialmente, os documentos não apresentavam uma preocupação com

---

<sup>37</sup> UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. New York: United Nations, 2012. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2019.

<sup>38</sup> UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2019

<sup>39</sup> Cf. UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. Op. cit.



as vulnerabilidades que permeavam as vítimas do tráfico e eram centrados em proteger primordialmente as mulheres e as crianças. Após o Protocolo, observa-se uma maior preocupação em entender as vulnerabilidades das vítimas e em dar um suporte a elas para evitar sua revitimização, inaugurando uma alternativa para combater o tráfico. Entretanto, nota-se que tais documentos não conseguiram transcender a compreensão de vulnerabilidade como algo além dos fatores exógenos, mesmo havendo uma tendência de expansão do perfil das vítimas do tráfico internacional de pessoas.

## **Conclusão**

O presente capítulo objetiva compreender o fenômeno da institucionalização internacional do combate ao tráfico de pessoas a partir da perspectiva da vulnerabilidade. Com isso, o capítulo mapeou a institucionalização do combate ao tráfico de pessoas no nível internacional, por meio do trabalho da UNODC, que aponta os aspectos da dinâmica do tráfico de pessoas para identificar o perfil das vítimas e suas rotas, desmitificando a generalização de associar o crime à exploração sexual de mulheres e meninas e entendê-lo na sua totalidade. Por meio de uma discussão teórica sobre o conceito de vulnerabilidade, buscou-se evidenciar o quanto esse construto pode ser relevante na compreensão do fenômeno, dando maior ênfase à(s) vítima(s) e suas heterogeneidades.

Posteriormente, o aprofundamento da institucio-

nalidade internacional em torno do tráfico de pessoas foi compreendido por meio de análise dos principais documentos desta temática em intersecção com sua preocupação ausente ou presente com a vulnerabilidade em suas principais acepções. Foi possível constatar que tais documentos apresentam uma crescente preocupação em entender os elementos que agravam as vulnerabilidades das vítimas do tráfico. No que tange à redução das vulnerabilidades, o texto teve seu início apoiado no reconhecimento de movimentos externos ao regime de combate ao tráfico de pessoas e que instigaram a introdução de um viés de gênero nessa institucionalidade. Com o cotejamento dos instrumentos político-jurídicos atinentes ao tráfico humano, restou claro como o Protocolo de Palermo se comporta como um ponto de inflexão na trajetória dessa institucionalidade justamente por ecoar a estratégia de *gender mainstreaming*.

Contudo, uma pluralidade de outras vulnerabilidades corre o risco de não ser reconhecida se se encerra na adoção de um grupo minoritário o esforço de enfatizar a importância das vítimas do crime em questão. Ao considerar, por exemplo, a questão de gênero e sua relação com o tráfico de pessoas, percebe-se que esta estratégia de *gender mainstreaming* cria uma expectativa vã de cascadeamento para outros grupos vulneráveis, ampliando o reconhecimento das vulnerabilidades *embodied* e *embedded*, como se observa pela sequência do *Protocolo de Palermo*. O aprofundamento do debate so-

bre gênero possibilitaria, por exemplo, a inclusão de outros grupos minoritários na pauta das políticas públicas internacionais relativas ao tráfico humano, tais como os transexuais e travestis, ou ainda o reconhecimento da vulnerabilidade de grupos migrantes que poderia ser interseccionada com as vulnerabilidades de gênero ou mesmo outras vulnerabilidades ainda não nomeadas ao longo da trajetória institucional internacional desse Regime.

Assim, o presente capítulo estabeleceu formas pelas quais a abordagem da institucionalização internacional do tráfico humanos à luz da vulnerabilidade poderia produzir políticas mais sensíveis às vítimas e sua pluralidade, sem perder de vista que o reconhecimento internacional da condição de vulnerabilidade humana e dos processos de vitimização é condição fundamental para que um Regime que se pretende protetivo dos direitos humanos realmente o seja em um sentido robusto, minimizando danos muito concretos sobre as vidas e trajetórias de vítimas absolutamente reais, encarnadas e inseridas em distintos contextos sociais.

### **Referências Bibliográficas**

BUTLER, Judith; GAMBETTI, Zeynep; SABSAY, Leticia. *Vulnerability and resistance*. Durham: Duke University Press, 2016.

DODDS, Susan; ROGER, Wendy; MACKENZIE, Catriona. *Vulnerability: new essays in ethics and feminist philosophy*. Studies in feminist philosophy. Oxford: Oxford University Press, 2014.

EUROPEAN COMMISSION. *Human rights priorities in the European Union's external and internal policies: an assessment of consistency with a special focus on vulnerable groups*. Work Package 12 – Deliverable 2. 2015.

FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, v. 20, 1, article 2, 23 p., 2008.

FIRMO-FONTAN, Victoria. Responses to Sexual Slavery: From the Balkans to Afghanistan. In: ANKER, Christien van den (Ed.). *The Political Economy of New Slavery*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

GOODIN, Robert. *Protecting the Vulnerable*. Illinois: University of Chicago Press. 1985.

LAZZURI, Milena Sabatini. Tráfico Internacional de Pessoas para Fins de Exploração Sexual. *Âmbito Jurídico*, XVIII, n. 137, jun. 2015.

LINKLATER, A. *The problem of harm in world politics: Theoretical investigations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

MEDINA, Javier García. Sujetos vulnerables en la trata de seres humanos. Los casos de México y España. *Trayectorias Humanas Trascontinentales: Poblaciones Vulnerables y Derechos Humanos*, n. 1, 2017.

TURNER, Brian S. *Vulnerability and Human Rights*. Philadelphia: The Pennsylvania State University Press, 2006.

UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2009*. New York: United Nations, 2009.

\_\_\_\_\_. *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. New York: United Nations. 2012.

\_\_\_\_\_. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. New York: United Nations. 2014.

\_\_\_\_\_. *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. New York: United Nations. 2016.

# A Utilização da Proteção Completar na Contemporaneidade: uma análise de sua eficácia a partir do Humanitarismo

Ananda Pórpura Fernandes\*

## Introdução

O mundo pós-moderno traz uma complexidade de atuação no cenário internacional cada vez maior, principalmente quando a questão envolve a proteção do migrante forçado, aquela que requer medidas e políticas que realçam as diferenças entre “nós” e “eles”<sup>1</sup>, aumentando a insegurança e desconforto daqueles que os recebem. “Eles”, além de serem um constante lembrete das instabilidades do mundo fluído e interconectado, das vulnerabilidades e riscos de se viver em um local de constante mudança e futuro incerto, também são utilizados como uma ferramenta aos que almejam o poder político (seja para ganhar voto ou diminuir a

---

\* Mestranda em Direito Internacional na Universidade Católica de Santos, onde é membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello em parceria com o ACNUR. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>1</sup> As expressões “nós” e “eles” são utilizadas pelo sociólogo Bauman em contextos que envolvem o nacionalismo e patriotismo, em cenários que apresentam fronteiras. Assim, as expressões remetem ao sentimento de pertencimento, principalmente em problemáticas migratórias (ainda mais se apresentar caráter forçado), onde o “nós” torna-se uma referência aos que fazem parte de uma comunidade, e o “eles” aos que diferem daqueles que ali pertencem, atribuindo-o uma estranheza. (BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.)

responsabilidade pública frente às falhas estatais)<sup>2</sup>.

Dessa maneira, aponta-se que a pós-modernidade se demonstra como a era das sensações, fazendo com que a retórica seja o principal instrumento utilizado para a formulação da política, principalmente a política migratória. Diante ao aumento da responsabilidade individual e ao enfraquecimento da soberania dos Estados (já que surgem novos atores e fatores no cenário internacional que trazem uma dependência de atuação) a busca por um porto seguro, por um lugar de pertencimento, se torna intensa<sup>3</sup>. Isso permite que o indivíduo seja induzido facilmente (a partir de seus medos cósmicos ou reais)<sup>4</sup> pelas promessas de um *strongmen/strongwomen*<sup>5</sup> que se apresente como herói/heroína à sobrevivência do nacional em uma sociedade de performance, frente aos novos competidores que ingressam seu território<sup>6</sup>.

Nesse caminho é que a retórica da elevação de muros e fronteiras, do aumento da segurança para erradicar o mal externo, conforta aqueles ansiosos e inseguros que apresentam uma ausência de identidade frente à desordem local em que se habita. Dessa ma-

---

<sup>2</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Strangers at our door*. Malden, MA: Polity, 2016.

<sup>3</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Op. cit

<sup>4</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Strangers at our door*. Op. cit.

<sup>5</sup> A expressão utilizada por Bauman remete a ideia de tiranos/tiranias, aqueles que utilizam a opressão para atingir seus interesses políticos. (BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Op. cit.)

<sup>6</sup> Ibid.

neira, o imigrante forçado, na maioria das vezes, não é bem-vindo por ser associado constantemente (por políticos e pela mídia)<sup>7</sup> como aquele que leva o caos e retira oportunidades de nacionais, aquele que será apenas uma responsabilidade e custo ao Estado receptor<sup>8</sup>.

Na medida em que o tempo passa, e a globalização avança, a mobilidade humana se intensifica, principalmente a de caráter forçado, já que conflitos e crises humanitárias se tornam cada vez mais frequentes<sup>9</sup>. Entretanto, apesar da existência do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), nem todos os migrantes forçados têm o direito de serem considerados refugiados, permanecendo em um limbo jurídico<sup>10</sup>. Essa problemática é reconhecida pela comunidade internacional em 2016 com a criação da Declaração de Nova York<sup>11</sup>, a qual compreende e exemplifica a complexidade dos fluxos massivos hoje, buscando apresentar mecanismos e instrumentos de governança global.

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> “No dia 19 de setembro de 2016, 193 Estados se reuniram para firmar a Declaração de Nova York, por meio da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que visa reforçar as políticas e proteções de migrantes, forçados ou voluntários, ao redor do mundo, principalmente tratando-se de fluxos migratórios massivos.” (ACNUR. Declaração de Nova York é “uma oportunidade única” para refugiados, afirma Chefe de Proteção do ACNUR. 2016. Disponível em: [www.acnur.org/portugues/2016/09/30/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/](http://www.acnur.org/portugues/2016/09/30/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/). Acesso em: 20 mar. 2019.



Nesse contexto, a prática mais comum entre os Estados é o fechamento das fronteiras, ou a concessão de uma proteção complementar aos pertencentes do fluxo, a qual é idealizada como um instrumento de ampliação da proteção do refúgio aos que sofrem de violações de direito humanos<sup>12</sup>. Então, aqueles que migrassem por uma questão ambiental, econômica, cultural, social, e/ou humanitária, mesmo não tendo direito ao refúgio, não estariam completamente desamparados<sup>13</sup>.

Entretanto, é preciso de um cuidado para a sua aplicação, pois é possível que se torne um instrumento político do Estado para a conquista de seus interesses nacionais, ao invés da proteção do migrante forçado<sup>14</sup>. Essa visão realista das Relações Internacionais entende que os Estados diminuem suas regulamentações quando lhe convém, visando respostas positivas aos interesses nacionais (como a atribuição de uma carteira de trabalho ao migrante forçado em busca de mão-de-obra barata)<sup>15</sup>. O melhor caminho para que isso não ocorra é sua atuação guiada nos princípios humanitaristas, permitindo o foco do bem-estar e dignidade humana.

Assim, o texto tem como objetivo analisar se os

<sup>12</sup> JUBILUT, Liliana L. Motivos de Perseguição Ausentes. Direito Internacional dos Refugiados: definição e princípios. Aula do dia 18 de fevereiro de 2019 da matéria Direito Internacional dos Refugiados do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> BAUMAN, Zygmunt. Strangers at our door. Op. cit.

<sup>15</sup> Ibid.

princípios do humanitarismo são aplicados, e se tem eficácia na prática da proteção complementar. Para isso, na primeira parte serão abordadas as falhas do DIR frente ao atual cenário, e quais são as idealizações para a formação da proteção complementar; no segundo tópico será discorrido sobre o humanitarismo em dois momentos da história, entendendo suas bases e funcionamento hoje; e por fim, será analisado se a proteção complementar de fato incorpora e pratica os princípios do humanitarismo, ou se é um instrumento utilizado para responder os interesses nacionais daqueles que criam a proteção.

## **1. As Limitações do Direito Internacional dos Refugiados e a Utilização da Proteção Complementar na pós-Modernidade**

Dada as mudanças impulsionadas pela globalização no âmbito das migrações, os fluxos massivos e mistos crescem com frequência, trazendo um desespero ao indivíduo que abandona sua casa (já que portas irão se fechar e barreiras serão fortalecidas, dificultando seu ingresso pelas fronteiras), aos Estados receptores do fluxo, e outros atores do sistema internacional (os quais ficam sobrecarregados com os encargos impulsionados pelo fluxo). Esses fluxos são formados por múltiplas ramificações e fronteiras<sup>16</sup>, um dos grandes

<sup>16</sup> “*Large movements of refugees and migrants have political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications, which cross all borders*”. (GAUN. New York Declaration for Refugees and Migrants. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/>

empecilhos à atuação dos Estados, já que dificultam a identificação e distinção das diversas categorias migratórias ali presentes (como refugiados, migrantes econômicos, deslocados ambientais, traficados, e outros).

Entretanto, na maioria dos casos, o Estado receptor do fluxo formula uma proteção complementar como um meio de acolhimento aos indivíduos que apresentam uma vulnerabilidade e a necessidade de proteção internacional. Essa proteção é idealizada para suprir a lacuna presente no Direito Internacional, já que muitos migrantes forçados presentes no fluxo não se enquadram nos termos estipulados pelo DIR, o único regime existente atualmente para a categoria de migrantes forçados<sup>17</sup>.

### **1.1. A inaplicabilidade do Direito Internacional dos Refugiados às problemáticas migratórias atuais**

O DIR surge em um contexto pós-segunda guerra mundial, composto hoje pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, seu Protocolo de 1967 e documentos acordados em âmbito regional. As normativas universais enquadram o

---

globalcompact/A\_RES\_71\_1.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2019).

<sup>17</sup> JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André; LEVY, Rafael. Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades. In: JUBILUT, Liliana, et al. *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 294. Disponível em: <[https://www.academia.edu/35928612/Proteção\\_Complementar\\_e\\_Deslocados\\_Ambientais\\_Itinerários\\_Limites\\_e\\_Possibilidades](https://www.academia.edu/35928612/Proteção_Complementar_e_Deslocados_Ambientais_Itinerários_Limites_e_Possibilidades)>. Acesso em: 9 mar. 2019.

refugiado como aquele que “tenha bem-fundador temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política e/ ou pertencimento a certo grupo social”<sup>18</sup>. Assim, apesar de todos os refugiados serem migrantes forçados, nem todos os migrantes forçados são reconhecidos como refugiados.

Apesar de a sociedade internacional reconhecer que a Convenção de 51 encontrava-se ultrapassada, o que estimulou a criação do protocolo adicional de 67 (o qual retirou o fator espaço/tempo determinado pela Convenção<sup>19</sup>), até o momento não se encontrou um consenso para a ampliação conceitual dessa base jurídica no sistema internacional<sup>20</sup>. Essa necessidade vem das novas problemáticas migratórias presentes na contemporaneidade, as quais apresentam uma elevada parcela de deslocados forçados no mundo que se encontram em um limbo jurídico por não se enquadrarem nas definições de refúgio diante a ausência do fundado temor de perseguição.

Entretanto, não se pode dizer o mesmo para o sistema regional, uma vez que esse apresenta um conceito ampliado ao refúgio, como um instrumento técnico e de caráter complementar (não sendo excludente

<sup>18</sup> Ibid. p. 297.

<sup>19</sup> “[...] o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 51 foi muito influenciado pelo contexto histórico do Pós-Segunda Guerra Mundial, e carregava limitações de tempo e espaço – um indivíduo somente seria reconhecido como refugiado em face de eventos ocorridos na Europa e antes de 1º de janeiro de 1951, as denominadas reservas geográfica e temporal”. (Ibid. p. 297-298.)

<sup>20</sup> Ibid.

ou incompatível), para facilitar a atuação humanitária dos Estados receptores de fluxos migratórios<sup>21</sup>. Dentre eles, encontra-se, na América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984, a qual entende grave e generalizada violação de Direitos Humanos um fator que permite o migrante forçado a se enquadrar como um refugiado, já que migra para manter sua sobrevivência e vida digna<sup>22</sup>.

Porém, apesar da disponibilidade de alguns Estados firmarem um reconhecimento regional para a ampliação do *status* de refugiado, e mesmo com esses internalizando as prerrogativas no ordenamento jurídico nacional, na maioria dos casos, a prática migratória dos Estados não demonstra a aplicabilidade da grave e generalizada violação de Direitos Humanos para o reconhecimento de refúgio, como se identifica na América Latina<sup>23</sup>.

O não reconhecimento do *status* de refugiado pela noção ampliada se torna ainda mais evidente em caso de fluxos mistos e massivos, levando os Estados a criarem medidas alternativas para lidar com o contingente de deslocados ingressando suas fronteiras (composto por múltiplas categorias migratórias – regulares; irregulares; traficados; refugiados; voluntários; forçados;

---

<sup>21</sup> GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 62.

<sup>22</sup> JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André; LEVY, Rafael. Op. cit. p.300.

<sup>23</sup> JUBILUT, Liliana. Op. cit.

e outros)<sup>24</sup>. Dessa maneira, os Estados optam pela concessão de uma proteção complementar, ao invés do refúgio, a qual será abordada a seguir.

## **1.2. A proteção complementar como mecanismo de proteção ao migrante forçado pós-moderno**

A proteção complementar se tornou um instrumento utilizado pelos Estados para lidar com fluxos migratórios pontuais em suas fronteiras, apresentando então uma discricionariedade por se configurar uma solução *ad hoc*, e uma vontade política dos Estados para a sua criação e aplicação<sup>25</sup>. Utilizado majoritariamente em fluxos massivos e mistos, o instrumento de termo genérico traz a formulação de diferentes maneiras de proteção, aplicado em coexistência com o DIR e para além do mesmo<sup>26</sup>. Essa pode ser “formas distintas de proteção, como proteção subsidiária, proteção humanitária, refúgio temporário, entre outros”<sup>27</sup>, descrevendo diferentes tipos de tratamento, seja em relação a abertura da fronteira, concessão de *status* migratório, ou assistência estatal para permanência e integração do imigrante.

Essa prática cria força por volta da década de 1990, e mesmo se tornando cada vez mais frequente e comum entre os Estados, inexistente atualmente uma de-

---

<sup>24</sup> JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André; LEVY, Rafael. Op. cit. p. 293-295.

<sup>25</sup> Ibid. p. 304.

<sup>26</sup> Ibid. p. 295.

<sup>27</sup> Ibid. p. 304.

finição do termo “proteção complementar”<sup>28</sup>. Porém, apesar dessa ausência conceitual é possível perceber que a idealização de sua forma pura se baseia em princípios e costumes internacionais advindos do DIR, do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), e do Direito Internacional Humanitário (DIH)<sup>29</sup>.

A utilização desses 3 pilares permite a máxima proteção aos indivíduos que decidem deixar seu local de origem por sofrerem elevadas violações de direitos humanos, mas não conseguem a proteção no DIR, mesmo apresentando as vulnerabilidades e necessidades expressas nas normativas. Por essa razão, se faz necessário aplicar as considerações do DIDH e DIH, junto ao DIR, permitindo que esses migrantes forçados, vulneráveis diante uma lacuna jurídica, recebam uma proteção que lhes permitam uma vida digna em sua trajetória<sup>30</sup>.

As obrigações internacionais e regionais acordadas referentes ao princípio costumeiro non-refoulement (presente nos 3 pilares apresentados acima) é a força central que leva os Estados a criarem uma proteção complementar aos migrantes forçados presentes

---

<sup>28</sup> Ibid. p. 303-304.

<sup>29</sup> DICKER, Nicole; MANSFIELD, Joanna. *Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia*. United Nations High Commissioner for Refugees, 2012, p. 2. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/research/working/4fc872719/filling-protection-gap-current-trends-complementary-protection-canada-mexico.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>30</sup> Ibid.

em fluxos migratórios que ingressam suas fronteiras<sup>31</sup>. Esse é considerado um elemento basilar pois “impede o envio de uma pessoa a um local em que sua vida, segurança ou liberdade estejam ameaças”<sup>32</sup>, fazendo com que os Estados autorizem a permanência desses em seu território, mesmo não apresentando o bem fundado temor de perseguição<sup>33</sup>. A ideia então é que a proteção complementar seja uma prática migratória baseada no humanitarismo, o qual segue a vertente do humanismo.

Essa seria a idealização de uma prática migratória pautada na proteção complementar, aquela que entende a vulnerabilidade ambiental, econômica, humanitária, social, ideológica, cultural, e até mesmo profissional<sup>34</sup> de indivíduos que migram sem serem perseguidos. Entretanto, apesar da necessidade de se ampliar a proteção para outras categorias migratórias (para além do refúgio), é preciso analisar se essa prática se desenvolve de acordo com os ideais que a criaram, ou se é usada como um instrumento político (para o interesse de alguns). Para isso, é preciso explicar antes quais são os fundamentos e considerações do humanitarismo, para que em um terceiro momento permita-se observar se, de fato, essa proteção é ou não humanitária, se amplia ou restringe os limites do DIR

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 3.

<sup>32</sup> JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André; LEVY, Rafael. Op. cit. p. 310.

<sup>33</sup> Ibid. p. 301.

<sup>34</sup> JUBILUT, Liliana. Op. cit.



frente aos interesses nacionais.

## **2. Reflexões Sobre o Humanitarismo: a ética basilar para proteção complementar**

O Humanitarismo refere-se a um conjunto de princípios humanitários, ou como uma filantropia. A ação humanitária, pertencente ao Humanitarismo, é aquela pautada na humanidade, seja pelo seu interesse e bem-estar, como também, para a sua assistência e caridade. Surge então nesse contexto o DIH, o qual se apresenta como uma esfera autônoma do Direito Internacional dada a sua fundamentação na conservação da dignidade humana<sup>35</sup>. Frente às mudanças do mundo, seus princípios e idealizações também modificaram. Dessa maneira, será apresentado primeiro a contextualização do Humanitarismo clássico para após abordar o entendimento do Humanitarismo contemporâneo, aquele aplicado nos dias de hoje.

### **2.1. O Humanitarismo Clássico**

O Humanitarismo surge a partir de práticas religiosas e filosóficas de longa data, no entanto seu marco fundamental cria forma apenas no século XIX quando um empresário suíço, Henri Dunant, após presenciar brutalidades aos militantes da Batalha de Solferino no norte da Itália, se une em 1863 com membros políticos para que fosse estabelecido um grau mínimo de huma-

---

<sup>35</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 48.

nização da guerra<sup>36</sup>. Instaurou-se, o que hoje se tornou, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (composto hoje por 189 Sociedades Nacionais<sup>37</sup>)<sup>38</sup>.

Determinado internacionalmente em um cenário Westfaliano, e desenvolvido para a limitação do uso da força em conflitos armados, os princípios e costumes acordados na presente reunião foram incorporados<sup>39</sup> na primeira Convenção de Genebra em 1864 (impulsionado pela CICV), trazendo a codificação internacional do Humanitarismo. Dentro dos 10 artigos, encontra-se o entendimento da proteção dos médicos e outros envolvidos no trabalho de socorro, obrigação dos beligerantes no tratamento dos feridos, e a imunização dos hospitais ou veículos hospitalares<sup>40</sup>.

As prerrogativas humanitaristas foram introduzidas em outros documentos gerais do Direito Internacional Público, podendo-se destacar alguns princípios norteadores: a) princípio da humanidade, atuante como força central por visar a conservação da dignidade humana; b) princípio da necessidade, determinando que bens civis não podem ser alvo de campanha

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> NASCIMENTO, Daniela. Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento. *Nação e Defesa*, 135, 5, p. 93-113, 2013

<sup>38</sup> Originalmente era chamado de Comitê Internacional para o Auxílio dos Feridos, que contou com delegados de 17 diferentes países (Ibid).

<sup>39</sup> GUERRA, Sidney. Op. cit. p. 47

<sup>40</sup> Ibid.

militar; c) princípio da proporcionalidade, que estipula a aplicação da ação bélica de maneira proporcional a outras partes do conflito<sup>41</sup>.

Entretanto, não eram apenas esses os princípios que guiavam o humanitarismo clássico, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha atua de acordo com sete princípios fundamentais: 1- humanidade (prestação de auxílio, sem discriminação, aos envolvidos, prevenindo e aliviando o sofrimento humano), 2- imparcialidade (sem distinção de nacionalidade, raça, religião, condição social ou opinião política), 3- neutralidade (abstenção de participação das controvérsias presentes), 4- independência (o Movimento é autônomo, auxilia o poder público), 5- voluntariado (socorro voluntário e de caráter desinteressado), 6- unidade (só pode haver uma unidade da Sociedade em cada território) e 7- universalidade (todas as Sociedades tem os mesmos direitos e deveres)<sup>42</sup>.

Os sete princípios refletiram positivamente no cenário internacional, sendo os quatro primeiros considerados como princípios fundamentais, e os três últimos como princípios orgânicos<sup>43</sup>. Entretanto, é

---

<sup>41</sup> Ibid. p. 50

<sup>42</sup> ICRC. *The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary*, 1979. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>>.

Acesso em: 20 jan. 2019.

<sup>43</sup> ICRC. Principles guiding humanitarian action. *Review of the Red Cross*. Documento online, S/d. Disponível em: <[e-brief.icrc.org/issue/principles-guiding-humanitarian-action/](https://www.icrc.org/issue/principles-guiding-humanitarian-action/)>. Acesso em: 20 jan. 2019.

importante ressaltar que todos os princípios eram somente aplicados em situação de conflitos armados, e, com surgimento e fortificação de outras emergências humanitárias (como ambiental, econômica e/ou social) na contemporaneidade, a estrutura humanitária tornou-se obsoleta para resolver os novos impasses do cenário internacional para a luta de condições mínimas da dignidade humana.

## 2.2. O Humanitarismo Contemporâneo

A crise do humanitarismo clássico inicia-se por volta de 1970, reflexo da mudança de paradigma do cenário internacional impulsionado pela Guerra Fria, e do próprio desenvolvimento da humanidade<sup>44</sup>. Sua ruptura e a ascensão de um novo modelo ocorre apenas nos anos 1990, com primeira “quebra” da estrutura humanitária por conta do princípio da neutralidade (uma de suas grandes polêmicas desde o pós-Segunda Guerra)<sup>45</sup>. A situação torna-se ainda mais delicada sendo esse um dos princípios centrais e determinantes da prática humanitária, o que limita a atuação dos atores, como demonstra abaixo:

<sup>44</sup> HISAMOTO, Bruno. *A “estatização” do trabalho humanitário no pós-guerra fria: o “novo humanitarismo” e o dilema da cooperação entre humanitários e Estados*. Documento online, 2011, p. 5. Disponível em: [www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Seguranca\\_Internacional/SI%202011\\_Bruno%20Hisamoto%20A%20%D4%C7%A3ESTATIZA+%E7+%E2O%D4%C7%D8%20DO%20TRABALHO%20HUMANIT+%FCRIO%20NO%20P+%F4S-GUERRA%20FRIA%20O%20%D4%C7%A3NOVO%20HUMANITAR.pdf](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Seguranca_Internacional/SI%202011_Bruno%20Hisamoto%20A%20%D4%C7%A3ESTATIZA+%E7+%E2O%D4%C7%D8%20DO%20TRABALHO%20HUMANIT+%FCRIO%20NO%20P+%F4S-GUERRA%20FRIA%20O%20%D4%C7%A3NOVO%20HUMANITAR.pdf). Acesso em: 10 fev. 2019

<sup>45</sup> Ibid.

Para o CICV e suas organizações, a neutralidade é um dos principais instrumentos do humanitarismo(,) [...] garante aos agentes humanitários um espaço de trabalho – físico ou meramente discursivo – onde apenas os interesses das vítimas orientam as suas atividades, livres de pressões ou de interesses externos. Sem este “espaço humanitário”, a ajuda perde seu foco e se submete à dinâmica da guerra e aos interesses dos beligerantes ou de outras forças, corrompendo consequentemente os demais princípios do humanitarismo [...]”<sup>46</sup>.

O problema da neutralidade tornou-se ainda mais evidente no momento em que governos não autorizavam a entrada da CICV para o envio de ajuda humanitária, deixando os civis em total desemprego<sup>47</sup>. A instituição procurava atuar a partir dos seus princípios, agindo de maneira neutra e ausentando-se de emitir condenações, mas seria esse um fator para críticos da comunidade internacional acusá-la de agir parcialmente e sem uma conduta ética<sup>48</sup>.

Dessa maneira, impulsiona-se um movimento separatista dentro da CICV que levou a criação dos Médicos Sem Fronteiras (MSF), em 1971, e o estabelecimento de um novo conceito ao humanitarismo, um

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> “A experiência da Guerra da Coreia, nos anos 1950, onde o governo norte-coreano impediria os trabalhos da Cruz Vermelha, acusando-a de parcialidade, tornou esta impressão ainda mais forte, principalmente dentro da própria Cruz Vermelha” (Ibid. p. 6)

<sup>48</sup> Ibid. p. 7.

ampliado, baseado não só na necessidade das vítimas, mas também, em seus direitos<sup>49</sup>. Assim, dois novos conceitos são introduzidos: “liberdade de crítica ou denúncia”, que permite a exposição pública dos violadores de Direitos Humanos; e, “direito de intervir” ou “direito de ingerência humanitária”, que permite a ajuda por parte dos agentes sem a autorização dos governos envolvidos<sup>50</sup>.

Esse “novo” humanitarismo permite agora que os agentes intervenham politicamente em situações de crises humanitárias, pautada em estratégias de longo prazo, “envolvendo instrumentos de denúncia pública, projetos de ação voltados para o pós-guerra (*peacebuilding*<sup>51</sup>) em áreas como educação, saúde, direitos humanos, justiça e administração pública”<sup>52</sup>. Percebe-se, nesse momento, que a simples ajuda emergencial às vítimas de crises humanitárias não fornecia meios para reconstrução da sua dignidade, influência do pensamento neoliberal sobre os direitos humanos, que procura não apenas o auxílio, mas a melhoria e desenvolvimento da vida humana.

Toda essa mudança aproximou a atuação das agências humanitárias e dos Estados, trazendo ao campo humanitário “seu fantasma mais problemático:

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> O termo “construção da paz” é denominado para intervenções humanitárias que visam evitar e prevenir novos conflitos, atribuindo à noção de paz sustentável.

<sup>52</sup> Ibid.

a política”<sup>53</sup>, subvertendo seus princípios tradicionais. Na medida em que o tempo passa se desenvolve um crescente número de intervenções humanitárias para a instauração da “paz e democracia”, um desafio à sobrevivência dos “objetivos tradicionais de salvar vidas e aliviar o sofrimento humano”<sup>54</sup>.

Assim, seu novo caráter é mais complexo e pragmático, uma resposta da própria pós-modernidade, o que faz ressurgir críticas sobre a ética das práticas humanitárias frente à instauração de uma lógica politizada que distorce a essência do humanitarismo<sup>55</sup>. Isso ocorre principalmente pela multiplicação dos atores (governamentais e não-governamentais) que incrementam os princípios humanitários em suas políticas, além da mudança geopolítica do mundo, que intensificou crises e conflitos no cenário internacional.

A concepção realista da Relações Internacionais traz uma clara compreensão que o humanitarismo não passa de uma justificativa para a implementação de interesses nacionais, um mero jogo de poder sustentado pela retórica da proteção do ser humano<sup>56</sup>. A aproximação política dos atos humanitários são embasamentos, cada vez mais fortes, dos realistas. Mas, é

<sup>53</sup> Ibid. p. 10.

<sup>54</sup> OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS. *Humanitarismo*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Documento online, S/d. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id\\_lingua=1&pag=7761](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=7761)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Strangers at our doors*. Op. cit.

preciso lembrar a todo momento que seu foco principal é a dignidade humana, e evitar que a aproximação política o desvirtue dos princípios que sustentam sua finalidade: a salvaguarda da humanidade.

### **3. Proteção Complementar: proteção ampliada a partir do humanismo ou estratégia nacional dos atores internacionais?**

Como apresentado, a proteção complementar é hoje uma das práticas mais comuns entre os Estados para lidar com atual cenário internacional de constante fluxo migratório massivo e misto. Como grande parcela dos migrantes pertencentes ao fluxo encontra-se em um limbo jurídico, se faz necessário que uma proteção ampliada trabalhe em cima do DIR, DIDH e DIH, permitindo a eficácia da ação. O ideal seria então que a proteção complementar incorporasse os princípios do humanitarismo já que seu foco central é a preservação da dignidade humana.

Entretanto, é possível perceber algumas incompatibilidades do que se considera como proteção complementar frente aos princípios do humanitarismo. O principal está relacionado com o princípio da imparcialidade, pois a própria proteção é formulada de maneira discricionária para uma nacionalidade ou situação específica<sup>57</sup>. Uma solução *ad hoc* para casos emergenciais

---

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Camila. O Brasil e a proteção complementar humanitária. *Mural Internacional*, v. 8, n.1, p. 120-133, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32516/26001>>. Acesso em: 20 jan. 2019.



entra em conflito com a ideologia humanitária contemporânea, a qual já entende a ineficácia das ações emergenciais para o desenvolvimento humano.

Além do mais, a proteção complementar depende da vontade política dos Estados, e de acordo com o viés realista, esses não deixariam de lado seus interesses nacionais em prol da dignidade humana do imigrante que ingressa suas fronteiras<sup>58</sup>. Esse ato discricionário pode ser visto como uma feramente de filtragem a nacionalidades específicas que sejam positivas ao interesse nacional, principalmente quando envolve o ingresso de uma mão-de-obra mais barata, fator positivo à economia local (o que aumenta a insegurança dos nacionais que os recebem, frente a elevação da competitividade no mercado de trabalho, ascendendo sentimentos xenofóbicos aos novos ingressantes)<sup>59</sup>.

É possível usar como análise prática do diálogo acima, aqueles que migram do Zimbábue e do Haiti<sup>60</sup>. Ambos são fluxos migratórios que podem ser considerados como não convencionais, já que a maior parte presente, em ambos fluxos mistos, migra por fatores econômicos<sup>61</sup>. Ambos também contaram com o auxílio dos MSF que precisou intervir quando a situação se

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Strangers at our doors*. Op. cit.

<sup>60</sup> PONTHEIU, Aurélie; DERDERIAN, Katharine. Humanitarian responses in the protection gap. *Forced Migration Review*, 43, p. 37-40, 2013. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/fragilestates/ponthieu-derderian>>. Acesso em: 20 mar. 2019

<sup>61</sup> Ibid.

tornava insustentável dada a ausência de resposta às necessidades desses migrantes<sup>62</sup>.

A crise política e econômica desenvolvida em Zimbábue nos anos 2000 levou ao deslocamento de mais de 2 milhões de pessoas diante precárias condições de vida<sup>63</sup>. A África do Sul foi um dos receptores do fluxo massivo, considerando-os como migrantes econômicos voluntários, medida que levou a ilegalidade de alta parcela do fluxo<sup>64</sup>. Em 2007 a situação piora e o governo africano realiza uma deportação em massa a partir da repatriação de 102,413 indocumentados<sup>65</sup>. Apenas em 2009, iniciou-se um Ato de Imigração, caracterizado como ações para regularização e concessão de vistos que possibilitavam entrada desses nacionais durante 90 dias<sup>66</sup>. Entretanto, em 2011, essa proteção complementar foi encerrada expondo novamente esses imigrantes a ilegalidade e deportação<sup>67</sup>.

Importa-se ressaltar que, após a criação dessa proteção complementar, o número de prisões, detenções e deportações desses nacionais apresentaram um aumento considerável, embasado em uma justificativa que representavam um risco à segurança local (por motivos sanitários – presença de HIV e outras doen-

---

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

ças transmissíveis)<sup>68</sup>. Além da “filtragem” dos que se encontravam em boas condições de saúde, a proteção formulada era aplicada apenas aos advindos do Zimbábue, excluindo outros grupos de migrantes vulneráveis e forçados presentes no mesmo fluxo migratório (apresentando um caráter misto), como os Congolese e Somalis<sup>69</sup>.

No caso Haitiano, o país recebeu uma parcela elevada do fluxo, em 2010, foi o Brasil, o que demonstrou a ausência de políticas migratórias<sup>70</sup>. Diferente do caso acima, a migração Haitiana no Brasil era regular através da obtenção de visto, mas por conta da burocracia e receio de não conseguir a aceitação do mesmo, por conta da dificuldade do processo, a maioria entrava com solicitação de refúgio, o que sobrecarregou o sistema de refúgio brasileiro<sup>71</sup>. Repensou-se, então, a lei migratória a ser aplicada aos haitianos, a qual foi desenvolvida como vistos humanitários por razões ambientais, mesmo que a maioria do fluxo decidisse migrar por questões econômicas<sup>72</sup>.

Faz-se necessário uma breve explanação das relações entre o Brasil e Haiti para um melhor entendimento da iniciativa brasileira na criação de uma proteção complementar ambiental aos Haitianos. Apesar do

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

Brasil entender que a razão migratória do fluxo haitiano é a problemática ambiental, (um terremoto em 2010 e um furacão em 2016<sup>73</sup>), não se pode esquecer dos “sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio”<sup>74</sup>. Iniciou-se, em 2004, a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que contou com a liderança das tropas militares brasileiras em toda a missão, as quais continuam presentes, mas atualmente para liderar a Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH)<sup>75</sup>.

Então, mesmo o Brasil internalizando o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos em sua constituição para a atribuição do refúgio, esse não foi o caminho escolhido, já que implicaria no reconhecimento da falência de sua própria atuação militar em ambas missões<sup>76</sup>. Assim, não interessava à política nacional brasileira permitir que o Haitiano fosse reconhecido como um refugiado por grave e generalizada

---

<sup>73</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. O Brasil na MINUSTAH (Haiti). Documento online, S/d. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> SILVA, João Carlos Jarochinski. Direito Internacional dos Refugiados – o caso dos Venezuelanos no Brasil. Aula do dia 25 de fevereiro de 2019 da matéria Direito Internacional dos Refugiados ministrada pela Profa. Dra. Liliana L. Jubilut no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos.

violações de direitos humanos (já que as tropas brasileiras lideraram a intervenção militar), mas frente à era do Pleno Emprego em 2010 (ausência de mão-de-obra no mercado), interessava à política nacional o ingresso de pessoas em busca de trabalho<sup>77</sup>. Diante ao cenário local, apesar do visto humanitário conceder a permanência e uma carteira de trabalho, a prática apresentou diversas falhas e alta burocratização, impossibilitando a chance de muitos em utilizar essa via<sup>78</sup>.

O grande problema é que, nos dois casos, a política migratória não se apresentou como uma prática de proteção complementar baseada nos princípios humanitaristas, aquela que têm a finalidade de ampliar a proteção do indivíduo de extrema vulnerabilidade humanitária, procurando preservar a dignidade humana. As práticas na verdade parecem caminhar para o lado realista das Relações Internacionais, aquela que traz a aproximação política as ações humanitárias, pautado na política nacional dos Estados de redução de custos e danos, ao invés da proteção do indivíduo.

## **Conclusão**

A proteção complementar surge a partir da necessidade de uma resposta dos Estados frente ao novo cenário internacional pós-moderno. Essa é idealizada para fornecer uma proteção aos migrantes forçados que não se enquadram nos termos estipulados do DIR,

---

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

já que a razão migratória não traz um fundado temor de perseguição. Assim, a intenção é que essa proteção atue de maneira ampliada para a sua eficácia, pautando-se no DIR, DIDH e DIH.

As bases do humanitarismo permitiram uma maior clareza na análise prática da proteção complementar, a fim de identificar sua concordância com os princípios humanitários. Dentre os princípios gerais do humanismo (humanidade; imparcialidade; neutralidade; independência) a proteção complementar entra em conflito com a imparcialidade, por ser uma proteção pontual e discricionária.

Também é possível dizer que o outro atrito é com o princípio da humanidade, pois o fato de a proteção complementar ser uma vontade política do Estado (podendo ser modificada ou excluída a qualquer momento), traz inseguranças ainda maiores aos imigrantes, já que é uma prática pensada no interesse nacional. Assim, é preciso reforçar a todo o momento os princípios centrais do humanismo para que a proteção complementar seja de fato uma proteção ampliada, aquela que trabalha com o bem-estar e a dignidade humana.

### **Referências Bibliográficas**

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Declaração de Nova York é "uma oportunidade única" para refugiados, afirma Chefe de Proteção do ACNUR*, 2016

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro:

Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Strangers at our door*. Malden, MA: Polity, 2016.

DICKER, Nicole; MANSFIELD, Joanna. *Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia*. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2012.

GENERAL ASSEMBLY OF UNITED NATIONS (AGUN). *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016.

GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HISAMOTO, Bruno. A "estatização" do trabalho humanitário no pós-guerra fria: o "novo humanitarismo" e o dilema da cooperação entre humanitários e Estados. Documento online, 2011.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC). *Principles guiding humanitarian action. Review of the Red Cross*. Documento online, S/d.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary*, 1979.

JUBILUT, Liliana Lyra. Motivos de Perseguição Ausentes. Direito Internacional dos Refugiados: definição e princípios. Aula do dia 18 de fevereiro de 2019 da matéria Direito Internacional dos Refugiados do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.

JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André; LEVY, Rafael. Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinára-

rios, Limites e Possibilidades. In: JUBILUT, Liliana Lyra, et al. "Refugiados Ambientais". Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 292-321.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *O Brasil na MINUSTAH (Haiti)*. Documento online, S/d.

NASCIMENTO, Daniela. Do "Velho" ao "Novo Humanitarismo": os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento. *Nação e Defesa*, 135, 5, p. 93-113, 2013.

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS. *Humanitarismo*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Documento online, S/d.

OLIVEIRA, Camila. O Brasil e a proteção complementar humanitária. *Mural Internacional*, v. 8, n.1, p. 120-133, 2017.  
PONTHIEU, Aurélie; DERDERIAN, Katharine. Humanitarian responses in the protection gap. *Forced Migration Review*, 43, p. 37-40, 2013.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Direito Internacional dos Refugiados - o caso dos Venezuelanos no Brasil. Aula do dia 25 de fevereiro de 2019 da matéria Direito Internacional dos Refugiados ministrada pela Profa. Dra. Liliana L. Jubilut no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos.



# Deslocamentos Forçados no Contexto da Mudança Climática e dos Desastres e Crises Humanitárias: as contribuições da Agenda 2030 para a Humanidade como forma de humanitarismo

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville\*

## Introdução

Os deslocamentos forçados<sup>1</sup> podem resultar de crises humanitárias, como aquelas decorrentes de de-

\* Doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante, Espanha. Pós-doutorada pela Universidade de Limoges, França e pela Universidade Federal de Santa Catarina como bolsista do CNPq. Membro e pesquisadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA) e do *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement* (CIDCE).

<sup>1</sup> Adota-se o conceito de deslocamento forçado disponibilizado pela Organização Internacional para as Migrações: *"In a more general sense, forced displacement – or displacement – is the involuntary movement, individually or collectively, of persons from their country or community, notably for reasons of armed conflict, civil unrest, or natural or man-made catastrophes"*. Este conceito pode ser reforçado, no contexto dos deslocamentos forçados relacionados aos desastres e à mudança climática, com o de deslocados ambientais ou, como expresso em inglês no glossário da OIM, *"environmentally displaced persons"*: *"Persons who are displaced within their country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one. This term is used as a less controversial alternative to environmental refugee or climate refugee [in the case of those displaced across an international border] that have no legal basis or raison d'être in international law, to refer to a category of environmental migrants whose movement is of a clearly forced nature"* (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration, Environment and Climate Change: evidence for policy* (MECLEP) *Glossary*. IOM, 2014. Disponível em: <<https://environmentalmigration.iom.int/glossary>>. Acesso em: 18 jan. 2019).

sastres ambientais, ou provocar crises humanitárias quando se configuram em movimentos de massa sem a adequada previsão e gestão. Os efeitos adversos da mudança climática e os desastres, que podem guardar estreita relação com as alterações do clima, são reconhecidamente vetores de deslocamentos forçados. A ausência de reconhecimento formal e regulamentação jurídica desta forma de mobilidade humana relacionada a fatores ambientais, reflete na inexistência ou insuficiência de políticas públicas e medidas concretas de prevenção, gestão e resposta aos deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres. Esta lacuna jurídica e protetiva contribui para que estes deslocamentos venham agravar ou mesmo configurar por si só uma situação de crise. Em consequência, a agenda humanitária internacional incorporou entre seus desafios prioritários os deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres, especialmente através da Agenda 2030 para a Humanidade.

A partir de 2015 se desenha uma nova estrutura de governança para a sustentabilidade, consubstanciada no que se tem designado de Agenda Global Pós-2015. Esta Agenda busca compromissos para o enfrentamento dos grandes desafios para a humanidade no século XXI, que incluem a mobilidade humana, a mudança climática, a redução do risco de desastres e as crises humanitárias que podem decorrer destes fatores. A Agenda 2030 para a Humanidade representa

o pilar do humanitarismo na Agenda Global Pós-2015, contribuindo para uma abordagem integrada da mobilidade humana, da mudança climática e da redução do risco de desastres a partir do enfoque do humanitarismo.

O artigo aborda os deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres sob a ótica do humanitarismo, a partir de sua relação com as crises humanitárias e as possíveis respostas e/ou contribuições para a prevenção, gestão e resposta a este fenômeno, tendo por base a Agenda 2030 para a Humanidade. São apresentadas informações sobre deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres, os contornos da governança global para a sustentabilidade estabelecida pela Agenda Global Pós-2015, a Agenda 2030 para a Humanidade como pilar do humanitarismo na nova arquitetura internacional de enfrentamento dos desafios da humanidade no século XXI. Destaca-se a contribuição da Agenda 2030 para a Humanidade para prevenir, minimizar e responder aos deslocamentos forçados no contexto de crises humanitárias relacionadas à mudança climática e aos desastres, apontando-se os próximos passos no sentido de garantir uma maior e melhor proteção aos deslocados ambientais a partir da agenda humanitária.

## **1. Deslocamentos Forçados no Contexto da Mudança Climática e dos Desastres: desafios para a segurança humana e para o humanitarismo**

A mudança climática se configura como um grande desafio ao humanitarismo, pelo impacto de seus efeitos adversos em esferas como a segurança e a paz internacionais, a mobilidade humana e os movimentos humanos de massa, a segurança alimentar, a disponibilidade de recursos essenciais à sobrevivência humana e os conflitos relacionados ao seu acesso e uso. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em seu relatório para a Conferência Humanitária Internacional<sup>2</sup>, enfatiza que a mudança climática continua sendo um fator de aumento de stress humanitário ao exacerbar a migração, entre outros fatores. Quando milhões de pessoas deixam suas casas em busca de segurança, a capacidade e disposição dos países em absorvê-las são profundamente desafiadas<sup>3</sup>.

O *International Panel on Climate Change* (IPCC)<sup>4</sup> alertou para os impactos da mudança climática sobre a segurança humana, indicando como fator de risco o aumento dos deslocamentos em decorrência das alterações do clima, ao lado do aumento do risco de conflitos

---

<sup>2</sup> UN. *One Humanity: shared responsibility - Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*. UN Doc. A/70/709, 2016. Disponível em: <<https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/Secretary-General%27s%20Report%20for%20WHS.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>3</sup> Ibid, parágrafo 3.

<sup>4</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: EDENHOFER, O. et al. (Eds.). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press, 2014.

e os impactos sobre infraestrutura crítica e integridade territorial. Reconhece a possibilidade da mudança climática aumentar o risco de deslocamentos forçados ou da impossibilidade de migrar de forma planejada, provocando maior exposição aos eventos climáticos extremos. Uma única consequência da mudança climática, o aumento do nível do mar, poderia deslocar centenas de milhões de pessoas até 2100<sup>5</sup>.

As relações entre mudança climática, conflitos e deslocamento forçado têm sido exploradas no contexto dos impactos adversos da alteração do clima sobre a segurança humana e consequentes crises humanitárias. Especialmente, tem-se considerado em que medida a mudança climática é um fator de exacerbação de conflitos, que por sua vez, influem nos padrões de mobilidade humana. A pesquisa de ABELA, G. J. et al. analisa como fatores ambientais e políticos interagem e influenciam deslocamentos forçados, através de uma análise de demandas de asilo. Concluem que a mudança climática pode exacerbar conflitos e deslocamentos forçados em países que enfrentam processos de transformação política e onde o conflito expressa o descontentamento popular com respostas governamentais ineficientes aos impactos climáticos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> GEISLER, C.; CURRENS, B. Impediments to inland resettlement under conditions of accelerated sea level rise. *Land Use Policy*, v. 66, p. 322-330, 2017.

<sup>6</sup> ABELA, G. J.; BROTTTRAGERB, M.; CUARESMAC, J. C.; MUTTARAKD, R. Climate, Conflict and Forced Migration. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 239-249, 2019.

O relatório especial do IPCC sobre as consequências do aumento de 1,5°C na temperatura do Planeta indica que pode ocorrer significativo deslocamento de pessoas nos trópicos, forçadas a se deslocar mais de 1000km, se a temperatura global aumenta de 2°C de 2011-2030 até o final do século. Uma evacuação rápida e desproporcional dos trópicos pode aumentar a densidade populacional nas áreas subtropicais e margens dos trópicos em 300%<sup>7</sup>. O IPCC destaca que a migração, seja planejada, forçada ou voluntária, está ganhando cada vez mais destaque como uma resposta à mudança climática, especialmente quando os riscos climáticos se tornam severos<sup>8</sup>.

Os direitos humanos são um dos pilares do humanitarismo. As alterações do clima afetam a segurança, a dignidade e os meios de vida de indivíduos e comunidades, exacerbando conflitos, deslocamentos forçados e crises humanitárias, com todas as implicações sobre os direitos humanos que daí decorrem. Portanto, a questão climática se torna definitivamente uma pauta prioritária da agenda humanitária e de proteção dos direitos humanos. Os efeitos adversos da mudança cli-

---

<sup>7</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V. et al. (Eds.). *Global Warming of 1.5°C*. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Geneva: World Meteorological Organization, 2018.

<sup>8</sup> Ibid. p. 4-37.

mática representam sérias ameaças à plena realização e gozo dos direitos humanos, o que foi reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em suas resoluções sobre o tema<sup>9</sup>. As interfaces entre mudança climática, direitos humanos e mobilidade humana foram destacadas pelo Alto-Comissário da ONU para os Direitos Humanos em relatório sobre o tema, publicado em 2018<sup>10</sup>. A mobilidade humana no contexto da mudança climática e suas implicações sobre os direitos humanos é uma questão prioritária também para o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Os impactos da mudança climática sobre a realização dos direitos humanos exacerbam vulnerabilidades preexistentes que levam ao deslocamento forçado. Por outro lado, toda situação de deslocamento forçado no contexto da mudança climática engendra a fragilização dos direitos humanos.

Entre os efeitos adversos da mudança climática, destaca-se o aumento da frequência e intensidade de desastres naturais súbitos (furacões, tempestades, inundações) e de eventos de início lento (como a deser-

---

<sup>9</sup> Cf., por exemplo, a mais recente resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre direitos humanos e mudança climática de 16 de julho de 2018 (A/HRC/RES/38/4).

<sup>10</sup> UNITED NATIONS. *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries do bridge the protection gaps - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN Doc. A/HRC/38/21, 2018. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/26/PDF/G1811626.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

tificação ou o aumento do nível do mar). Tais eventos geram contextos de alta vulnerabilidade em matéria de direitos humanos. Os eventos súbitos são um dos principais vetores de deslocamento forçado por razões ambientais. Verifica-se, portanto, que a mudança climática afeta a frequência e a intensidade dos desastres, com impactos sobre a mobilidade humana<sup>11</sup>. O aumento da temperatura média em 0,5 graus Celsius intensificou a ocorrência de eventos climáticos extremos<sup>12</sup>. O Fórum Econômico Mundial<sup>13</sup> indica os eventos climáticos extremos como um dos riscos mais significativos que a humanidade enfrenta. Entre os 10 maiores riscos em termos de impacto, figuram os eventos climáticos extremos, os desastres naturais e as falhas nas medidas de mitigação e adaptação à mudança climática. Em 20 anos, de 1995 à 2015, 90% dos desastres naturais reportoriados estavam relacionados ao clima, afetando 205 milhões de pessoas por ano<sup>14</sup>. Em um período de

<sup>11</sup> GLOBAL PLATFORM FOR DISASTER RISK REDUCTION. *The Cancun High-Level Communiqué – Ensuring the resilience of infrastructure and housing*, 2017. Disponível em: <[http://www.preventionweb.net/files/53439\\_thecancunhighlevelcommuniquof24may2.pdf](http://www.preventionweb.net/files/53439_thecancunhighlevelcommuniquof24may2.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2019.

<sup>12</sup> SCHLEUSSNER, C. F.; PFLEIDERER, P.; FISCHER, E. M. In the observational record half a degree matters. *Nature Climate Change*, v. 7, n. 7, p. 460-462, 2017.

<sup>13</sup> WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risk Report 2018*. WEF, 2018. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GRR18\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>14</sup> CRED; UNISDR. *The human cost of weather related disasters 1995-2015*, 2015. Disponível em: <[http://www.preventionweb.net/files/46796\\_cop21weatherdisastersreport2015.pdf](http://www.preventionweb.net/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2019.



10 anos, de 2008 à 2017, 84% dos desastres naturais reportados pelo *Emergency Events Database* (EM-DAT) do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED)<sup>15</sup> estavam relacionados ao clima e dos 2 bilhões de pessoas afetadas por desastres neste período, sendo 95% por desastres relacionados ao clima<sup>16</sup>.

A Organização Meteorológica Mundial<sup>17</sup> reconhece o deslocamento de pessoas como uma das consequências adversas das variações e mudanças do clima. Destaca que, mesmo se a maior parte dos deslocamentos é atualmente provocada por eventos climáticos extremos súbitos, e os eventos de início lento como desertificação, erosão costeira ou aumento do nível do mar podem levar a deslocamentos internos e transfronteiriços.

Segundo os dados disponibilizados pelo *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC)<sup>18</sup> no ano de

<sup>15</sup> Cf. EM-DAT: the Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) / CRED, D.Guha-Sapir - [www.emdat.be](http://www.emdat.be), Bruxelas, Bélgica (“EM-DAT The Emergency Events Database”).

<sup>16</sup> INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind*, 2018. Disponível em: <<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/10/B-WDR-2018-EN-LR.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

<sup>17</sup> WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2017*. WMO, 2018. p. 32. Disponível em: <[https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=4453](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4453)>. Acesso em: 2 out. 2019.

<sup>18</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC); NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *GRID 2018 - Global Report on Internal Displacement 2018*. Genebra: IDMC; NRC, 2018. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/global-report/>>

2017 ocorreram 18,8 milhões de novos deslocamentos internos em consequência de desastres naturais em 135 países, sendo 18 milhões de deslocamentos provocados por desastres relacionados ao clima. Os deslocamentos relacionados a desastres representaram 61% do total de deslocamentos ocorridos em 2017. De 2008 à 2016 um total de 227,6 milhões de deslocamentos são atribuídos aos desastres naturais, com uma média de 3 milhões de pessoas deslocadas por ano. 86% dos deslocamentos ocorridos neste período foram provocados por desastres relacionados ao clima<sup>19</sup>.

De acordo com o Banco Mundial<sup>20</sup>, os impactos da mudança climática nas três regiões mais densamente povoadas (África Subsaariana, Ásia do Sul e América Latina) podem causar o deslocamento interno de mais de 143 milhões de pessoas até 2050 se nada for feito. Só na América Latina seriam 17 milhões de novos deslocamentos internos ligados à mudança climática.

As relações entre mobilidade humana, mudança climática e desastres são complexas, influenciada por fatores ambientais, sociais, econômicos, culturais, políticos, entre outros. A mobilidade no contexto de cri-

---

grid2018/downloads/2018-GRID.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

<sup>19</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC); NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *GRID 2017 - Global Report on Internal Displacement*. Genebra: IDMC; NRC, 2017. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

<sup>20</sup> THE WORLD BANK. *Groundswell - Preparing for internal climate migration*. 2018. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ses pode ser um fator determinante de vulnerabilidade ou de resiliência, uma escolha face ao aumento dos riscos, da insegurança, das transformações do ambiente ou dos impactos de desastres. Também é uma resposta diante da urgência ou da falta de opções de adaptação e sobrevivência. Por outro lado, pessoas impossibilitadas de se deslocar podem ficar presos em situações de grande vulnerabilidade e insegurança.

Considerando-se a influência da mobilidade humana sobre a vulnerabilidade ou a resiliência face a situações de risco e insegurança, deve-se considerá-la um elemento central das políticas de redução de riscos de desastre e de adaptação à mudança climática<sup>21</sup>, e das demais estratégias da Agenda Global Pós-2015, especialmente a Agenda para a Humanidade.

## **2. A Governança Para a Sustentabilidade na Agenda Global Pós-2015: estratégias de enfrentamento dos grandes desafios do século XXI**

A partir de 2015 houve um movimento no cenário internacional para reforçar a articulação entre agendas estratégicas, estabelecendo um marco de ação comum. A Agenda Global Pós-2015, como tem sido designado, adota a sustentabilidade como tema catalisador de agendas voltadas para o enfrentamento de grandes desafios do século XXI: i) sustentabilidade; ii) redução do risco de desastres; iii) combate aos efeitos adversos

<sup>21</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Human Mobility: Shaping vulnerability and resilience to disasters – Migration, Displacement and Disaster Risk Reduction*. IOM, 2014.

da mudança climática através de medidas de mitigação e de adaptação; iv) garantia de migração segura, ordenada e regular, incluindo movimentos populacionais motivados por fatores ambientais; v) promoção do direito ao desenvolvimento dentro de critérios de sustentabilidade; vi) prevenção e resposta a crises humanitárias. Adota como lema “Não deixar ninguém para trás”, trazendo disposições específicas para as comunidades e grupos vulneráveis. A Agenda Global Pós-2015 se estrutura a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>22</sup> e agrega documentos resultantes de conferências e processos de negociação internacionais<sup>23</sup>, com eixos temáticos comuns como a

---

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2019.

<sup>23</sup> Marco de Ação de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres, Agenda Nansen para a Proteção de Pessoas Deslocadas entre Fronteiras no Contexto dos Desastres e da Mudança Climática e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres (Platform on Disaster Displacement) responsável pela sua implementação, o Acordo de Paris sobre o Clima, a Conferência Humanitária Mundial e sua Agenda 2030 para a Humanidade e a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes e o Pacto Global para a migração Segura, Ordenada e Regular, a Agenda Pós-2015 para o Desenvolvimento e a Nova Agenda Urbana.

mudança climática<sup>24</sup>, os desastres<sup>25</sup> e a mobilidade humana<sup>26</sup>.

É uma oportunidade histórica para o reconhecimento e o reforço da proteção e assistência às pessoas expostas aos riscos climáticos e dos desastres, especialmente as vítimas de deslocamentos forçados<sup>27</sup>. A

<sup>24</sup> No seu quinto relatório o Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre a Evolução do Clima (GIEC), adotou a seguinte definição: “*Climate change refers to a change in the state of the climate that can be identified (e.g., by using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, such as modulations of the solar cycles, volcanic eruptions and persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere or in land use*”. Cf. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers, 2014. Op. cit.

<sup>25</sup> Adota-se o conceito de desastre da Estratégia Internacional da ONU para a Redução de Desastres (UNISDR): “*A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts*.” Resultam da combinação entre exposição ao risco, condições de vulnerabilidade e capacidades/medidas insuficientes para reduzir/enfrentar suas consequências. Cf. UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. Genebra: ONU, 2009.

<sup>26</sup> A mobilidade humana é entendida como “*an umbrella term that refers to all aspects of the movement of people: human mobility is understood to encompass involuntary internal and cross-border displacement of populations, voluntary internal and cross-border migration and planned and consented relocation*”. Cf. ADVISORY GROUP ON CLIMATE CHANGE AND HUMAN MOBILITY. *Human Mobility in the Context of Climate Change – Elements for the UNFCCC Paris Agreement*, 2015.

<sup>27</sup> Cf., neste sentido: UNITED NATIONS. *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development – Report of the Secretary-General*. (UN Doc. A/71/329). 2016. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/257/46/PDF/N1625746.pdf?OpenElement>>. Acesso em:

governança instaurada pela Agenda Global tem especificidades que a qualificam como uma “arquitetura” diferenciada de enfrentamento dos desafios globais, com estratégias para garantir efetividade, flexibilidade, sinergia, articulação de atores e participação.

i) Flexibilidade, agilidade nas respostas e capilaridade na implementação: uma característica da governança para a sustentabilidade é o caráter não vinculante dos documentos (com exceção do Acordo de Paris) que estabelecem objetivos, metas, diretrizes e recomendações, implementados progressivamente em diferentes níveis e com a colaboração de distintos atores. Ganha flexibilidade para se adequar às realidades de cada Estado e região e para facilitar a adesão, além de promover maior agilidade na sua adoção e implementação, superando-se as dificuldades típicas dos processos de negociação de acordos vinculantes. Os documentos não são estanques, estão submetidos a processos de revisão e são válidos por um período determinado, devendo se adequar às novas realidades, desafios e avanços obtidos. A implementação transversal em diferentes níveis e com a colaboração de distintos atores, aliada à sinergia entre os documentos, permite a capilaridade dos temas que compõem a nova governança e maior proximidade e concretude das políticas internacionais, encontrando no nível local espaço e interlocutores para a sua aplicação.

ii) Cooperação, sinergia e descentralização dos

---

2 fev. 2019.

processos decisórios e de implementação: outra característica é a coordenação entre políticas e agendas. A Agenda Global Pós-2015 cria sinergia entre temas, os avanços na implementação de uma política contribuem para o alcance de metas e objetivos das demais. Trata-se da construção de uma governança cooperativa e descentralizada, pautada na multiplicidade de atores, no diálogo e na participação. Sua implementação é transversal, indo do internacional ao local, e horizontal no que se refere aos atores envolvidos.

Esta perspectiva é adotada na construção dos documentos que compõem a Agenda Global Pós-2015<sup>28</sup>, precedidos de um processo de consultas, envolvendo distintos atores em diferentes níveis e escalas. Os documentos que formam as bases da nova governança resultam de um processo participativo, pautado no diálogo, no reconhecimento de abordagens decorrentes de diferenças regionais e nacionais. Este processo foi adotado para o delineamento da Agenda para a Humanidade, que contou com consultas regionais, temáticas e global, além da consulta online e a especialistas. Novos espaços e estratégias são postos em prática, resultando em um processo mais descentralizado, cooperativo e participativo.

iii) Efetividade e atualidade pelo monitoramento da implementação e progressos: o monitoramento da implementação de metas e diretrizes permeia os pro-

---

<sup>28</sup> É necessário fazer uma ressalva quanto ao Acordo de Paris, que por ser um acordo vinculante segue os trâmites específicos relacionados a este tipo de norma internacional.

cessos da Agenda Pós-2015. Mesmo se documentos que integram a Agenda não são juridicamente vinculantes, eles também não são meras declarações de princípios, havendo compromisso com sua efetividade através do monitoramento da implementação e dos avanços nos distintos níveis envolvidos nesta tarefa. Se instauraram processos de monitoramento por indicadores, como no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>29</sup> e do Marco de Ação de Sendai<sup>30</sup>. A Agenda para a Humanidade conta com um procedimento de monitoramento e avaliação da sua implementação. Em 2017, foi apresentado o primeiro Relatório Anual de Síntese<sup>31</sup>. O processo de implementação e revisão dos compromissos previstos na Agenda Global Pós-2015 é de caráter voluntário, progressivo e participativo. O cumprimento dos compromissos internacionais e o alcance dos objetivos e metas é progressivo, e esta progressividade é levada em conta na estruturação do processo de monitoramento. Ao mesmo tempo é parti-

---

<sup>29</sup> Um grupo interagências de especialistas sobre indicadores para os objetivos do desenvolvimento sustentável foi criado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas em março de 2015.

<sup>30</sup> Na sua Resolução 69/284 de 25 de junho de 2015 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas decidiu estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental de especialistas para desenvolver indicadores relacionados à redução de riscos de desastres, que apresentou seu relatório em dezembro de 2016 (UN Doc. A/71/644).

<sup>31</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *No Time to Retreat – First Annual synthesis report on progress since the World Humanitarian Summit*. OCHA, 2017. Disponível em: <[https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/asr/2017/Dec/No%20time%20to%20retreat\\_final\\_web\\_15%20dec\\_0.pdf](https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/asr/2017/Dec/No%20time%20to%20retreat_final_web_15%20dec_0.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2019.



cipativo porque todos os atores envolvidos no processo de construção da Agenda são chamados a contribuir no acompanhamento e revisão da implementação.

Pautando-se nestes três aspectos, reforça-se o entendimento de que a partir de 2015 iniciou-se um processo de desenvolvimento de uma nova “arquitetura” jurídica, política e institucional, dando origem à governança internacional para a sustentabilidade, que apresenta traços inovadores e estratégias para o enfrentamento dos grandes desafios da humanidade no século XXI. Esta nova governança permite maior agilidade, flexibilidade, fluidez e agilidade na construção e no alcance de respostas, além de proporcionar uma maior articulação entre políticas e eixos temáticos. Agendas consolidadas ou recentes são postas em relação, pontes são construídas, sinergias são criadas, adotando-se a sustentabilidade como elemento aglutinador e utilizando-se métodos e estratégias que permitem uma implementação conjunta.

### **3. A Agenda 2030 para a Humanidade Como Pilar do Humanitarismo na Nova Governança Global Para a Sustentabilidade**

A Agenda 2030 para a Humanidade, que resultou da Conferência Humanitária Mundial realizada em Istambul em 2016, traz cinco responsabilidades principais: i) Responsabilidade 1 - liderança global para prevenir e acabar com conflitos; ii) Responsabilidade 2 - defender as normas que salvaguardam a humanida-

de; iii) Responsabilidade 3 – não deixar ninguém para trás; iv) Responsabilidade 4 – mudar a vida das pessoas: da prestação da ajuda até acabar com as necessidades e iv) Responsabilidade 5 – investir na humanidade. A partir destas cinco responsabilidades são estabelecidas vinte e quatro medidas e mudanças estratégicas e normativas para reduzir o sofrimento, os riscos e a vulnerabilidade face a crises humanitárias, a partir de uma abordagem pautada na segurança e dignidade das pessoas e o seu direito à prosperidade. Consubstancia os resultados de todo o processo preparatório da Conferência, que contou com consultas regionais, temáticas e global. O processo de consulta se realizou durante três anos, alcançando mais de 23 mil pessoas em 153 países, e resultou em um relatório de síntese intitulado “*Restoring humanity: global voices calling for action*”. O processo culminou com a consulta global realizada em Genebra em outubro de 2015<sup>32</sup>.

Durante a Conferência Humanitária Mundial, nove mil representantes de Estados, Organizações Não Governamentais (ONGs), sociedade civil, comunidades afetadas por crises humanitárias, setor privado e organizações internacionais apresentaram em torno de três mil e setecentos compromissos para realizar as cinco responsabilidades previstas na Agenda. Além dessas contribuições, os atores se organizam em sete mesas temáticas derivadas do processo de consultas, desenvolvendo trinta e dois compromissos centrais.

---

<sup>32</sup> Ibid. parágrafo 9.

Duas destas mesas temáticas abordaram questões relacionadas aos deslocamentos forçados no contexto dos desastres e da mudança climática: i) Não deixar ninguém para trás - um compromisso para abordar o deslocamento forçado, que propõe uma nova abordagem dos deslocamentos forçados passando do imediatismo da resposta à urgência humanitária para medidas de redução de vulnerabilidades e reforço da resiliência; ii) Desastres naturais e mudança climática - gerenciando crises e riscos de forma diferenciada, que traça a relação da Agenda para a Humanidade com outros processos e documentos da Agenda Global Pós-2015, especialmente o Marco de Ação de Sendai 2015-2030 para a Redução do Risco de Desastres, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris sobre o Clima e o compromisso de acelerar a redução dos riscos relacionados a desastres e mudanças do clima através da implementação destes documentos. Em pesquisa no site da Agenda para a Humanidade utilizando as palavras chave “*displacement*”, “*disaster*” e “*climate change*” indica a existência de 22 contribuições como compromissos individuais sobre o tema. Quanto aos compromissos centrais, verifica-se que 173 contribuições estão alinhadas com estas duas mesas temáticas. Os dois temas serão postos em relação ao delineamento final da Agenda, conforme se apresenta no próximo item.

Outro passo importante para o tema dos deslocamentos forçados no contexto dos desastres e da mu-

dança climática que resultou da Conferência Humanitária Mundial foi o lançamento da Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres (*Disaster Displacement Platform - PDD*). A Plataforma visa dar seguimento à implementação da Agenda Nansen para a Proteção das Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto dos Desastres e da Mudança Climática<sup>33</sup>, adotada em Genebra em outubro de 2015 e endossada por 110 países, estabelecendo um fórum de diálogo entre atores para troca de informações e desenvolvimento de políticas, normas, estratégias e ações sobre o tema.

Verifica-se que a Agenda para a Humanidade se afirma, no contexto da Agenda Global Pós-2015, como o pilar do humanitarismo da governança para a sustentabilidade, retomando questões tratadas nos demais documentos da Agenda Global a partir desta abordagem e estabelecendo mais um ponto de conexão entre estes temas. Contribui para uma abordagem integrada da mobilidade humana, da mudança climática e da redução do risco de desastres a partir do enfoque do humanitarismo.

#### **4. Contribuições da Agenda 2030 para a Humanidade na Prevenção, Redução e Resposta aos Deslocamentos Forçados no Contexto dos Desastres e Mudança Climática**

---

<sup>33</sup> THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. v. 1, 2015. Disponível em: <<https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

A Agenda para a Humanidade tem relevância no contexto dos desastres e efeitos adversos da mudança climática que, em razão da intensidade dos riscos e impactos sobre a segurança humana, podem configurar situações de urgência e crise humanitárias, inclusive pelas suas consequências sobre a mobilidade humana. Os deslocamentos forçados, internos ou transfronteiriços, são um grande desafio humanitário no século XXI, em um cenário de aumento da frequência e intensidade dos desastres naturais pela influência da mudança climática, além de outras consequências destas mudanças, como eventos de início lento, que atuam como potencializadores de conflitos, escassez de recursos e insegurança. A Agenda para a Humanidade assume a responsabilidade de considerar os deslocamentos forçados a partir de uma nova abordagem, não restrita à ajuda humanitária emergencial, considerada insuficiente para garantir a dignidade e proteção das pessoas e comunidades afetadas. Esta nova abordagem centra-se na adoção de medidas políticas e normativas voltadas para a prevenção e redução dos deslocamentos, enfrentando os riscos que podem levar a esta situação, investindo em redução de vulnerabilidades e aumento da resiliência, incluindo os riscos de desastres e efeitos adversos da mudança climática.

O deslocamento forçado foi especialmente contemplado na Responsabilidade 3 “Não deixar ninguém para trás”, que estabelece uma meta de redução dos deslocamentos internos forçados até 2030, incluindo os

ocorridos no contexto de desastres. Entre as medidas previstas, destacam-se aquelas relacionadas à adoção/ adequação de normas internas para melhor proteger as pessoas deslocadas: i) o desenvolvimento de normas, políticas e capacidades para proteger as pessoas deslocadas; ii) adotar e implementar marcos políticos e jurídicos regionais e nacionais em matéria de deslocamento interno. Os deslocamentos para além das fronteiras do país de origem em consequência de desastres e da mudança climática também foram contemplados, solicitando-se a adoção até 2025 de marcos de ação internacional e regional, assim como legislação nacional capazes de garantir que os Estados em regiões propensas a desastres estejam preparados para receber e proteger os deslocados transfronteiriços que não se enquadrem no *status* de pessoa refugiada.

A Agenda prevê a resolução das vulnerabilidades dos migrantes, acordando-se respostas abrangentes à mobilidade humana, integrando os migrantes e suas vulnerabilidades específicas nos planos de ajuda humanitária e de resposta às crises humanitárias. Prevê ainda ampliar o apoio aos pequenos estados insulares em desenvolvimento para prevenir, reduzir e resolver de forma sustentável suas vulnerabilidades em consequência da mudança climática e dos desastres, incluindo a possível perda de suas terras.

No âmbito da Responsabilidade 5 “Investir na Humanidade”, a Agenda demanda o cumprimento dos compromissos adotados no Marco de Ação de Sendai,

no Acordo de Paris e na Agenda para o Desenvolvimento a fim de reforçar o apoio aos países vulneráveis aos riscos de desastre para que se adaptem à mudança climática e prevenir, assim, crises humanitárias. São adotados compromissos de financiamento para a redução do risco de desastre e adaptação à mudança climática, e desenvolvimento das capacidades nacionais para reduzir os riscos climáticos.

A mobilidade humana, representada pelos deslocamentos forçados internos e transfronteiriços e migração em geral, os desastres e a mudança climática foram destacados na Agenda para a Humanidade como questões centrais que podem engendrar crises humanitárias e que requerem respostas a partir da abordagem do humanitarismo. Verifica-se que tais respostas são também de ordem jurídica e política no sentido de adotar e implementar marcos jurídicos que reconheçam e protejam as vítimas de deslocamentos forçados internos e transfronteiriços, que contribuam para reduzir e prevenir riscos decorrentes de desastres e efeitos adversos da mudança climática e vulnerabilidades associadas, e que permitam a implementação nos distintos níveis de governança dos compromissos internacionais em matéria do clima e da redução do risco de desastres a fim de evitar crises humanitárias e deslocamentos forçados decorrentes destes fatores. A fim de compilar e melhor evidenciar as recomendações e metas da Agenda 2030 para a Humanidade sobre o tema, produziu-se o quadro que segue:

**Quadro 1. Recomendações e Metas da Agenda 2030 para a Humanidade em matéria de mobilidade humana no contexto dos desastres e da mudança climática**

|  |   |
|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Responsabilidade 3</b><br/><b>Não deixar ninguém para trás</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reduzir e resolver o deslocamento</li> <li>-Reduzir o deslocamento interno forçado até 2030. Comprometer-se com um plano global abrangente para reduzir o deslocamento interno de maneira digna e segura em pelo menos 50%.</li> <li>- Investir em soluções políticas para acabar com as causas do deslocamento e no retorno, integração ou reassentamento dos deslocados.</li> <li>- Desenvolver legislação nacional, políticas e capacidades para a proteção de pessoas deslocadas e sua integração em redes nacionais de segurança social, programas de educação, mercados de trabalho e planos de desenvolvimento.</li> <li>- Reconhecer os deslocados como ativos e contribuintes socioeconômicos, em vez de “responsabilidades”, e incentivar o desenvolvimento de mercados locais e atividades do setor privado para esse fim.</li> <li>- Direcionar os recursos nacionais apropriados e o financiamento internacional para sistemas nacionais e locais que atendam às necessidades das pessoas deslocadas internamente e de suas comunidades anfitriãs.</li> <li>- Assegurar que atores humanitários e de desenvolvimento, autoridades locais e empresas do setor privado trabalhem coletivamente, através de divisões e mandatos institucionais e, em marcos de ação plurianuais, para acabar com a dependência à assistência e promover a autossuficiência de populações deslocadas.</li> <li>- Adotar e implementar marcos jurídicos e políticos regionais e nacionais sobre o deslocamento interno.</li> <li>Preparar-se para o deslocamento transfronteiriço devido a desastres e mudanças climáticas.</li> <li>- Adotar um marco de ação internacional apropriado, legislação nacional e marcos de cooperação regional até 2025 para garantir que os países em regiões propensas a desastres estejam preparados para receber e proteger as pessoas deslocadas através das fronteiras sem o estatuto de refugiados.</li> <li>Garantir apoio adequado aos países e comunidades de acolhida</li> <li>- Providenciar adequado apoio internacional político e financeiro de longo prazo e previsível aos países e comunidades de acolhida, quando necessário, incluindo habitação, emprego, educação, saúde e outros serviços públicos vitais.</li> <li>Abordar as vulnerabilidades dos migrantes e oferecer oportunidades mais regulares e legais para a migração</li> <li>- Acordar uma resposta abrangente à mobilidade humana, baseada em parcerias entre Estados, organizações internacionais, autoridades locais, setor privado e sociedade civil.</li> <li>- Integrar os migrantes e suas vulnerabilidades específicas nos planos de resposta humanitária e outros.</li> <li>- Proporcionar maiores oportunidades para a migração legal, incluindo o reagrupamento familiar, mobilidade relacionada ao trabalho e estudo, vistos humanitários e proteção para aqueles que não se enquadram na Convenção de Refugiados de 1951.</li> <li>- Cooperar de forma eficaz no combate ao contrabando de migrantes e ao tráfico de seres humanos.</li> </ul> |
|--|---|



|  |   |
|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Responsabilidade 5</b><br/><b>Investir na Humanidade</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprir os compromissos assumidos no Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, o Acordo de Paris e na Agenda de Ação de Addis Abeba para aumentar o apoio aos países vulneráveis a riscos de desastres para adaptar-se às consequências negativas das alterações climáticas e impedir crises humanitárias.</li> <li>- Investir de acordo com o risco.</li> <li>- Dedicar pelo menos 1 por cento da Assistência ao Desenvolvimento Ultramarino para redução de riscos de desastres e atividades de preparação até 2020. Dedicar uma percentagem significativa do financiamento para adaptação às mudanças climáticas à prevenção e preparação aos desastres e utilizar o Fundo Verde para o Clima para apoiar atividades que criem capacidade nacional para reduzir riscos climáticos<sup>34</sup>.</li> </ul> |
|--|---|

## 5. Os Próximos Passos Para a Implementação da Agenda 2030 para a Humanidade

O grande desafio para a efetividade da governança estabelecida pela Agenda Global Pós-2015 é garantir a sua implementação de forma transversal, democrática, participativa e transparente. Iniciativas foram adotadas através do desenvolvimento de processos de monitoramento da implementação de metas e objetivos internacionais através de indicadores<sup>35</sup>, com o engajamento voluntário dos Estados em informar sobre a aplicação de tais indicadores.

No que se refere à Agenda para a Humanidade, foi desenvolvida pela Coordenação de Assuntos Humanitários da ONU a Plataforma de Ação, Compromissos e Transformações (*Platform for Action, Commit-*

---

<sup>34</sup> Quadro desenvolvido pela autora, como resultado do trabalho de identificação e compilação das recomendações da Agenda 2030 para a Humanidade relacionadas à mobilidade humana no contexto dos desastres e da mudança climática.

*ments and Transformations - PACT*)<sup>36</sup>, como um espaço de articulação e acompanhamento dos compromissos e iniciativas para a implementação da Agenda e progressos obtidos, e promover novos compromissos e parcerias. Para avaliação dos progressos, Estados e demais atores relatam anualmente e de forma voluntária seus esforços e avanços na implementação da Agenda, compartilham boas práticas, recomendações e projetos futuros. Um relatório de síntese é elaborado a cada ano, tendo-se até o momento os relatórios de 2017 (dados de 2016)<sup>37</sup> e de 2018 (dados de 2017)<sup>38</sup>. Para se ter uma ideia do envolvimento dos atores e da abrangência do processo, em 2016 39% dos 358 atores enviaram seus relatos. Em 2017 haviam 366 atores, 41% enviaram relatos, demonstrando um maior engajamento. A maior participação foi de organizações não governamentais internacionais, seguidas dos Estados<sup>39</sup>.

No que se refere especificamente aos deslocamentos forçados, o Relatório de 2017 indica que, para

---

<sup>36</sup> Para maiores informações sobre a Plataforma, cf: <<https://www.agendaforhumanity.org/about-us>>.

<sup>37</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Op. cit.

<sup>38</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Staying the course Executive Summary: Delivering on the ambition of the World Humanitarian Summit - Agenda for Humanity Annual Synthesis Report 2018*. OCHA, 2018. Disponível em: <[https://www.agendaforhumanity.org/system/files/asr/2018/Dec/Staying%20the%20course\\_AFH%20synthesis%20report%202018\\_Exec%20Summary.pdf](https://www.agendaforhumanity.org/system/files/asr/2018/Dec/Staying%20the%20course_AFH%20synthesis%20report%202018_Exec%20Summary.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2019.

<sup>39</sup> Ibid.

o ano de 2016, 63 atores relataram ações e iniciativas para a redução dos deslocamentos forçados e busca de soluções duráveis e suporte para comunidades de acolhida e deslocados. Os principais progressos e iniciativas informados foram: i) engajamento à Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes e respectivos pactos; ii) financiamento para fazer face às necessidades imediatas e de longo prazo dos deslocados; iii) programas e pesquisas para desenvolver uma nova abordagem do deslocamento; iv) soluções duráveis para deslocados internos. Porém, quando avaliado o tipo de deslocamento, verifica-se que somente 12% dos relatos referem-se a deslocamentos transfronteiriços relacionados a desastres e mudança climática. Como conclusão, se reconhece que não houve progresso significativo reportado em matéria de deslocamento interno, e que enfrentar o deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres e mudança climática resta um grande desafio, inclusive face aos vazios jurídicos que persistem<sup>40</sup>.

No Relatório de 2018, 104 atores relataram sobre a Responsabilidade 3, sendo que 69 deles trouxeram contribuições sobre a redução e enfrentamento do deslocamento. Os principais progressos apontados foram: i) apoio e engajamento ao Pacto Global para os Refugiados; ii) investimentos em soluções para pessoas deslocadas e comunidades de acolhida; iii) suporte

---

<sup>40</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). No time to retreat. Op. cit. p. 39-44.

para abordagens de longo prazo para deslocamentos prolongados; iv) promoção, produção de dados e informações sobre deslocamento interno; v) ações em matéria de deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres e mudança climática (mesmo se estas contribuições ainda seguem reduzidas, representando apenas 15 dos relatos apresentados para esta área). Como desafios e necessidades para avançar na redução e resposta aos deslocamentos, foram destacados: i) manter o deslocamento interno como tema prioritário na agenda internacional; ii) garantir uma resposta mais integrada; iii) dar suporte para soluções duradouras; iv) abordar as causas dos deslocamentos e buscar soluções políticas para as crises, reforçando-se o cumprimento do direito humanitário internacional e dos direitos humanos e investindo na prevenção e preparação aos desastres e redução de riscos; v) melhorar a produção de dados e sua análise<sup>41</sup>.

Verifica-se um esforço comum empreendido pelos atores da Agenda para a Humanidade a fim de garantir a sua implementação e efetividade e acompanhar os progressos no cumprimento desta meta, incluindo-se a redução e melhor gestão dos deslocamentos forçados no contexto dos desastres e da mudança climática. Identificou-se a necessidade de maiores avanços no que se refere aos deslocamentos transfronteiriços, que foram pouco abordados nos relatos dos atores no

<sup>41</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Staying the course Executive Summary. Op. cit. p. 39-46.

âmbito da Responsabilidade 3.

Outro passo importante para a integração da abordagem humanitarista dos deslocamentos forçados relacionados a desastres e mudança climática na Agenda Global Pós-2015, é o reforço da sintonia e coordenação da Agenda para a Humanidade com os demais processos e documentos da Agenda Global. E, especialmente, com os novos documentos adotados em 2018, como o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>42</sup>, que traz recomendações sobre o deslocamento no contexto de desastres e mudança climática e as recomendações da Força Tarefa sobre Deslocamento no âmbito do *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)<sup>43</sup>. Além do mais, é preciso seguir, no contexto das ações ligadas à Agenda para a Humanidade, apoiando e reforçando o trabalho da Plataforma sobre Deslocamento por Desastres como um importante promotor e articulador do tema no âmbito da governança global para a sustentabilidade.

## Conclusão

### A mudança climática e seus efeitos adversos li-

<sup>42</sup> O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular foi adotado durante a Conferência Intergovernamental para Adotar o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular realizada em dezembro de 2018 no Marrocos. O texto pode ser consultado em: <<https://undocs.org/A/CONF.231/3>>.

<sup>43</sup> TASK FORCE ON DISPLACEMENT. Report of the Task Force on Displacement. 2018. Disponível em: <[https://www.environmental-migration.iom.int/sites/default/files/2018\\_TFD\\_report\\_16\\_Sep\\_FINAL-unedited.pdf](https://www.environmental-migration.iom.int/sites/default/files/2018_TFD_report_16_Sep_FINAL-unedited.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2019.

mitam a realização dos direitos humanos, exacerbam vulnerabilidades, impactam a frequência e intensidade de desastres, potencializam conflitos, afetando os padrões de mobilidade humana. Mover-se representa uma medida de adaptação ou de fuga, uma estratégia de sobrevivência para responder às alterações do ambiente e suas consequências para a segurança e modos de vida. O deslocamento forçado é a forma de mobilidade humana que traz maiores desafios de proteção. Podem resultar de crises humanitárias, decorrentes de desastres por exemplo, ou estarem na origem destas crises. Em consequência, a mudança climática e suas implicações para a mobilidade humana passa a ser uma questão central da agenda humanitária. Porém, respostas efetivas e soluções duradouras para os deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres, pela sua complexidade e multicausalidade, exigem articular a agenda humanitária com outras agendas que incidem sobre este fenômeno, como as agendas climática, de redução do risco de desastres e migratória. Progressos foram feitos a partir da Agenda Global Pós-2015, que propiciou uma nova arquitetura de governança para o enfrentamento dos grandes desafios no século XXI. Foi o primeiro passo no sentido de propiciar agilidade, flexibilidade e fluidez nas respostas a estes desafios e melhor coordenação entre agendas estratégicas. A Agenda 2030 para a Humanidade representa o pilar do humanitarismo nesta governança, contribuindo para uma abordagem

integrada da mobilidade humana a partir deste enfoque.

A coordenação na implementação dos documentos e processos que integram a Agenda Global Pós-2015 é o segundo passo. No contexto da Agenda 2030 para a Humanidade houve empenho de distintos atores para o monitoramento dos progressos na redução e gestão dos deslocamentos forçados, sendo necessário uma maior consideração dos deslocamentos transfronteiriços, pouco presentes nos relatórios de progresso. A prevenção, redução e gestão de deslocamentos forçados no contexto da mudança climática e dos desastres requer a articulação de esforços entre os atores e espaços da governança para a sustentabilidade, a implementação da Agenda 2030 para a Humanidade deve se coordenar com as demais agendas e processos em curso, como o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular e o trabalho da Força Tarefa sobre Deslocamentos da UNFCCC.

### **Referências Bibliográficas**

ABELA, G. J.; BROTTTRAGERB, M.; CUARESMAC, J. C.; MUTTARAKD, R. Climate, Conflict and Forced Migration. *Global Environmental Change*, v. 54, 2019, p. 239-249.

ADVISORY GROUP ON CLIMATE CHANGE AND HUMAN MOBILITY. *Human Mobility in the Context of Climate Change – Elements for the UNFCCC Paris Agreement*, 2015.

CRED; UNISDR. *The human cost of weather related disasters 1995-2015*, 2015.

GEISLER, C.; CURENS, B. Impediments to inland resettlement under conditions of accelerated sea level rise. *Land Use Policy*, v. 66, 2017, p. 322-330.

GLOBAL PLATFORM FOR DISASTER RISK REDUCTION. *The Cancun High-Level Communiqué – Ensuring the resilience of infrastructure and housing*, 2017.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC); NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *GRID 2017 – Global Report on Internal Displacement*. Geneva: IDMC; NRC, 2017.

\_\_\_\_\_. *GRID 2018 – Global Report on Internal Displacement*. Geneva: IDMC; NRC, 2018.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: EDENHOFER, O. et al. (Eds.). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V. et al. (Eds.). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva: World Meteorological Organization, 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *World Disasters Report 2018*:



*Leaving No One Behind*, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Migration, Environment and Climate Change: evidence for policy (MECLEP) Glossary*. Geneva: IOM, 2014.

\_\_\_\_\_. *Human Mobility: Shaping vulnerability and resilience to disasters – Migration, Displacement and Disaster Risk Reduction*. Geneva: IOM, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

SCHLEUSSNER, C. F.; PFLEIDERER, P.; FISCHER, E. M. In the observational record half a degree matters. *Nature Climate Change*, v. 7, n. 7, 2017, p. 460-462.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. v. 1, 2015.

THE WORLD BANK. *Groundswell – Preparing for internal climate migration*, 2018.

UNITED NATIONS. *One Humanity: shared responsibility - Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*. (UN Doc. A/70/709). 2016.

\_\_\_\_\_. *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development – Report of the Secretary-General*. (UN Doc. A/71/329). 2016.

\_\_\_\_\_. *Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and*

*supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries do bridge the protection gaps - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/38/21, 2018.*

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: ONU, 2009.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *No Time to Retreat – First Annual synthesis report on progress since the World Humanitarian Summit*. OCHA, 2017.

\_\_\_\_\_. *Staying the course Executive Summary: Delivering on the ambition of the World Humanitarian Summit - Agenda for Humanity Annual Synthesis Report 2018*. OCHA, 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risk Report 2018*. WEF, 2018.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2017*. WMO, 2018.

**Sites consultados:**

The Emergency Events Database: <[www.emdat.be](http://www.emdat.be)>.

Sendai Framework Monitor: <<https://sendaimonitor.unisdr.org>>.

Sustainable Development Goal Indicators: <<https://unsstats.un.org/sdgs>>.

# Del Humanitarismo Clásico al Nuevo Humanitarismo: el de giro hegemónico

Waldimeiry Corrêa Da Silva\*

## Introducción

El fin del sistema bipolar, caracterizado durante Guerra Fría (GF), inspiró transformaciones significativas en el enfoque tradicional del humanitarismo. La conformación de una 'nueva orden internacional' - estructurada vía nuevos escenarios, diversificación de actores internacionales, cambios geopolíticos, un número creciente de conflictos internos y la erosión progresiva de la distinción entre combatientes y no combatientes, etc - afectó la arquitectura humanitaria. En este nuevo arreglo, se argumenta que los Estados hegemónicos se reposicionan y alteran los 'espacios humanitarios' desde intereses propios. Para fundamentar esta afirmación serán destacados tres aspectos que nor-tean la participación estatal en la actual arquitectura humanitaria. El primero, su participación como actor

---

\* Profesora de la Universidad Loyola Andalucía. Doctora en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad de Sevilla. Directora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía. El presente estudio se enmarca en el proyecto de investigación: "Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los nuevos riesgos y amenazas contra la seguridad humana" (DER2015-65906-P) MINECO/FEDER UE. Una versión preliminar desde estudio fue aprobada para presentación de una comunicación oral: Seminario AEPDIRI "El Humanitarismo en las Relaciones Internacionales", 25 y 26 de abril de 2016, Barcelona.

clave para garantizar los instrumentos de Derecho Internacional humanitario (DIH) y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en situaciones de conflicto armado. Segundo, su controvertido papel como donante principal. Y tercero, su doble acción (política y/o militar<sup>1</sup>) en situaciones de “emergencias complejas”<sup>2</sup> que son crisis humanas de grande dimensión y naturaleza multicausal, que abarca e involucra todas las dimensiones de la sociedad, afectando la vida

<sup>1</sup>La presencia de fuerzas y cuerpos de seguridad en situación de conflicto resulta en un nuevo paradigma en que se invoca la ‘razón humanitaria’ para justificar una intervención militar (Somalia, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán, Irak, Libia). A finales de 1980, Mario Bettati defendió el paradigma del ‘derecho’ o ‘deber de injerencia’. Lo peculiar es que la intervención militar “humanitaria” se concretó, sobretodo, con objetivos mayoritariamente poco claros y transparentes, en zonas donde coexistían nítidos intereses geopolíticos y económicos con criterios de implementación de dudosa legitimidad humana. Cf. NOBRE, F. A “razão humanitária” e a participação portuguesa. JANUS, 52, 2005.

<sup>2</sup>De acuerdo con Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga: “El concepto de “emergencia política compleja” [...] fue acuñado a finales de los años 80 por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde entonces [...] Su calificativo de “complejas” se debe a tres razones. Primera, la multiplicidad de sus causas, que se encuentran en la interrelación de diversos factores políticos, económicos y socioculturales. Segunda, el carácter omnicomprendido de su impacto, que, a diferencia de los desastres desencadenados por catástrofes naturales, afecta gravemente a todos los órdenes de la vida, con un fuerte efecto destructivo y desestructurador. Tercera, la consiguiente necesidad de que la respuesta internacional se base en un mandato múltiple, que permita actuar en varios frentes, como son la acción humanitaria (incluyendo la provisión de bienes y servicios esenciales para la subsistencia, así como la protección de las víctimas), la diplomacia de alto nivel, o incluso el uso de la fuerza armada para el mantenimiento de la paz o la escolta de la ayuda.” Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/85>>. Acceso en: 5 abr. 2014.

de toda la población, agravando o creando contextos de vulnerabilidad y produciendo violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Aunque se remonte a los años 1970, este proceso se intensificó con el fin de la Guerra Fría, a partir de la asociación entre Derechos Humanos y política internacional<sup>3</sup>, que influenció la agenda de seguridad colectiva y el humanitarismo. Sin embargo, del mismo modo que la presencia estatal fortaleció la causa humanitaria con más recursos, trascendió también en su politización y militarización, sometida a los intereses de donantes y gobiernos, en detrimento de las víctimas, y poniendo en jaque principios del humanitarismo, como independencia, neutralidad e imparcialidad.

A partir de la arquitectura del régimen humanitario, inicialmente será explicada la gradual “estatización” del humanitarismo, enfatizando cómo este proceso fue percibido dentro de la reflexión sobre acción humanitaria post GF<sup>4</sup> y sus consecuencias en la discusión y en la práctica humanitaria en el mundo post 11S

<sup>3</sup> En este sentido, es necesario destacar que las experiencias de la post Guerra Fría fueron esenciales para hacer aflorar cuestionamientos sobre la naturaleza del humanitarismo, su función y sus responsabilidades ante las víctimas y frente a los donantes. Para ampliar esta información cf. MILLS, K. Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts. *Global Governance* 1, 2, Apr-June 2005.

<sup>4</sup> El contexto post GF pone de relieve los nuevos valores (responsabilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos, intento de extensión de la democracia a nuevas áreas marginales, flexibilización de la soberanía) en sinergia con la defensa de la “seguridad humana”. Cf. BARNETT, M. Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, v. 3, 4, 2005. p. 16.

(2001)<sup>5</sup>. Con el objetivo de responder a las siguientes preguntas: ¿Para quién se ofrece y con qué finalidad? ¿Cómo se gestiona en la actualidad? ¿Es la participación Estatal neutral? ¿Qué consecuencias tiene tanto para la comunidad receptora de ayuda como para el Estado que la “ofrece”? ¿Genera una acción coordinada con capacidad de transformación socio-jurídica (la emancipa<sup>6</sup>)?

A estos efectos será utilizada la terminología de humanitarismo trabajada por Hugo Slim:

*I understand the term humanitarianism to have specific reference to war and organized political violence. In the context of armed conflict, humanitarianism embodies a range of practical activities and legal principles that seek to restrain and limit violence in accordance with norms set out in international humanitarian law (IHL), refugee law and human rights law. From this legal basis, humanitarianism has a special and very practical concern for protecting the lives and dignity of non-combatants in armed conflict - either as civilians, refugees or others who are hors de combat - and for ensuring that combatants and their political leaders respect these norms.*

---

<sup>5</sup> 11S (2001): Hace referencia a los cuatro ataques terroristas coordinados por el grupo islámico Al Qaeda contra Estados Unidos en 11 de septiembre de 2001.

<sup>6</sup> Para Ken Booth el concepto de emancipación estaría ligado a posturas que posibilitesen libertar las personas “de las restricciones que las impiden de escoger libremente lo que hacer, de los cuales guerra, pobreza, opresión y mala educación son algunos”. Este paradigma, identificado más frecuentemente con el concepto de seguridad humana, también nos permite huir del análisis de referencial en el Estado y pasar a enfocar más en los individuos.” Cf. BOOTH, K. Security in anarchy: utopian realism in theory and practice. *International Affairs*, v. 67, n.3, p. 527-545, 2001. p. 539.

*To this end, humanitarianism is not confined to one or two narrow forms of activity but is free to pursue a wide range of activities in order to protect people's rights and meet their needs in war<sup>5</sup>. The main condition upon such humanitarian activity is that it should not provide relief and protection in such a way as to disadvantage one or other side in the conflict<sup>7</sup>.*

## **1. Los Cambios del Humanitarismo Clásico al Nuevo Humanitarismo**

El humanitarismo clásico emerge en un contexto en el cual las interferencias sobre política no deberían influir en la actuación de los agentes a prestar ayuda

---

<sup>7</sup>Traducción libre: "Entiendo que el término humanitarismo tiene una referencia específica a la guerra y la violencia política organizada. En el contexto de los conflictos armados, el humanitarismo abarca una serie de actividades prácticas y principios legales que buscan restringir y limitar la violencia de acuerdo con las normas establecidas en el Derecho Internacional humanitario (DIH), el Derecho de los Refugiados y los Derechos Humanos. Desde esta base legal, el humanitarismo tiene una preocupación especial y muy práctica por proteger las vidas y la dignidad de los no combatientes en conflictos armados, ya sea como civiles, refugiados u otros que están fuera de combate, y por garantizar que los combatientes y sus líderes políticos respeten estas normas. Con este fin, el humanitarismo no se limita a una o dos formas de actividad estrechas, sino que es libre de realizar una amplia gama de actividades para proteger los derechos de las personas y satisfacer sus necesidades en la guerra. La condición principal de tal actividad humanitaria es que no debe proporcionar alivio y protección de manera tal que perjudique a una u otra parte en el conflicto". Cf. SLIM, H. *Military Intervention To Protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective*. The International Council on Human Rights Policy (ICHRP). Review Meeting. Military Intervention: NGO Responses to Human Rights Crises. 14 March 2001. Disponible en: <[http://www.ichrp.org/files/papers/50/115\\_-\\_Military\\_Intervention\\_to\\_Protect\\_Human\\_Rights\\_Slim\\_\\_Hugo\\_\\_2001\\_\\_background\\_paper.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/50/115_-_Military_Intervention_to_Protect_Human_Rights_Slim__Hugo__2001__background_paper.pdf)>. Acceso en: 18 mar. 2016.

a las víctimas. En este entorno, la acción humanitaria se asienta en las normas y principios expresados en la DIH y el DIDH, con un objetivo paliativo, su principal diligencia es la asistencia y protección a las víctimas, lo que evidencia que no está orientado a ofrecer respuestas a las 'emergencias complejas'.

Los actores humanitarios basan sus acciones en cuatro principios que deben guiar la acción humanitaria direccionada a la garantía de auxilio humanitario y protección sin que eso coloque cualquiera de las partes en conflicto en una situación de ventaja. La humanidad (atención a todos los pueblos), imparcialidad (ayuda fundada en la necesidad de la víctima), neutralidad (la ayuda no debe atender a los intereses, explícita o implícitamente, de las partes beligerantes o de cualquier otra fuerza en cuestión), es independiente (la ayuda no debe estar relacionada a ninguna de las partes beligerantes ni a otros actores)<sup>8</sup>.

Mencionados principios fueron edificados bajo tres pilares: 1) La separación entre auxilio de emergencia y ayuda al desarrollo; 2) El reconocimiento y aceptación de los límites impuestos a las operaciones humanitarias por el principio de soberanía; 3) Y la con-

---

<sup>8</sup> Cf. CHANDLER, D. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 678-700, Aug., 2001, p. 678-679. Cf. también: ABRISKETA, J.; ARMIÑO, K. Pérez de. Acción humanitaria: concepto y evolución. In: *Universidad del País Vasco. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Documento online, 2005. Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostra/r/4>>. Acceso en: 5 abr. 2016.



cepción de la ayuda humanitaria neutral, imparcial e independiente de cualquier objetivo militar y/o político. Y, considerando las tipologías y dinámicas de los conflictos y crisis de tipo clásico, esta fue también considerada, durante mucho tiempo, la forma más eficaz y coherente de respuesta a las crisis humanas más graves<sup>9</sup>.

La independencia y la neutralidad serían los principios operacionales fundamentales para las organizaciones humanitarias lograr cumplir eficazmente sus objetivos esenciales y respetar de forma clara y coherente los elementos substantivos de imparcialidad y humanidad. La observación de los principios se consideraba como una garantía de legitimidad de lo humanitario y de credibilidad de los actores ante las partes en Conflicto<sup>10</sup>.

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y sus organizaciones, la neutralidad es uno de los principales instrumentos del humanitarismo, al buscar garantizar a las partes en conflicto armado la prerrogativa de ayuda, sin que eso tenga implicaciones en la dinámica particular del conflicto. Ella garante a los agentes humanitarios un espacio de trabajo en que los intereses de las víctimas orientan sus actividades, libres de presiones o de intereses externos<sup>11</sup>. Sin este

---

<sup>9</sup> NASCIMENTO, D. *Humanitarismo e a 'guerra contra o terrorismo': de dilemas complexos a oportunidades perdidas?*. CES Oficina 358, 2010., p. 2; MILLS, K. Op. cit., p. 164; BENAVIDES, L. Op. cit. p. 108-114.

<sup>10</sup> Benavides, L. Op. cit. p. 110

“espacio humanitario”, se corrompe los demás principios del humanitarismo. Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, aludido pilar pasa a ser objeto de polémicas.

El acceso a las víctimas estaba condicionado a estos principios y al consentimiento de los Estados, que forman la esencia del humanitarismo clásico, junto con el fundamento de distinción entre beligerantes y no beligerantes. Esta centrado en el socorro para atender a la emergencia y asume la modestia de este mandato y de su articulación con los principios de neutralidad y de la independencia como el modo correcto a garantizar un efectivo acceso a las poblaciones victimadas. Esta orientación, ha recibido muchas críticas por ofrecer una respuesta humanitaria paliativa y una visión cortoplacista. De acuerdo con J. Manuel Pureza está “regido por el imperativo humanitario de la asistencia, segundo una lógica de compasión despolitizada, ha sido progresivamente sustituido por un ‘nuevo espacio humanitario’”<sup>12</sup>.

### **1.1. La Oscilación de los Principios Clásicos del Humanitarismo**

#### Las transformaciones en la escena internacional

<sup>11</sup> TERRY, F. El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria. *International Review of the Red Cross*, n. 881, 2011. También el editorial del n. 888 de la *International Review of the Red Cross*. Debate humanitario: Derecho, Políticas, Acción. Diciembre de 2012. p.11.

<sup>12</sup> PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. *Carta internacional*, v. 7, 1, 2012. p. 6.

han sido paulatinas y una serie de acontecimientos alteraron la estructura clásica del humanitarismo, que, sin pretender ser exhaustiva, se puede ilustrar a través de al menos tres efemérides. La primera - entre los años 1910-1950 - se manifiesta vía apertura de nuevos horizontes con la entrada de diversas organizaciones de carácter humanitario que plantean ir más allá del 'socorrismo'<sup>13</sup>. Este estatus permite manejar con confianza de los actores clave en medio de los conflictos y de ejercer un cierto grado de autoridad en asuntos humanitarios. A través de esta confianza y autoridad recae en su legitimidad<sup>14</sup>. A estos fines, son creadas considerables organizaciones de naturaleza humanitaria, como *Save de Children* (1919), *Intermon-Oxfam* (1942), CARE (1945), y también agencias de las *United Nations* (NNUU), como *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) (1943-47) *United Nations Children's Fund* (UNICEF) (1946) y, el *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) (1950). La participación de nuevos actores conlleva actividades más permanentes, orientadas no solo a las crisis humanitarias decurrentes de conflictos o tragedias naturales, pero principalmente para países en desarrollo con interés de favorecer la cooperación. Hecho que ha conducido una primera aproximación entre el humanitarismo y desarrollo económico<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Chandler, D. Op. cit. p. 672 y 679.

<sup>14</sup> Slim, H. Op. cit. p. 4.

<sup>15</sup> ARMIÑO, K. P. La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. *Cuadernos de Trabajo*, 33, 2002. p. 2-3.

La segunda situación, advierte el socavamiento del principio de neutralidad ante la respuesta insuficiente del CICR en el contexto de los conflictos separatista en Biafra-Nigeria<sup>16</sup> y la Guerra de los Seis Días<sup>17</sup>, dan origen a un punto de inflexión en el *modus operandi* de la CICR<sup>18</sup>. El menoscabo de las principales potencias internacionales y de NNUU en la crisis en Biafra-Nigeria<sup>19</sup>, aliada a los principios arraigados del CICR, colocaran las Organizaciones no-Gubernamentales (ONGs) humanitarias y muchos sectores de la propia institución a favor de la causa separatista. En consecuencia, diversos funcionarios de la CICR francesa presente en Biafra dejaron la organización para fundar Médicos Sin Fronteras (MSF) en 1971. El surgimiento del MSF fue fundamental para establecer un nuevo concepto de humanitarismo, basado no solo en la necesidad de la víctima, pero también en los derechos de estas<sup>20</sup>. La guerra civil etíope (1974-1991), ofrece un segundo evento importante contra el inmovilis-

<sup>16</sup> La Guerra de Biafra o Guerra Civil de Nigeria ocurrió de 6 de julio de 1967 a 13 de enero de 1970.

<sup>17</sup> Tercer conflicto árabe-israelí que ocurrió 5 a 10 de junio de 1967.

<sup>18</sup> Para Rony Brauman, cada uno de esos dos acontecimientos provocará cambios profundos, tanto en el funcionamiento del CICR como en su forma de percibir el exterior. Cf. BRAUMAN, R. Op. cit., p.61. También: [https://www.icrc.org/spa/resources/international-review/review-888-150-humanitarian-action/irrc\\_888\\_web-\(1\).pdf](https://www.icrc.org/spa/resources/international-review/review-888-150-humanitarian-action/irrc_888_web-(1).pdf). Acceso en: 11 abr. 16.

<sup>19</sup> MACRAE, J. et al. *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action*. HPG Report 12, 2002. p. 34.

<sup>20</sup> Brauman, R. Op. cit. p. 74-76.

mo del humanitarismo clásico. Una vez que, por un lado, actores humanitarios actúan como agente de denuncia y rompe la imparcialidad, como ocurre en 1984, cuando el MSF denunciaría públicamente el gobierno etíope, responsabilizándolo por la grave hambruna derivada de su política de reasentamiento<sup>21</sup>. El abandono de uno de los principios básicos del humanitarismo tuvo como consecuencia, la expulsión de trabajadores del MSF, por parte del gobierno y, limita la acción de otras organizaciones humanitarias presentes en país<sup>22</sup>.

Los hechos anteriores conduce a un tercer factor de impacto el humanitarismo clásico - fundado en el derecho -, pasa a sustentarse en dos nuevos conceptos, el de la “libertad de crítica o denuncia” - que permite a los agentes exponer públicamente las violaciones graves y sistemáticas contra los derechos humanos de las víctimas por parte de las fuerzas combatientes-, y el del “derecho de intervenir” o “derecho de injerencia humanitaria”<sup>23</sup> - en que los agentes humanitarios

---

<sup>21</sup> Lo paradojo de este caso es que en un primer momento el MSF sufrió duras críticas, tanto por abandonar los principios tradicionales de humanitarismo, como por considerar que negligenciaba la atención emergencial a la población etíope. No obstante, a luz de las evidencias de que el gobierno etíope estaba utilizando la ayuda humanitaria a favor de su interés pone en jaque la neutralidad. Cf. LAUTZE, S.; RAVEN-R.; TESHOMÉ ERKINEH, A. *Humanitarian governance in the new millennium: an Ethiopian case study*. HPG Working Paper, 2009.

<sup>22</sup> KENNEDY, D. Advancing the normative frame: A community Approach to Humanitarian practices of neutrality. *Journal of Global Change & Governance*, v. 3, 1, p. 1-22, 2010.

<sup>23</sup> Cf. BETTATI, Mario; KOUCHNER, Bernard. *Le Devoir d'ingérence*. Paris, Denoël, 1987.

tienen el derecho de ayudar a las víctimas de crisis humanitarias, mismo sin la autorización de los gobiernos implicados<sup>24</sup>.

## 2. Los Rasgos Principales del 'Nuevo Humanitarismo'

Como observado, los antecedentes de este “nuevo humanitarismo” - También denominado: “humanitarismo orientado a objetivos” o “ayuda humanitaria desarrollista”<sup>25</sup>- se remontan de los años 1970, momento de un quebrantamiento dentro de la estructurad de acción humanitaria moderna. Sin embargo, las consecuencias de las dos guerras mundiales, y substancialmente, el silencio guardado por la CICV durante el holocausto y otras guerras civiles, colocan en jaque los fundamentos humanitarios<sup>26</sup>.

Ya en las décadas de los 1980 y 1990, estos conceptos serian refinados a la luz de las experiencias anteriores, y sustentarían aquello que pasó a ser llamado “un nuevo humanitarismo”: la ayuda pasa a ser una

<sup>24</sup> Bajo esta reflexión, la soberanía no puede ser considerada un amparo para que los Estados cometan violaciones a los derechos humanos contra su propia población, pero como un imperativo de responsabilidad de estos Estados en preservar y defender los DDHH bajo su soberanía. El no cumplimiento a estos preceptos obliga a las organizaciones humanitarias a estar presentes para aliviar y denunciar estas violaciones, aun sin la autorización de los Estados denunciados. Cf. ABBOTT, Chris. Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention. *The Journal of Humanitarian Assistance*, p. 1-17, Oct. 2005. Disponible en: <<http://www.worlddialogue.org/print.php?id=32>>. Acceso en: 11 fev. 2016.

<sup>25</sup> Armiño, K. P. Op. cit. p. 6.

<sup>26</sup> Brauman, R. Op. cit. p. 73.

forma de intervenir políticamente en la crisis humanitaria, al establecer estrategias de medio y largo plazo, envolviendo instrumentos de denuncia pública, proyectos de acción volcados para el pos guerra (*peacebuilding*<sup>27</sup>) en áreas como educación, salud, derechos humanos, justicia y administración pública. Además, el imperativo humanitario pasa a ser aún más fuerte, relativizando la soberanía en cuanto límite para la acción humanitaria. En este sentido, prevalece

*La nécessité de secourir les populations en détresse imposerait en effet à chacun un «devoir d'assistance à peuple en danger», qui transcenderait les règles juridiques traditionnelles. [...] Le pouvoir de l'Etat doit en effet plier, au nom d'une «morale de l'extrême urgence», devant les nécessités d'une protection minimale des droits de la personne. L'assistance humanitaire doit donc pouvoir être mise en œuvre au-delà des frontières, et peu importe si tel Etat s'est engagé à respecter une règle, à accepter la compétence d'un juge ou les pouvoirs d'une police internationale.*<sup>28</sup>

Vale recordar que el pos GF, se presenta como un

---

<sup>27</sup> Cf. <<http://www.un.org/en/development/desa/oesc/peacebuilding.shtml>>.

<sup>28</sup> Traducción libre: “La necesidad de rescatar a las personas en peligro [...], lo que trascendería las normas legales tradicionales [...]. De hecho, el poder del Estado debe ceder, en nombre de una “moralidad de la mayor urgencia”, a las necesidades de una protección mínima de los derechos humanos.” Disponible en: <[http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6103~v~Les\\_ambiguites\\_du\\_droit\\_d\\_ingerence\\_humanitaire.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6103~v~Les_ambiguites_du_droit_d_ingerence_humanitaire.pdf)>. Acceso en: 13 abr. 2016.

período convulso, con diversificación de actores<sup>29</sup>, de conflictos de naturaleza compleja, flexibilización en la soberanía de los Estados y expansión del sistema internacional de protección a los derechos humanos “con ella, de un aumento de la responsabilidad de la comunidad internacional sobre lo que ocurre dentro de los Estados”<sup>30</sup>. Esto afecta directamente la forma en que las organizaciones humanitarias se aproximan a los conflictos, penetran nuevos territorios, denuncian violaciones, exponen la vulnerabilidad que está sometida a población y exigen justicia<sup>31</sup>.

En este contexto, emerge un abordaje humanitario, marcadamente político, que desafía el paradigma anterior. Subyace la idea de que la ayuda humanitaria debe pautarse por objetivos a largo plazo, tales como el desarrollo, los derechos humanos y la paz, y, no solo la emergencia per se (*momentun*). Se proyectaba un acercamiento más coherente e integrado con miras enfrentar las ‘emergencias humanitarias complejas’ (*continuun*). Sin embargo, las agencias humanitarias han participado de forma muy heterogénea en las intervenciones<sup>32</sup>.

Este “nuevo humanitarismo” – amplio, politi-

---

<sup>29</sup> NAN, M. E. New Humanitarianism with Old Problems: The Forgotten Lesson of Rwanda. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2010. Disponible en: <[https://sites.tufts.edu/jha/archives/780#\\_edn11](https://sites.tufts.edu/jha/archives/780#_edn11)>. Acceso en: 16 abr. 2016.

<sup>30</sup> Cf. BENAVIDES, L. Op. cit. p. 113.

<sup>31</sup> Ibid. p. 113; FINEMORE, M. Op. cit. p. 2.

<sup>32</sup> SLIM, H. Op. cit. p. 2.



zado y ambicioso - está influenciado por el pensamiento neoliberal<sup>33</sup> y también, ingeniosamente enlazado tanto al suceso de una agenda política de Derechos Humanos (DDHH) en las Relaciones Internacionales, como a la compatibilidad de las agendas de seguridad colectiva y ayuda humanitaria. A estos efectos, Mark Duffield señala “la relación entre conflicto violento y subdesarrollo e inestabilidad en cuanto a amenazas a la paz y seguridad internacional”, he que contribuyó a la fusión de las agendas de seguridad y desarrollo. En este contexto la seguridad se torna un prerrequisito para el desarrollo sostenible<sup>34</sup>.

Asimismo, se observa el uso del discurso humanitario como instrumento de política externa utilizado por los Estados. Este nuevo abordaje asume una dimensión política, y situada en estimular procesos sociales y políticos más concretos, nombradamente el desarrollo y la construcción de paz. Este contexto pone de relieve como el principio tradicional de ‘imperativo humanitario’ ha sido sustituido por una ‘ética consecuencialista’<sup>35</sup>. Por tanto, la acción humanitaria pasa a ser condicionada a resultados futuros: no debe causar daño, no debe estimular violencia, pero sí mermada a través de políticas de desarrollo y de resolución de conflictos. Bajo esta perspectiva, los Estados donantes toman la iniciativa y asumen para sí el control de la

---

<sup>33</sup> Para ampliar cf. PUREZA, J. M. Op. cit. p. 4.

<sup>34</sup> DUFFIELD, M. Op. cit. p. 37.

<sup>35</sup> ARMIÑO, K. P. Op. cit. p.7.

nueva agenda humanitaria.

Como se observa, bajo el lema humanitario fueron realizadas acciones de diversas y distintas naturalezas creándose una confusión con relación al propósito del humanitarismo<sup>36</sup>. El concepto se hizo más complejo y fragmentado, pasando a hacer referencia a una variedad cada vez mayor de situaciones y a servir diferentes propósitos.

En este contexto, las experiencias del pos GF fueron esenciales para emerger polémicas sobre la naturaleza del humanitarismo, sobre su función y sobre sus responsabilidades ante las víctimas y ante los donantes. En el telón de fondo tenemos la estampa gradual del Estado en la escena humanitaria, no solo como avalista y que subvenciona la ayuda, pero también como planificador<sup>37</sup> y ejecutor de la acción humanitaria, lo que configura el 'humanitarismo orientado a intereses'.

### **3. El Humanitarismo Instrumentalizado**

Una de las áreas de actuación más controvertidas de la colaboración estatal en la acción humanitaria está relacionada a la esfera política-estratégica, las intervenciones humanitarias - el envío de tropas militares en situaciones de conflicto (o posconflicto) con graves implicaciones humanitarias<sup>38</sup>. Sin embargo, la

<sup>36</sup> BENAVIDES, L. Op. cit. p. 108-110.

<sup>37</sup> SLIM, H. Op. cit. p.2.

<sup>38</sup> WEISS, T. G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge UK: Polity Press, 2007.

colaboración militar por parte del Estado en crisis humanitaria representa apenas un aspecto de la actuación estatal en la escena humanitaria internacional.

La influencia estatal es visible en al menos tres esferas. La primera, esta relacionada con la ampliación de los recursos destinados a la ayuda humanitaria<sup>39</sup>. La segunda, con a delimitación de criterios más claros y restrictivos exigidos mediante compromisos contractuales entre los donantes y benefactores<sup>40</sup>, lo que ha sido denominado como “bilateralización de la ayuda”<sup>41</sup>. La tercera, y como consecuencia de la anterior, se percibe un aumento en número de agencias humanitarias<sup>42</sup>.

La aportación directa del Estado conduce a una según elemento del ‘humanitarismo estatal’, la colaboración de los Estados. Ayuda que se da por dos vías, por un lado, en la proyección de la ayuda tanto desde

---

<sup>39</sup> Según la OCDE, los principales estados casi triplicaron su aportación a este tipo de ayuda, de US\$ 2,1 mil millones a US\$11 mil millones entre 1990 y 2013. Disponible en: <<https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%202014%20Technical%20Note.pdf>>

<sup>40</sup> Las conocidas aportaciones condicionadas – earmarking-, que son los recursos destinados por los donantes para situaciones específicas, con criterios de planeamiento y aplicación por parte de las agencias humanitarias. Cf. el documento de la Asociación Internacional de Fomento, *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero de 2007. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/02/7411698/aid-architecture-overview-main-trends-official-development-assistance-flows>>.

<sup>41</sup> Cf. MACRAE, J. et al. Op. cit. p. 8.

<sup>42</sup> De acuerdo con el PNUD el total de ONGs relacionados con el trabajo humanitario pasa de 30 mil. Cf. POLMAN, L. *The Caravan Crisis – What’s Wrong With Humanitarian Aid?*. New York: Metropolitan Books, 2010.

las oficinas de las ONGs, la planificación. Y por otro, directamente en la ejecución de la ayuda en el terreno. Muchos de los contratos establecidos entre donantes y organizaciones humanitarias instan un acompañamiento por parte de los gobiernos del proceso de definición de las estrategias de aplicación de estos recursos en terreno. Lo que conlleva a dos implicaciones graves: Primera, someten las estrategias de acción de los agentes humanitarios a las preocupaciones contractuales de los donantes y a la necesidad de mantener el flujo de recursos para la supervivencia de la agencia. Se observa también, relacionado al condicionamiento del acceso a los financiamientos públicos e institucionales, un intento de instrumentalización subalternación, manipulación y subcontratación de la intervención humanitaria<sup>43</sup>; segundo, permite la concentración de recursos en determinados campos, en detrimento de otros en situación tan grave cuanto los anteriores<sup>44</sup>.

Esta cooperación interesada<sup>45</sup> entre agentes humanitarios y Estados se extendió y se intensificó. Del lado humanitario, la presencia estatal resultó en más recursos financieros, tecnológicos y materiales para la realización de sus actividades, permitiendo inclusive expandir sus actividades y sus objetivos. Aunque de modo indirecto, los criterios establecidos por los Esta-

---

<sup>43</sup> NOBRE, F. Op. cit. p. 4.

<sup>44</sup> MACRAE, J. et al. Op. cit. p. 31-32.

<sup>45</sup> En palabras de Karlos Armiño: "la instrumentalización política de la ayuda humanitaria y el olvido de los principios humanitarios." Armiño, K. P. Op. cit. p. 7.

dos donantes para la utilización de sus donaciones forzaron las principales agencias humanitarias a profesionalizarse, aumentando y perfeccionando su cuerpo de funcionarios. Ya por parte de los Estados, esta asociación sirvió como una forma de legitimar sus consideraciones sobre derechos humanos en la constitución de sus políticas externas. Asimismo, las agencias humanitarias, principalmente las menores y más recientes, han sido instrumentalizadas por los Estados donantes, sometiendo sus actividades a los intereses estratégicos de estos países. Estos problemas se profundizan tras el 11 de septiembre de 2001, con las intervenciones militares estadounidenses en Afganistán (2001) e Irak (2003), y la utilización manifiesta del discurso y de la práctica humanitaria en favor de los intereses de Estados Unidos de América (EE. UU.) Como fue defendido por Colín Powell, Ex Secretario de Estado de EE. UU., al defender las ONGs como “fuerzas multiplicadoras”, aliñadas a los objetivos de la política estadounidense pos 11S<sup>46</sup>.

La aproximación entre Estados y agencias humanitarias subvirtió los principios tradicionales humanitarios<sup>47</sup> y trasladó a la escena internacional su espectro más nebuloso: la interferencia con intereses políticos. La neutralidad pasó a ser impracticable a principios

<sup>46</sup> Cf. “Secretary Colin L. Powell Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non- Governmental Organizations”, 26 out. 2001. Disponible en: <[http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell\\_brief31.asp](http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief31.asp)>. Acceso en: 7 abr. 2016.

<sup>47</sup> ARMIÑO, P. K. Op. cit. p. 7; CHANDLER, D. Op. cit. p. 695-696.

del siglo XXI<sup>48</sup>. Lo anterior se debe, principalmente, a dos impulsos. El primer, relativo a la dinámica de los conflictos armados del pos GF, que por un lado a ampliado el numero de actores y por otro ha dislocado los centros de operación, que pasan a ser la periferia del sistema mundial, sobretodo localizados en Estados en crisis, envolviendo diferentes fuerzas beligerantes, en el cual la violencia era mucho más alta e invariablemente afligía un mayor numero de poblaciones civiles. El segundo, las condiciones de trabajo eran limitadas a la observancia de los principios humanitarios tradicionales garantizaba la seguridad de los agentes humanitarios. Hecho que se refleja en una tendencia observada por diversos autores, en el aumento del número de funcionarios de organizaciones humanitarias asesinados en campo desde meados de los años 1990<sup>49</sup>. Vinculado al anterior, la preocupación en ofrecer ayuda y asistencia a las víctimas pasó a dividir las atenciones con la necesidad de garantizar que esta ayuda de hecho sea direccionada para las agencias, sin perjuicio (humano, financiero y material)<sup>50</sup> y que la asistencia

<sup>48</sup> Cf. CHANDLER, D. Op. cit. p. 678-700.

<sup>49</sup> Cf. HUBERT, D.; BRASSARD-BOUDREAU, C. (2010). "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2010. Disponible en: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/863>>. Acceso en: 8 abr. 2016.

<sup>50</sup> Las dos principales tragedias humanitarias de la primera mitad de los años 1990 - Ruanda (1994) y Bósnia (1994/5) - ocuparon un rol fundamental para la construcción de esta percepción, al evidenciar la fragilidad de los principios humanitarios en conflictos profundos y radicales y la instrumentalización de la ayuda humanitaria por parte

permita que las víctimas salgan del contexto de vulnerabilidad y quebranta su dignidad.

El tercer componente que caracteriza el 'humanitarismo estatal' es la presencia militar de seguridad que invoca la 'razón humanitaria'. Cada vez más, principalmente en localidades en las cuales las condiciones de acceso y de seguridad por parte de las agencias humanitarias son muy precarias, se observa la actuación de agentes estatales en condición de agentes humanitarios. Es decir, planeando y entregando ayuda para las poblaciones necesitadas, sin "terceros". La cohabitación en terreno de fuerzas militares y/o de seguridad y organizaciones humanitarias independientes, en algunos casos resultó, en la mejoría de su seguridad y de su capacidad logística. Pero también, en la creación de extrema dificultad a las instituciones humanitarias independientes. Esta estrategia fue característica en las operaciones militares realizadas en esta última década bajo la égida de la "guerra contra el terror", donde las fuerzas interventoras han utilizado del discurso y de la práctica humanitaria para justificar su presencia y para obtener apoyo local a los ocupantes.

En este sentido Mohammed Hanif Atmar, advierte que las políticas de ayuda humanitaria y prácticas utilizadas en Afganistán están determinadas, desde los objetivos de política exterior occidentales, más que por las condiciones reales requeridos para la acción

---

de los involucrados en el conflicto (lo que fue bastante evidente en los campos de refugiados ruandeses hutus tras el genocidio).

humanitaria de principios<sup>51</sup>. La consecuencia ha sido la restricción del derecho a la asistencia humanitaria, y la incapacidad de la comunidad internacional de asistencia para atender adecuadamente las necesidades de salvamento a corto plazo. Atmar matiza a respeto de la ironía de que los donantes siguen utilizando condiciones punitivas, a pesar de que no han producido los cambios políticos y sociales deseados, y han tenido consecuencias negativas humanitarias<sup>52</sup>.

En efecto, la colaboración de los Estados en crisis humanitarias, a partir de los años 1990, atendió también a un interés de las principales agencias en garantizar las condiciones para que el “espacio humanitario” fuera preservado y la ayuda fuera realizada, “espacio que se ve hoy fuertemente erosionado por la tendencia a la politización y militarización de la ayuda”<sup>53</sup>.

Los elementos anteriores corroboran a comprender que la intervención militar “humanitaria” se concretizó con objetivos casi siempre poco claros y transparentes, en regiones del mundo donde coexisten nítidos intereses geopolíticos y económicos con criterios de implementación de dudosa legitimidad humana, como manifiesto en el Conflicto de Somalia, bajo

---

<sup>51</sup> ATMAR, M. H. *The Politicisation of Humanitarian Aid and Its Consequences for Afghans*. Conference paper: Politics & Humanitarian Aid; Debates, Dilemas & Dissension, 2001. Disponible en: <<https://odihpn.org/magazine/the-politicisation-of-humanitarian-aid-and-its-consequences-for-afghans/>>. Acceso en: 18 mar. 2016.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> ARMIÑO, P. K. Op. cit. p.7.



auspicios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en 2009)<sup>54</sup>.

La instrumentalización del humanitarismo por los Estados, a favor de sus intereses y condicionada a resultados futuros, pretende contener la violencia a través de políticas liberales de desarrollo, resoluciones pacíficas de conflictos e institución de modelos occidentales de respeto a los derechos humanos<sup>55</sup>, y también, tras el 11S, a la subordinación a una campaña antiterrorismo<sup>56</sup>. Como añade J. M Pureza, “tiene como objetivo mantener las periferias turbulentas dentro del sistema global, garantizando que permanecerán en la condición de periferias y que su turbulencia amenazadora disminuirá significativamente”<sup>57</sup>.

Eso se debe a la percepción de que la inseguridad esta relacionada al subdesarrollo, que entienden que las causas de los conflictos son internos, y como consecuencia concluye que las respuestas internacionales deben abordar y alterar las prácticas internas de los países en situación de conflicto<sup>58</sup>.

Los costes de esta cooperación parecen ser tan grandes cuanto los beneficios. La politización y la mi-

<sup>54</sup> CSNU: S/RES/1897 (30 November 2009). En este contexto, Fernando Nobre explica que “se ha optado por dejar eclosionar los conflictos y utilizando el argumento “humanitario” como álibi de su inoperancia, incapacidad y falta de acción política”. NOBRE, F. Op. cit. p. 3.

<sup>55</sup> NASCIMENTO, D. Op. cit. p.4

<sup>56</sup> TORRENTÉ, N. Op. cit. p. 44-45.

<sup>57</sup> PUREZA, J. M. Op. cit. p.8

<sup>58</sup> CURTIS, D. Op. cit. p. 5.

litarización del humanitarismo, resultantes de esta situación, parecen haber empeorado aun más las condiciones de trabajo de los agentes en terreno. Primero porque, inseridos en una lógica del conflicto a través de su asociación con los interventores, los trabajadores humanitarios dejaron de ser neutrales y pasaron a ser vistos como actores políticos, con un papel importante en la evolución práctica de los combatientes. La dependencia que algunas agencias tendrían con relación a los recursos financieros y materiales de sus gobiernos donantes profundizan aun más esta percepción, principalmente cuando esta dependencia también envolvía la utilización de tropas militares interventoras para realización de la ayuda humanitaria.

## **Conclusión**

Como hemos observado, el humanitarismo comprende un conjunto de valores, incluyendo una creencia compartida en la rendición de cuentas a las personas que necesitan de ayuda. La cuestión clave es cómo garantizar la existencia de esta rendición de cuentas, y cómo colocar la acción humanitaria en un plano ético, basada en el respeto por la humanidad. El contexto cambiante de los conflictos, así como los cambios en el sistema internacional, han dado lugar a formas de politización de la acción humanitaria que ha traído beneficios, pero que a la vez puede ser ambigua.

Desde el punto de vista de los Estados, la entrada de una agenda política de derechos humanos, los cam-

bios geopolíticos y la reconfiguración (intensificación, diversificación y estrategias) de los conflictos armados significaron traer consideraciones humanitarias para su política externa, forjarla, de cierto modo, ética bajo óptica de los derechos humanos. Esta preocupación resultó en una participación más activa de las principales potencias occidentales en asuntos humanitarios, aumentando su involucramiento económico, político y militar en crisis humanitarias a partir de los años 1990. Desde el punto de vista de agentes humanitarios, alimentó el debate sobre los instrumentos, objetivos y principios de la acción humanitaria en el contexto de las emergencias complejas de los años 1990. Este debate ya se desarrollaba entre los años 1970 y 1980, pero se intensificó en la década de 1990 llevando al que se denominó 'nuevo humanitarismo'.

Desde esta reconfiguración pasa a ser evidente la asociación entre humanitarismo y Estado, que, si bien sobreviene en beneficios para la estructura humanitaria internacional, también trajo efectos colaterales. Tanto el discurso cuanto la práctica humanitaria caminó a ser frecuentemente utilizados a favor de proyectos de política externa de los principales Estados donantes, y la dependencia de la mayor parte de la comunidad humanitaria en relación al apoyo estatal permitió esta instrumentalización del humanitarismo por parte de los Estados<sup>59</sup>. Bajo algunas perspectivas, la ayuda hu-

---

<sup>59</sup> Antonio Donini, Larry Minear y Peter Walker exponen el dilema dentro de la comunidad humanitaria internacional en cuestiones como propósito, fundamentos y mandato del trabajo humanitario - los

manitaria pasó a ser vista como politizada, sesgada, y militarizada<sup>60</sup>. El trazo que separa la acción humanitaria de la acción militar, tal como plasma en el DIH, no debe ser ultrapasada por las consecuencias nefastas que pueden implicar.

Las reflexiones sobre el humanitarismo en el post 11 de septiembre de 2001, corroboran a comprensión de los desafíos presentados en tres niveles, como señalado por Nicolas Torrenté: El primero, subordina el humanitarismo a los intereses de los Estados. Como ejemplificado por la ‘guerra al terror’, 2001 - que pueden ser replicados a los recientes atentados terroristas sufridos por las grandes potencias occidentales en la última década -, la repercusión es planetaria, sin el interés por el control territorial y con el enemigo mal definido. Segundo, por cuestionar la aplicabilidad del DIH y para quién está destinada la protección y

---

agentes deben elegir entre ser cooptados por los ocupantes, que son sus principales financiadores y garante de seguridad y estructura del trabajo en el campo, o se tornaran irrelevantes en la crisis humanitaria, sin condiciones financieras y estructurales para agir en campo de forma eficiente. De acuerdo con los autores, El ‘espacio humanitario’ de los agentes en campo también han sido afectados, principalmente por la presencia creciente de donantes en el planeamiento y en la entrega de la ayuda y sus consecuencias prácticas: mayor dependencia financiera y material de las agencias por parte de sus donantes. Cf. DONINI, A.; MINEAR, L.; WALKER, P. Between Cooperation and Irrelevance: Humanitarian Action after Iraq. *Journal of Refugee Studies*, v. 17, n. 3, 260-272, 2004.

<sup>60</sup> Linda Polman realiza un análisis sobre la instrumentalización del humanitarismo a servicio de las grandes potencias, al criticar las “MONGOs” (*My Own Non- Governmental Organization*) y su dependencia del apoyo oficial de los donantes, y la disputa por recursos y media. POLMAN, Linda. Op. cit.

asistencia a las víctimas. Tercero, la atención mundial hacia los conflictos y las víctimas oriundas de este, haciendo más difícil responder a las crisis que encuentran “al margen”. Y concluye sobre la necesidad de precaución de por parte de las agencias humanitarias en las campañas ‘antiterroristas’, ya que imparcialidad provocada por la politización no es la mejor guía para mitigación eficaz del sufrimiento<sup>61</sup>.

En definitiva, es auténtico el debate en torno a la coherencia debido al conflicto entre los principios de neutralidad e imparcialidad y la gestión de los conflictos. A estos efectos, los agentes humanitarios deben ser conscientes de su papel y deben tener claro cuáles son los principios deseables. Ante la politización en el campo humanitario se observa la necesidad de elaborar un nuevo “consenso” sobre los principios humanitarios para contrarrestar la creciente politización de la ayuda. En este sentido, la acción política deberá ser encaminada a identificar nuevos y eficaces métodos de intervención – asumiendo la complementariedad entre los diferentes agentes humanitarios. Pero también ser sensible a la necesidad real de las sociedades receptoras de ayuda en contextos de emergencias complejas. Estas deber ser admitidas como agentes activos, con capacidad transformadora y de construcción de paz, si son adecuadamente ‘empoderadas’ en los procesos. Se trata de emplear perspectivas que ayuden a comprender los mecanismos locales de adaptación a largo pla-

---

<sup>61</sup> TORRENTÉ, N. Op. cit. p. 44-46.

zo, las capacidades y vulnerabilidades de los actores, así como sus vinculaciones con las dinámicas del conflicto. "Es decir, las organizaciones humanitarias ponen en práctica metodologías participativas y "emancipadoras" y tratan de fomentar el mejor conocimiento de la realidad local y las dinámicas de poder"<sup>62</sup>.

### **Referencias Bibliográficas**

ABBOTT, Chris. Rights and Responsibilities: Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention. *The Journal of Humanitarian Assistance*, p. 1-17, Oct. 2005.

ABRISKETA, J.; ARMIÑO, K. Pérez de. Acción humanitaria: concepto y evolución. In: *Universidad del País Vasco. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Documento online, 2005.

ARMIÑO, K. P. La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. *Cuadernos de Trabajo*, 33, 2002.

ATMAR, M. H. *The Politicisation of Humanitarian Aid and Its Consequences for Afghans*. Conference paper: Politics & Humanitarian Aid; Debates, Dilemmas & Dissension, 2001.

BARNETT, M. Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, v. 3, 4, 2005.

BENAVIDES, L. El régimen internacional del "nuevo humanitarismo". *Relaciones Internacionales*, n. 12, documento online, 2009.

---

62 SOGGE, D. Los subalternos en la cadena de la ayuda. In: UNIDAD DE STUDIOS HUMANITÁRIOS. *Los desafíos de la acción humanitaria -Un balance*, Barcelona: Icaria Editorial, 1999. p. 157.

BENNETT, Cristina; FOLEY, Matthew (Eds.). *Time to let go. Remarking humanitarian action for the modern era*. HPG Report, 2016.

BETTATI, Mario; KOUCHNER, Bernard. *Le Devoir d'ingérence*. Paris, Denoël, 1987.

BRAUMAN, R. From Philanthropy to Humanitarianism: Remarks and an Interview. *South Atlantic Quarterly*, 103, 2-3, p. 397-417, Spring/Summer 2004.

BOOTH, K. Security in anarchy: utopian realism in theory and practice. *International Affairs*, v. 67, n.3, p. 527-545, 2001.

CHANDLER, D. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 678-700, Aug., 2001.

CURTIS, D. *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG: Report 10, April 2001.

DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books, 2001.

\_\_\_\_\_. Continuar matando: Gobernación mundial, humanitarismo y terror/Carry on killing: Global governance, Humanitarianism and terror. *Relaciones Internacionales*, n. 3, mar. 2006.

DONINI, A.; MINEAR, L.; WALKER, P. Between Cooperation and Irrelevance: Humanitarian Action after Iraq. *Journal of Refugee Studies*, v. 17, n. 3, 260-272, 2004.

FINNEMORE, M. *Paradoxes in Humanitarian Intervention*. Documento online, 2000.

FOX, F. *The New Humanitarianism. Seminar on Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. Documento online, Feb. 2001.

HUBERT, D.; BRASSARD-BOUDREAU, C. (2010). "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2010.

KENNEDY, D. Advancing the normative frame: A community Approach to Humanitarian practices of neutrality. *Journal of Global Change & Governance*, v. 3, 1, p. 1-22, 2010.

LAUTZE, S.; RAVEN-R.; TESHOME ERKINEH, A. *Humanitarian governance in the new millennium: an Ethiopian case study*. HPG Working Paper, 2009.

MACRAE, J. et al. *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action*. HPG Report 12, 2002.

MACRAE, J.; HARMER, A. (Eds.). *Humanitarian Action and The 'Global War On Terror': A Review Of Trends And Issues*. HPG Report 14, 2003.

MILLS, K. Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts. *Global Governance* 1, 2, Apr-June 2005.

NAN, M. E. New Humanitarianism with Old Problems: The Forgotten Lesson of Rwanda. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2010.

NASCIMENTO, D. *Humanitarismo e a 'guerra contra o terrorismo': de dilemas complexos a oportunidades perdidas?.* CES Oficina 358, 2010.



NOBRE, F. A “razão humanitária” e a participação portuguesa. *JANUS*, 52, 2005.

POLMAN, L. *The Caravan Crisis – What’s Wrong With Humanitarian Aid?* New York: Metropolitan Books, 2010.

PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. *Carta internacional*. V. 7, 1, 2012.

SLIM, H. *Military Intervention To Protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective*. The International Council on Human Rights Policy (ICHRP). Review Meeting. Military Intervention: NGO Responses to Human Rights Crises. 14 March 2001.

SOGGE, D. Los subalternos en la cadena de la ayuda. In: UNIDAD DE STUDIOS HUMANITÁRIOS. *Los desafíos de la acción humanitaria -Un balance*, Barcelona: Icaria Editorial, 1999.

TERRY, F. El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria. *International Review of the Red Cross*, n. 881, 2011.

TORRENTÉ, N. The War on terror’s challenge to humanitarian action”. *Humanitarian Exchange (HPN)*, n. 22, p. 44-46, Nov/2002.

WEISS, T. G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge UK: Polity Press, 2007.

# *Jus Post Bellum* e Migração: o papel da justiça de transição na (re)integração de deslocados por conflitos

Geraldo Miniuci\*

Rachel de Oliveira Lopes\*\*

## Introdução

A guerra é a principal causa histórica para o deslocamento forçado<sup>1</sup>, sendo atualmente os conflitos na Síria, no Iraque e Iémen e na África sub-saariana (Nigéria, República Central da África, República Democrática do Congo, Sudão, Sudão do Sul e Eritrea) os principais gatilhos para o crescente número de refugiados e de pessoas em situação assemelhada à de refúgio<sup>2</sup> (*refugee-like situation*)<sup>3</sup>, o que insere desde logo,

\* Professor Associado do Departamento de Direito Internacional e Comparado da Faculdade de Direito da USP.

\*\* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Doutoranda em Direito Internacional na Universidade de São Paulo (FDUSP). Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" e da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Estudos em Direito Comparado da Universidade de São Paulo (USP). Procuradora Federal.

<sup>1</sup> CHETAIL, Vincent. *Armed Conflict and Forced Migration: a systematic approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and International Human Rights Law*. In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola (Ed.). *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, p. 701 - 739, 2014. p. 701.

<sup>2</sup> Em que se inserem outras espécies de deslocamentos forçados, como aquelas originadas de conflitos internos.

<sup>3</sup> UNCHR. *Global Trends Forced Displacement in 2018*, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/>>

e com relevância contemporânea, o tema da migração involuntária no âmbito do Direito Internacional Humanitário (DIH), compreendido como o “*set of rules that seek to limit the humanitarian consequences of armed conflicts*”<sup>4</sup>, sejam estes internacionais ou internos<sup>5</sup>.

Não que o DIH regule toda a complexidade do fenômeno da migração forçada que, até o presente estágio da produção normativa internacional, jamais foi sistematizado num único regime<sup>6</sup>. Com efeito, a migração genericamente considerada é resultante das mais diversas causas, que podem eclodir tanto no país de origem quanto no de destino, e dar ensejo ao movimento voluntário ou ao movimento forçado de pessoas. Aquele pode ser induzido, por exemplo, pela busca de emprego, de capacitação profissional, de progresso econômico, ou pelo desejo de reunião familiar. Este pode ser movido por violações de direitos humanos, conflitos bélicos, comoções sociais ou desastres ambientais<sup>7</sup>. Por outro lado, trata-se de um processo com-

---

unhcr-global-trends-2018.html>. Acesso em: 19 jun. 2019.

<sup>4</sup> “[C]onjunto de regras que buscam atenuar as consequências humanitárias dos conflitos armados”. MELZER, Nils. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 2016. p. 17. (tradução livre).

<sup>5</sup> DRAPER, G.I.A.D. Humanitarian Law and Internal Armed Conflicts. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 13, Special Edition, p. 253 - 277, 1983.

<sup>6</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Strategies for the Protection of Migrants through International Law. *Groningen Journal of International Law*, v. 5, n. 1, p. 34-56, 2017.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 36

partimentado, cujas fases variam desde a eclosão dos fatos que dão ensejo à decisão de migrar, passando pelo trânsito -inclusive entre vários destinos provisórios -, até alcançar o destino final. Nestas fases, por sua vez, se demandam diferentes espécies de proteção, a depender do *status* migratório, e na medida da exposição de pessoas a diferentes espécies de vulnerabilidade<sup>8</sup>, o que pode inclusive dar cabimento à alteração da categoria migratória (convertendo-se, por exemplo, migrantes voluntários em migrantes forçados).

Toda essa teia intrincada de fatos, causas, consequências, e de questões sociais, políticas, geográficas e econômicas que envolve o fenômeno migratório dá azo à inexistência de um corpo sistemático de regulação de todas as faces da migração<sup>9</sup>. Por outro lado, tal diversidade de âmbitos pessoal e objetivo de interesse não regulados em sua inteireza<sup>10</sup> dá ensejo à incidência com-

---

<sup>8</sup> SABATES WHEELLES, Rachel; WAITE, Myrtha. *Migration and Social Protection: a concept paper*, Institute of Development Studies, Sussex, Dezembro, 2003. Disponível em: <[http://www.migrationdr.org/publications/working\\_papers/WP-T2.pdf](http://www.migrationdr.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf)>. Acesso em 14 fev. 2019.

<sup>9</sup> JUBILUT, Lliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>10</sup> Atualmente apenas os refugiados contam com regime estruturado de proteção, constituído universalmente pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967, enquanto outros migrantes têm normas específicas amplas com poucos Estados comprometidos com eles (como a Convenção Internacional de 1990 sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias), instrumentos de soft law (como os Princípios Orientadores sobre Deslocamento Internacional de 1993) ou estruturas regionais (como a Convenção da União para a Protecção e Assistência a Pessoas Internamente Deslocadas em África - Convenção de Kampala. Em termos de direitos gerais,

plementar dos regimes existentes, cujas disposições tangenciem tal fenômeno<sup>11</sup>, de modo que “*the fact that no single set of standards exists does not mean that there are no standards for the protection of persons who cross an international border*”<sup>12</sup> ou que permaneçam como deslocadas internas em seu país de origem.

No campo da migração forçada originada por conflitos bélicos, fala-se principalmente da complementariedade entre o DIH, o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)<sup>13</sup>, o que também não afasta a incidência de outras normas adequadas à espécie – como aquelas havidas, por exemplo, no Direito Internacional Penal e no Direito Internacional Marítimo<sup>14</sup> -, ou de *soft law* – como é o caso dos Princípios Orientadores sobre Deslocamento Internacional de 1993 e da *Inter Agency*

---

todos os migrantes (forçados ou não, e refugiados ou outros migrantes) têm direito à proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como todos os outros seres humanos.

<sup>11</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit., p. 38.

<sup>12</sup> “O fato de não existir um conjunto único de normas não significa que não existam normas para a proteção das pessoas que atravessam uma fronteira internacional”. PERRUCHOUD, R.; VOHRA, S. Identifying Core Rights of Concern to Migrants. In: IOM REGIONAL CONSULTATION GROUP ON MIGRATION SEMINAR ON HUMAN RIGHTS AND MIGRANTS, 1998, Geneva. *Background Paper*. Geneva: IOM, 1998. (tradução livre).

<sup>13</sup> CHETAIL, Vincent. *Armed Conflict and Forced Migration: a systematic approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and International Human Rights Law*. Op. cit.

<sup>14</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit. p. 38.

*Standing Committee Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* - ou integrantes de estruturas regionais - como é o caso da Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África e da Convenção da União Africana Sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Internamente Deslocadas em África (Convenção de Kampala)<sup>15</sup>.

No presente capítulo se faz um recorte de tal complementariedade entre o DIH, o DIR e o DIDH, afim de examinar como mecanismos de justiça de transição - que, como se delimitará a seguir, incidem para a reconstrução de sociedades assoladas por conflitos e/ou regimes totalitários - podem ser aplicados à questão das migrações forçadas em contexto bélico para suporte às soluções duráveis de repatriação, integração local e reassentamento - soluções estas que, por sua vez, são estratégias práticas, não previstas convencionalmente, de amparo à autossuficiência durável de migrantes forçados.

Situada no espaço de intersecção entre o DIH e o DIDH, a justiça de transição não está normatizada e se utiliza dos institutos destes ramos do DI para a sua aplicação.

*Transitional justice has also become a language of social change. While it is not a branch of international law, as international human rights*

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao\\_de\\_kampala.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2019.

*law is, it is a field deeply influenced by the power of this law and of other branches of international law. Indeed, they constitute its normative framework, dictating the types of changes that are needed in society to reckon with the legacy of mass atrocities*<sup>16</sup>.

As soluções duráveis, por outro lado, também não constam de previsão convencional<sup>17</sup>, e são manejas mediante “*a gradual, complex and often long-term process that involves addressing human rights, humanitarian, development, reconstruction and peace-building challenges*”<sup>18</sup>.

O tema das soluções duráveis para os deslocamentos forçados originados por guerras e conflitos internos esteve fora da agenda da justiça de transição ao menos até a segunda década do século XX<sup>19</sup>, inclusive no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>20</sup>. Reflexamente, o viés da justiça de transição

---

<sup>16</sup>SANDOVAL, Clara. Transitional Justice and Social Change. *SUR International Journal on Human Rights*, n. 20, 181 - 189, 2014. p. 181. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur20-en-clara-sandoval.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

<sup>17</sup> ALEINIKOFF, Thomas Alexander; POELLOT, Stephen. The Responsibility to Solve: the international community and protracted refugee situations. *Virginia Journal of International Law*, v. 54, n. 2, p. 195 - 222, 2014. p. 203.

<sup>18</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Durable Solutions: principles and process*. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/2.-IDMC-DS-Module-Basic-concepts-process-and-principles-Handout.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019

<sup>19</sup> RIMMER, Susan Harris. Op. cit.

<sup>20</sup> UNITED NATIONS. Op. cit.

não foi também utilizado para a abordagem de soluções duráveis para deslocamentos forçados ao menos até esta mesma época<sup>21</sup>, a partir de quando se constata publicações associando as temáticas de modo mais consistente<sup>22</sup>.

Nada obstante, a prática tem demonstrado que o número de migrantes forçados que não têm acesso a mecanismos de justiça de transição é bastante relevante<sup>23</sup>, sendo certo que “[t]he continued exclusion of migrants from transitional justice processes has serious implications for the attainment of peaceful and durable solutions”, o que justifica a importância da abordagem ora proposta, que se desenvolve em duas partes: na primeira, se apresenta o lugar da justiça de transição no âmbito do DIH, delimitando-se o seu conceito e suas concepções, bem como o seu papel na implementação dos direitos humanos; na segunda parte, se apresentam os mecanismos de justiça de transição aplicáveis ao contexto da migração forçada para a conquista das soluções duráveis.

---

<sup>21</sup> RIMMER, Susan Harris. Op. cit.

<sup>22</sup> DUTHIE, Roger (Ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, 2012.

<sup>23</sup> “A contínua exclusão de migrantes dos processos de justiça transicional tem sérias implicações para a obtenção de soluções pacíficas e duradouras”. WACHIRA, George Mukundi. *Exclude Migrants from Transitional Justice Processes at your Own Risk*. The SID Forum, 2019. Disponível em: <<https://www.sidint.net/content/exclude-migrants-transitional-justice-processes-your-own-risk>>. Acesso em: 23 jun. 2019). (tradução livre)



## 1. *Jus Post Bellum* e Migração Forçada

O DIH é, em termos normativos, tradicionalmente composto pelo que se denomina como o direito da Haia<sup>24</sup>, o direito de Genebra<sup>25</sup> e o direito de Nova Iorque<sup>26</sup>, que têm foco, respectivamente, nos meios e métodos aplicados em conflito, na proteção das vítimas e no desarmamento<sup>27</sup>. Neste contexto, é categorizado em *jus ad bellum* e em *jus in bello*<sup>28</sup> que significam por

<sup>24</sup> Convenções da Haia Sobre a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais de 1899, revistas em 1907 (Leis e Costumes de Guerras Terrestres e Adaptação dos Princípios da Convenção de Genebra de 1864 a Guerras Marítimas). Informações disponíveis em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByDate.xsp>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

<sup>25</sup> As quatro Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos Adicionais a essas de 1977. A primeira e a segunda versam sobre feridos e doentes, incluindo-se a proteção aos náufragos na segunda. A terceira Convenção trata dos prisioneiros de guerra e a quarta se destina à proteção da população civil, na qual estão incluídos os refugiados. Textos disponíveis em: <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByDate.xsp>>. Acesso em 14 jun. 2019.

<sup>26</sup> “O Direito de Nova York é apontado como um direito misto, posto que ao tratar de desarmamento, objetivaria limitar a possibilidade de guerra e de recursos para esta caso ela venha a ocorrer, a partir de medidas adotadas e levadas a cabo em tempos de paz” (JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 146). Algumas das Convenções que compõem o Direito de Nova York: “the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, plus its two protocols; the 1972 Biological Weapons Convention; the 1980 Conventional Weapons Convention and its five protocols; the 1993 Chemical Weapons Convention; the 1997 Ottawa Convention on anti-personnel mines” (ICRC. What is Humanitarian Law, 2004. Disponível em: <[https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what\\_is\\_ihl.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what_is_ihl.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2019).

<sup>27</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 146.

<sup>28</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 191.

sua vez, respectivamente, o direito de ir à guerra (*the law on recourse to force*)<sup>29</sup> - ou o conjunto de limitações relativas à possibilidade de iniciar o conflito armado - , e o direito na guerra (*the law governing the conduct of hostilities*)<sup>30</sup> - ou o conjunto de obrigações dos beligerantes.

O *jus post bellum* ou o direito no pós-guerra (*the law after war*)<sup>31</sup> passou modernamente a integrar tal categorização que, conquanto já desse indícios de tripartição desde os século XVIII<sup>32</sup>, não foi considerada em suas três faces pelas Convenções dos Séculos XIX e XX<sup>33</sup> (Haia, Genebra e Nova Iorque), salvo no que diz respeito às regras de ocupação, insuficientes, contudo, à regulamentação de esforços pós-conflitos<sup>34</sup> que dissessem respeito à zona cinzenta de transição entre a paz e a guerra<sup>35</sup>; que dissessem respeito ao estabelecimento do Estado de Direito e à ampla segurança<sup>36</sup>, física, econômica e social, resguardada por instituições consistentes.

---

<sup>29</sup> “O direito de recorrer à força”. CARSTEN, Stahn. *Jus Post Bellum: mapping the discipline(s)*, *American University International Law Review*, n. 23, p. 311 - 347, 2008. p. 311 (tradução livre).

<sup>30</sup> “O direito na condução das hostilidades”. *Ibid.* (tradução livre)

<sup>31</sup> “O direito após a guerra”. *Ibid.* p. 312 (tradução livre).

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 313.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, 2010. *Op. cit.* p. 192

<sup>35</sup> CARSTEN, Stahn. *Op. cit.* p. 316.

<sup>36</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, 2010. *Op. cit.* p. 197.

Conquanto se diga que as preocupações com a justiça após conflitos tenham tornado à cena de interesse da comunidade internacional após o fim da Primeira Guerra Mundial<sup>37</sup>, ali ainda permaneceu vinculada à teoria da guerra justa<sup>38</sup>, orientada para julgamento de abusos cometidos em sede de jus ad bellum e de jus in bello e para a fixação dos direitos e deveres na ocupação<sup>39</sup>. O modelo de justiça de transição da guerra para a paz implementado era apenas retributivo, cujo foco é a persecução criminal<sup>40</sup>. A perspectiva era a de olhar para trás e promover o retorno ao status quo ante<sup>41</sup>, num cenário desregulamentado e governado pela discricionariedade estatal, em que a reconstrução, o de-

---

<sup>37</sup> TEITEL, Ruti G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, p. 69-94, 2003. p. 72.

<sup>38</sup> “The just war doctrine is a collection of concepts and values, in other words standards for moral reasoning on waging and fighting a just war” (Tradução livre: “A teoria da Guerra justa é uma coleção de conceitos e valores e padrões morais que justificam a Guerra”. VYAS, Ravi Prakash; SANGROULA, Yugichha. *Jus Post Bellum and Human Rights at Crossroads. Researcher*, v. 13, n. 2, p. 65 – 78, 2017. p. 66).

<sup>39</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, 2010. Op. cit., p. 192.

<sup>40</sup> WEIFFEN, Brigitte. From Domestic to International Instruments for Dealing with a Violent Past: causes, concomitants and consequences for democratic transitions. In: ASSMAN, Aleida; SHORTT, Linda (Eds.) *Memory and Political Change*. London and New York: Pelgrave McMillan, p. 89 – 11, 2012. p. 93.

<sup>41</sup> TEITEL. Ruti G. Rethinking Just Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: engaging with Machael Walzer and Larry May. *The European Journal of International Law*, v. 24, n. 1, p. 335 – 342, 2013. p. 337

senvolvimento e a paz eram negociáveis<sup>42</sup>.

Atualmente, contudo, se vêm invocando para o jus post bellum noções de transformação não atreladas de modo estanque ao direito na paz ou ao direito na guerra, mas voltadas para a “definição do direito aplicável [na transição da guerra para a paz], o respeito a padrões mínimos de direitos humanos e a criação de instituições duradouras”<sup>43</sup>, além de aspectos relacionados com o “policiamento, o sistema penal, a ordem pública e a estabilidade e o desenvolvimento econômico”<sup>44</sup>, tudo regulado por princípios e regras de diferentes ramos do DI<sup>45</sup>. A perspectiva passa a ser olhar para a frente e modificar para a paz duradoura, e os modelos associados são de restauração e transformação, com foco na reconciliação social<sup>46</sup>, afirmando-se relevante o papel do DI em suas três grandes vertentes: o DIH, o DIDH e o DIR, associadas ao Direito Internacional Penal<sup>47</sup>.

A principal característica deste novo jus post bellum, contudo, é o giro de perspectiva relativo ao

<sup>42</sup> CARSTEN, Stahn. Op. cit. p. 317-319.

<sup>43</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, 2010. Op. cit. p. 197.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid. p. 322.

<sup>46</sup> WEIFFEN, Brigitte. Op. cit. p. 93.

<sup>47</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, 2004. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 16 jun. 2019. p. 5.

eixo de centralidade do Estado, que se desloca para a centralidade do ser humano, na medida em que a questão que passa a se impor no pós-guerra é “*to what extent are people’s lives improved?*”<sup>48</sup>.

Nesse último contexto se delineia a noção mais recente de justiça de transição, cujo objetivo se direciona para a construção de estruturas de superação de passados traumáticos e de transformação das sociedades afetadas, para a consolidação da paz e da justiça, identificando-se violadores de direitos, mas, principalmente, reparando-se vítimas, recuperando-se a confiança cívica e (r)estabelecendo-se o Estado de Direito<sup>49</sup>: a justiça de transição que aí se apresenta vai além da persecução penal e da busca pela verdade, e passa a levar em conta também a recuperação e o empoderamento dos sujeitos e da sociedade afetada para que esta (e não o vencedor-ocupante) possa decidir sobre o seu próprio destino<sup>50</sup>, tudo “*away from the state centric view as the singularly relevant subject of jus post bellum*”<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> “[A]té que ponto as vidas das pessoas melhoraram?”. TEITEL. Ruti G. *Rethinking Just Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: engaging with Machael Walzer and Larry May*. Op. cit. p. 340. (tradução livre).

<sup>49</sup> BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Transitional Justice and Displacement: challenges and recommendations*. New York: ICTJ Research Unit, 2012. Disponível em: < <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ%20and%20Brookings-LSE%20Transitional%20Justice%20and%20Displacement%20Report.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

<sup>50</sup> UNITED NATIONS. Op. cit.

<sup>51</sup> “[P]ara longe da visão centrada no Estado como único sujeito de jus post bellum relevante”. TEITEL. Ruti G., 2013. Op. cit. p. 338. (tradu-

Se trata de concepção, como se verá a seguir, construída em paridade com o processo histórico de desenvolvimento do *jus post bellum*.

### **1.1. Conceito e Concepções de Justiça de Transição**

O crepúsculo de regimes autoritários ou o fim das guerras trazem consigo vários problemas relativos à reconstrução política, econômica e social de um país. Em maior ou menor grau de intensidade, inicia-se, em cada uma dessas esferas, um período de transição para uma nova ordem. Trata-se de momento histórico em que podem ocorrer tanto transformações de grande intensidade, como apenas reformas políticas de menor impacto. São transições que podem ser conduzidas pela elite do antigo regime, pela oposição ou, senão, que podem resultar de barganhas entre elite e oposição. No caso da passagem do estado de guerra para a paz, a transição pode ser imposta por Estado estrangeiro<sup>52</sup>.

Denomina-se *justiça de transição* o conjunto de normas que estabelece esses mecanismos de atuação, tendo como valores norteadores, de um lado, a verdade, a justiça e a reparação, mas, de outro, a paz, a reconciliação social e a estabilidade política.

O modo da transição depende muito de como e por quem foi conduzida a passagem de um regime para o outro. Duas perspectivas podem orientar esse (transição livre).

<sup>52</sup> POSNER, E.; VERMEULE, A. Transitional Justice As Ordinary Justice. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 761, p. 762-825, 2003-2004.

processo: de um lado, há um viés persecutório, pela qual a punição, preferencialmente com pena privativa de liberdade, se torna sinônimo de justiça; de outro lado, há uma concepção restaurativa da ordem e da paz social, que busca, em vez da punição, a verdade, a reconciliação e a restauração da ordem democrática.

São sujeitos numa justiça de transição o Estado e os grupos sociais que compõem a sociedade. Disso resulta que há dois níveis de transições: no plano do sistema político, isto é, no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário, e no plano social, cujos atores são coletividades, como, por exemplo, a depender do contexto, os grupos religiosos, os raciais, os étnicos ou os nacionais.

Há duas concepções de justiça de transição: de um lado, ela é vista como justiça comum, isto é, como um tipo de justiça que se orienta pelos princípios tradicionais do contraditório e da ampla defesa e em que somente se atribui culpa a alguém depois do devido processo legal, perante juízo independente. Dessa concepção decorre que algum tipo de punição será necessário para que se restaure a ordem moral de uma comunidade<sup>53</sup>.

De modo geral, organizações de direitos humanos como, por exemplo, Anistia Internacional e *Human Rights Watch*, preferem essa concepção persecutória de justiça, não raro definindo justiça de transição “*as the*

---

<sup>53</sup> OHLIN, Jens David. On the Very Idea of Transitional Justice. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, p. 51-68, 2007. p. 52.

*prosecution of individual leaders in accordance with formal, international human rights and humanitarian law*"<sup>54</sup>. Além disso, considera-se que, do ponto de vista do direito internacional, os Estados têm o dever de investigar, processar e punir os responsáveis por graves violações cometidas no passado, sendo ilegais as leis de anistia que os exoneram dessa obrigação. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), repetidas vezes, reafirmou a tese de que, não obstante possível validade no plano nacional, as leis de anistia ferem a convenção americana no plano supranacional, uma vez que elas impedem a identificação dos indivíduos responsáveis pelas violações de direitos humanos, obstaculizam a investigação e o acesso à justiça, impedem que vítimas e seus familiares conheçam a verdade e recebam a devida reparação e privam pessoas da proteção judicial e do direito a um recurso eficaz, violando, assim, os artigos 8 (garantias judiciais), 25 (proteção judicial), além do artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) e do artigo 2 (dever de adotar disposições de direito interno) da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Igualmente no plano multilateral a preferência pela justiça persecutória se faz notar. Isso se observa nas manifestações contrárias às leis de anistia feitas por autoridades como o Secretário Geral da ONU, para

<sup>54</sup> [C]omo a persecução de líderes, nos termos do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário". LEEBAW, Bronwyn. Legitimation or Judgment? South Africa's Restorative Approach to Transitional Justice. *Polity*, v. 36, n. 1, p. 23-51, 2003. p. 27. (tradução livre).



quem “United Nations-endorsed peace agreements can never promise amnesties for genocide, war crimes, crimes against humanity or gross violations of human rights”<sup>55</sup>; o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que considera as leis de anistia e outras medidas análogas como um obstáculo para o direito à verdade e um estímulo à impunidade<sup>56</sup>, e o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Questão da Impunidade, para quem “[a]mnesty cannot be accorded to perpetrators of violations before the victims have obtained justice by means of an effective remedy. It must have no legal effect on any proceedings brought by victims relating to the right to reparation”<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> “[O]s acordos de paz aprovados pelas Nações Unidas nunca podem prometer anistias por crimes de genocídio, de guerra, ou de lesa-humanidade, ou por infrações graves dos direitos humanos”. UNITED NATIONS. Security Council. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*. Op. cit. parágrafo 10. (tradução livre).

<sup>56</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Right to the Truth, Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights Summary*, U.N. Doc. A/HRC/5/7, 7 de jun. 2007. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/5/7>>. Acesso em: 24 jun. 2019. parágrafo 20.

<sup>57</sup> “[O]s autores de violações não poderão beneficiar-se da anistia, enquanto as vítimas não tenham obtido justiça, mediante um recurso efetivo. Juridicamente, carecerá de efeito com respeito às ações das vítimas vinculadas ao direito a reparação”. UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. SUB-COMMISSION ON PREVENTION AND DISCRIMINATIONS AND PROTECTION OF MINORITIES. *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees. Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)*. Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev1, 2 de out. 1997. Disponível em: <<https://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/1997/20/>>

Além dessas manifestações, há também a) a Declaração e Programa de Ação de Viena, no âmbito da Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, em cujos termos os Estados “deverão revogar a legislação que conduza à impunidade dos responsáveis por violações graves dos Direitos Humanos, tais como a tortura, devendo igualmente instaurar ações judiciais contra tais violações, fazendo assim prevalecer os princípios do Estado de Direito”<sup>58</sup>; b) as observações do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimento Forçado, em cujo entendimento fere a Declaração uma lei de anistia que põe fim à obrigação de um Estado de investigar, processar e punir os responsáveis<sup>59</sup>; c) as observações do Comitê de Direitos Humanos, que afirma o dever dos Estados de assegurar que os culpados por crimes como tortura e desaparecimento forçado de pessoas não se eximam de suas responsabilidades<sup>60</sup>, e Rev.1>. Acesso em 24 jun. 2019. parágrafo 32. (tradução livre).

<sup>58</sup> Parágrafo 60. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2019.

<sup>59</sup> UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Civil and Political Rights, Including the Questions of: disappearances and summary executions. Question of Enforced or Involuntary Disappearances*. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. U.N. Doc. E/CN.4/2006/56, 27 dez. 2005. Disponível em: <<https://undocs.org/E/CN.4/2006/56/Add.1>>. Acesso em: 25 jun. 2019. parágrafo 2, alíneas a, c e d.

<sup>60</sup> UNITED NATIONS. CCRP. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Communication 322/1988*. UN Doc. CCPR/C/51/D/322/1988, 09 ago. 1994. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/)>

d) a afirmação do Comitê contra a Tortura no sentido de que leis de anistia violam a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>61</sup>.

Em suma, nessas e noutras instâncias aqui não referidas, como, por exemplo, o Tribunal Especial para Serra Leoa, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, a Corte Europeia de Direitos Humanos, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, e as altas cortes de justiça de Estados membros das Organização dos Estados Americanos (OEA), como Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai, em todas elas, há decisões consolidadas que, negando validade às leis de anistia, consagram a concepção punitiva de justiça<sup>62</sup>.

Esse tipo de concepção, orientando-se por princípios liberais<sup>63</sup>, tem em seu norte o indivíduo, a responsabilidade individual e a proteção dos direitos individuais. A coletividade ocupa, sob esse enfoque, [treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F51%2FD%2F322%2F1988&Lang=en](https://treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F51%2FD%2F322%2F1988&Lang=en). Acesso em: 25 jun. 2019. parágrafos 12.3 e 12.4.

<sup>61</sup> UNITED NATIONS. COMMITTEE AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT. *General Comment n. 2. Implementation of article 2 by States Parties*. U.N. Doc. CAT/C/GC/2, 24 jan. 2008. Disponível em: <<https://undocs.org/CAT/C/GC/2>>. Acesso em 25 jun. 2019. parágrafo 15.

<sup>62</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Sentença 24 nov. 2010*. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2019. p. 159 - 169.

<sup>63</sup> LEEBAW, Bronwyn. Op. cit. p. 27.

posição marginal. Na justiça punitiva, parte-se de uma concepção antropocêntrica do direito, pela qual o ser humano é referência para a elaboração, promulgação e aplicação da norma jurídica. Sob essa ótica, ele não somente é titular de direitos fundamentais que lhe são garantidos<sup>64</sup> e têm precedência sobre os demais direitos, mas assume também na mesma proporção deveres que o obrigam a responder por violações desses mesmos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a culpa deve ser individualizada. Não se focalizam grupos sociais, mas indivíduos. Disso resulta que, a partir de semelhante concepção, esmaece a culpa coletiva, e as violações de direitos cometidas por uma coletividade contra outra não entram nas considerações da justiça de transição. Das verdades referidas anteriormente, a justiça punitiva reconhece apenas aquelas que possam ser atribuídas a pessoas individualmente consideradas. Ditadores, generalíssimos, comandantes, generais, coronéis e torturadores, esses e outros podem ser alvos da justiça punitiva. Em semelhante contexto, a punição desses indivíduos tem a função de instrumentalizá-los, transformando-os em exemplos para os demais membros da comunidade. Nesse sentido, costuma-se argumentar que, "*[e]ven if only a few leaders are prosecuted, it is argued, such prosecutions will "end impunity" more generally, by conveying*

---

<sup>64</sup> TRINDADE, Antônio A. Cançado. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 742 p., 1991. p. 7.

*the message that crime does not pay*<sup>65</sup>.

Nos termos da segunda concepção de justiça de transição, em vez da punição, utilizam-se a mediação, o diálogo e soluções alternativas de disputas para compor interesses que não podem ser plenamente satisfeitos. Se a punição *“honors the moral claims of the individual who has been the victim of a wrong”*<sup>66</sup>, a restauração contribuirá para a sedimentação de uma ordem democrática mais justa<sup>67</sup> e tolerante. Nesse sentido, se a justiça de transição for moldada nos termos de uma justiça restaurativa, o que se buscará será menos a punição criminal dos responsáveis individualmente considerados do que a restauração da memória, a reparação das vítimas, a responsabilização civil e administrativa dos agentes do Estado e a reconciliação nacional.

A justiça restaurativa surgiu ao longo dos anos 1970 e 1980, como uma dentre outras propostas de reforma do direito penal. Com ela, introduzem-se duas inovações: em primeiro lugar, há um novo conceito de crime: em vez de uma ofensa cometida contra o Estado, crime designa o colapso das relações entre particulares. Como decorrência dessa nova noção, a justi-

---

<sup>65</sup> “[S]e ao menos alguns poucos líderes forem processados, essas perseguições colocariam, de modo geral, um fim na impunidade, ao transmitirem a mensagem de que o crime não compensa. LEEBAW, Bronwyn. Op. cit., p. 29. (tradução livre).

<sup>66</sup> “[H]onra as pretensões morais da vítima. Ibid, p. 28. (tradução livre).

<sup>67</sup> ARTHUR, Paige. How ‘Transitions’ Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 321-367, may 2009. p. 358.

ça restaurativa propõe, em segundo lugar, estímulos e mecanismos que favoreçam o diálogo entre vítimas, perpetradores e os grupos sociais formados por pessoas que apoiam um lado ou outro. Espera-se que, a partir desse diálogo, se chegue a um melhor conhecimento das causas subjacentes da violência, para que se pudesse depois elaborar um plano de ação que recuperasse e reinserisse na sociedade o responsável pela violação.

Trata-se de estratégia de combate à violência originalmente empregada, nos EUA, para enfrentar a criminalidade entre os membros das populações indígenas<sup>68</sup>, e, tanto na África do Sul, como na Irlanda do Norte, para lidar com a criminalidade juvenil. Em suma, ao contrário da justiça punitiva, concentrada exclusivamente no fato criminoso e no responsável pelo fato criminoso, a justiça restaurativa estrutura-se tendo como referência a reconciliação, e não somente a punição. Na experiência norte-irlandesa, por exemplo, isso significou a institucionalização de reuniões entre o jovem infrator e a vítima, presenciadas por um coordenador do encontro, uma pessoa adulta interessada e uma autoridade policial. São as chamadas *youth conferences*, das quais existem dois tipos: as realizadas como alternativa à persecução penal e as realizadas como parte da sentença condenatória e como alternativa à execução da pena. Tanto num caso, como no outro, o

---

<sup>68</sup> PANGLE, Lorraine Smith. Moral and Criminal Responsibility in Plato's 'Laws'. *The American Political Science Review*, v. 103, n. 3, p. 456-473, 2009. p. 426

jovem infrator deve admitir que cometeu a infração, concordar com o procedimento e submeter-se a um plano de ação, assumindo compromissos de conduta<sup>69</sup>.

Em suma, a justiça de transição é aqui concebida como um tipo especial de justiça, que se faz orientar por regras transitórias, elaboradas com a finalidade de reconstruir os alicerces morais e jurídicos da comunidade, submetendo a revisão, se necessário for, os princípios básicos de justiça, válidos e eficazes numa sociedade institucionalmente estável, porém sem eficácia em determinadas rupturas, quando os cidadãos “*are thrown into a chaotic hell that can only be described as a state of nature*”<sup>70</sup>.

Semelhante concepção orientou, dentre outras, a justiça de transição em Ruanda, onde, na guerra civil de 1994, cometeram-se toda sorte de atrocidades: assassinatos, execuções em massa, estupros, pilhagens, torturas etc. Estima-se que o número de mortos nesse cenário tenha chegado a um milhão<sup>71</sup>. Desse caos resultaram mais de 120 mil acusados, mas a escassez de

---

<sup>69</sup> O'MAHONY, D.; DOAK, J.; CLAMP, K. The politics of youth justice reform in post-conflict societies: mainstreaming restorative justice in Northern Ireland and South Africa. *Norther Ireland Legal Quarterly* v. 63, n. 2, p. 267-290, 2012. p. 271 - 274.

<sup>70</sup> “[S]ão lançados a um caos infernal, que somente pode ser descrito como estado de natureza”. OHLIN, Jens David. On the Very Idea of Transitional Justice. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Winter/Spring, p. 51-68, 2007. p. 52. (tradução livre).

<sup>71</sup> Cf. ICTR. *The Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu, Case 96-4-T*. Disponível em: <<http://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ictr-96-4/appeals-chamber-judgements/en/010601.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

recursos, de juizes e de procuradores para processá-los e de advogados para defendê-los no âmbito da justiça comum levou o governo ruandês a reestabelecer um sistema comunitário tradicional de justiça denominado *gacaca*, que se tornou, ao lado dos tribunais nacionais e do *Tribunal Penal Internacional para Ruanda*, o terceiro pilar da justiça de transição ruandesa.

Orientando-se por esse sistema, comunidades elegeram juizes que teriam competência para julgar todos os crimes cometidos no curso da guerra civil, exceto o crime de planejar genocídio. Ao contrário da justiça comum, na justiça *gacaca*, os acusados não tinham advogados de defesa, nem contavam com garantias processuais. Quanto aos juizes eleitos, faltava-lhes preparo para julgar; e às testemunhas, faltava-lhes proteção<sup>72</sup>. Em suma, sob a perspectiva de observadores que se orientam pelos princípios básicos de direito, a justiça *gacaca* violaria normas fundamentais dos sistemas jurídicos de vocação democrática, mas, sob a perspectiva de participantes de uma realidade formada por milhares de detidos que aguardavam julgamento, por vítimas ou parentes de vítimas que buscavam uma resposta para várias questões e por autoridades ansiosas para colocar um fim em tudo aquilo, que, de outra forma, levaria anos para acabar, esse mecanismo de justiça, que tem na *“reintegrative shaming”*<sup>73</sup> um tipo de sanção inexistente na justiça ocidental, revelou-se como a

<sup>72</sup> RETTIG, M. *Gacaca: Truth, Justice, and Reconciliation in Postconflict Rwanda?* *African Studies Review*, v. 51, n. 3, p. 25-50, 2008. p. 26.

<sup>73</sup> Ibid.



solução possível, num contexto de ruptura da ordem moral, social e legal. Assim, se o acusado, aos olhos da corte, admitisse sua culpa, mostrasse arrependimento, buscasse a reconciliação com a vítima e com a comunidade e lhes pedisse perdão, sua pena poderia ser substancialmente reduzida, quando não substituída por prestação de serviços ou mesmo não ser aplicada<sup>74</sup>.

Uma outra característica da justiça de transição vista como um tipo especial de justiça consiste nisto, nela, focaliza-se a ação coletiva<sup>75</sup>. Se, nos sistemas de justiça da tradição ocidental, busca-se, como regra, a responsabilização do indivíduo, observado o devido processo legal, nesse tipo de justiça de transição a que me refiro considera-se que as violações foram cometidas por um grupo contra outro, pelas mãos de indivíduos. Nesse sentido, tanto nos crimes contra a humanidade, como no crime de genocídio aqueles que individualmente executam as ações criminosas agem como representantes de um grupo, e os que sofrem as consequências, como representantes de outro. Assim, há uma diferença, por exemplo, entre um conjunto de pessoas que sofrem atentados no curso de arrastão promovido por ladrões com a intenção de enriquecer seu patrimônio e os tutsis que, em Ruanda, sofriam ataques promovidos por hutus. No primeiro caso,

---

<sup>74</sup> Cf. UNITED NATIONS. *Outreach Programme on the Rwanda Genocide and the United Nations*, 2014. Disponível em <<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml>>. Acesso em: 5 set. 2015.

<sup>75</sup> OHLIN, Jens David. Op. cit. p. 53.

não se busca a destruição de um grupo, mas apenas a subtração de patrimônio alheio. Os criminosos não pretendem aniquilar o coletivo a que pertencem suas vítimas. Se alguém perde a vida no ataque, isso é um efeito colateral e a vítima morre representando apenas a si mesma. No segundo caso, porém, cada vítima representava não somente a si, como também o grupo a que pertencia. Não foram apenas, por exemplo, Juvénal Rukundakuvuga e Emmanuel Sempabwa que morreram, mas também dois tutsis.

Essa concepção que privilegia o coletivo sobre o indivíduo abre o caminho para a responsabilização política e jurídica de coletividades, mas, ao mesmo tempo, permite que se justifiquem *injustiças localizadas*, como, por exemplo, uma violação específica de direitos que não foi apurada, um perpetrador que foi anistiado ou o devido processo legal que não foi observado. Do ponto de vista de uma justiça de transição que se orienta pelos princípios básicos de justiça, haveria flagrante desrespeito à norma, se uma vítima não pudesse ser reparada, e um perpetrador, punido. Já sob a perspectiva de uma justiça de transição concebida como tipo especial de justiça, casos individuais são fatos isolados que não devem comprometer a idoneidade da transição. O importante é que as coletividades outrora inimigas façam agora as pazes.

Este segundo modelo abre espaço para que se considere o deslocamento forçado de pessoas em contextos bélicos não apenas enquanto violação de direitos

humanos a ser identificada e punida em perseguições penais<sup>76</sup>, mas também sob pressupostos de inserção dos migrantes forçados em programas de reparação e restituição<sup>77</sup>, bem como de sua (re)habilitação, a fim de que tenham voz no processo de transição da guerra para a paz e integrem o cenário democrático a ser instaurado<sup>78</sup>. Se, por um lado, os deslocamentos forçados são objeto e/ou causa e/ou consequência de violações de direitos humanos ensejadas em contextos bélicos<sup>79</sup>; se, por outro lado, a justiça de transição é o “*post-conflict pursuit of accountability for gross violations of human rights or mass atrocity*”<sup>80</sup>, parece certo que no jus post bellum a justiça de transição possa ser abordada sob a perspectiva de soluções para as questões referentes aos deslocamentos forçados originados por guerras e conflitos internos<sup>81</sup>.

De se referir que a perspectiva de grupo associada à justiça restaurativa não impede que se considere a centralidade do ser humano quando da aplicação dos

---

<sup>76</sup> RIMMER, Susan Harris. *Reconceiving Refugees and Internally Displaced Persons as Transitional Justice Actors*. Research Paper 187. Geneva: UNHCR, 2010. p. 2.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> UNITED NATIONS. Op. cit.

<sup>79</sup> BRADLEY, Megan; DUTHIE, Roger. *Doing Justice for Refugees and IDPs? Confronting Displacement Through Transitional Justice*. Brookings, 2012. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/opinions/doing-justice-for-refugees-and-idps-confronting-displacement-through-transitional-justice/>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

<sup>80</sup> WOLFSON, Steven. Op. cit. p. 55.

<sup>81</sup> BRADLEY, Megan; DUTHIE, Roger. Op. cit.

mecanismos de justiça, tampouco impede que o fenômeno migratório seja abordado, durante a justiça de transição, sob a perspectiva do protagonismo do migrante forçado como agente de reconstrução, que interage em relações sociais daquelas comunidades que ora se reconciliam.

## **2. Mecanismos de Justiça de Transição de Migração Forçada**

Em termos gerais, os mecanismos de justiça de transição considerados na atualidade para a consecução da justiça pós-conflitos são de conteúdo retributivo, restaurativo, reparativo e transformativo e consistem, principalmente, em: perseguição penal dos violadores de direitos humanos e do direito humanitário; identificação da verdade sobre os fatos ocorridos; a preservação da memória a fim de evitar a repetição de violações; reparação das vítimas por restituição de propriedade, compensação financeira e/ou por pedidos formais de perdão; reforma institucional; reconciliação social e proteção dos mais vulneráveis, incluído neste último aspecto o viés de gênero<sup>82</sup>. São ferramentas flexíveis, adaptáveis à realidade de cada sociedade<sup>83</sup>, variáveis a depender dos abusos cometidos<sup>84</sup> e expos-

<sup>82</sup> NAGY, Rosemary. Transitional Justice as Global Project: critical reflections. *Third World Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 275-289, 2008.

<sup>83</sup> WEIFFEN, Brigitte. Op. cit. p. 94

<sup>84</sup> DUTHIE, Roger. Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons. In: DUTHIE, Roger (Ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, p. 37-56, 2012. p. 38.

tas a dificuldades de manejo, tais como, por exemplo, a decisão sobre a utilização das estruturas domésticas de perseguição, muitas vezes ineficazes, e julgamentos por cortes internacionais<sup>85</sup>; o cotejo entre a obrigação moral e legal de punir e o perdão que reconcilia<sup>86</sup>; a opção entre impedir o acesso de pretensos violadores ao comando das instituições (re)formadas ou a anistia<sup>87</sup>; a eleição de instrumentos judiciais (cortes) ou extra judiciais (comissões da verdade); a impossibilidade material de reparação de vítimas em sociedades em reconstrução e necessidade de eleger prioridades a reparar; a restituição de propriedade desafiada por segundos ocupantes de terras abandonadas<sup>88</sup>.

No que diz respeito à migração forçada, a literatura imputa adequada a aplicação dos mecanismos referidos para 1) a identificação e punição dos violadores de direitos humanos cujos atos deram ensejo aos deslocamentos<sup>89</sup> (que inclusive podem ser considerados como crimes contra a humanidade<sup>90</sup>); 2) a remoção de violadores de direitos humanos do comando das instituições reformadas, a fim de evitar repetições e

---

<sup>85</sup> WEIFFEN, Brigitte. Op. cit. p. 93.

<sup>86</sup> Ibid. p. 90-91.

<sup>87</sup> Ibid. p. 93.

<sup>88</sup> BRADLEY, Megan. Durable Solutions and the Right of Return for IDPs: evolving interpretations. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 2, 218-242, 2018. p. 240.

<sup>89</sup> BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit. p. 2-3.

<sup>90</sup> Cf. jurisprudência disponível em: <<http://cld.irmct.org/notions/show/369/forcible-displacement#>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

manutenção de situações de violação de direitos dos deslocados<sup>91</sup> e para a restauração da confiança<sup>92</sup>; 3) a apuração de fatos a serem punidos e recomendação de soluções transitórias ou duráveis para as questões do deslocamento forçado por comissões da verdade<sup>93</sup>, inclusive para programas de reparação e restituição que levem em conta as necessidades específicas dos deslocados alcançados por seu âmbito de atribuições<sup>94</sup>; 4) a restituição da propriedade dos deslocados, associada a políticas públicas de inserção comunitária e social<sup>95</sup>; 5) reparações financeiras<sup>96</sup> e por acesso a serviços tais como o de saúde e de educação<sup>97</sup>, além reparações emocionais/psicológicas<sup>98</sup>.

Estes mecanismos, por outro lado, são instrumentais para *“the most important long-term contribution that*

<sup>91</sup> BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit. p. 2-3.

<sup>92</sup> DUTHIE, Roger. Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons. Op. cit. p. 45.

<sup>93</sup> BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit., p. 2-3.

<sup>94</sup> DUTHIE, Roger. Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons. Op. cit. p. 46.

<sup>95</sup> BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and Theoretical Foundations. Berkeley Journal of International Law, v. 28, n. 2, p. 462-496, 2010. p. 495-496.

<sup>96</sup> BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit. p. 2-3.

<sup>97</sup> Ibid. p. 15.

<sup>98</sup> Ibid. p. 2-3.

*transitional justice can make to resolving displacement [...]: facilitating the integration or reintegration of displaced persons*"<sup>99</sup>, o que pode significar o retorno ao lugar de origem ou a adaptação a outras sociedades de acolhida.

A integração local, a repatriação voluntária (em caso de deslocamento internacional) ou reintegração (em caso de deslocamento interno) e o reassentamento são as espécies de soluções duráveis tradicionalmente aplicáveis às situações de deslocamentos forçados<sup>100</sup>. Se trata de de "*[a]ny means by which the situation of refugees can be satisfactorily and permanently resolved to enable them to live normal lives*"<sup>101</sup> e de soluções "*achieved when internally displaced persons no longer have any specific assistance and protection needs that are linked to their displacement and can enjoy their human rights wi-*

---

<sup>99</sup> "A contribuição mais importante a longo prazo que a justiça de transição pode prestar para a solução dos deslocamentos consiste, indubitavelmente, em facilitar a integração ou reintegração de pessoas deslocadas". Ibid, p. 4. (tradução livre).

<sup>100</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSION FOR REFUGEES. *Solutions*, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/solutions.html>>. Acesso em: 21 jun. 2019 e INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington: The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, 2012. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019. p. 5.

<sup>101</sup> Quaisquer meios pelos quais a situação dos refugiados possa ser resolvida satisfatoriamente e permanentemente para permitir que tenham uma vida normal". UNITED NATIONS HIGH COMMISSION FOR REFUGEES. *UNHCR Global Report 2005*. Glossary, 2005. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/449267670.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019. (tradução livre).

thout discrimination on account of their displacement”<sup>102</sup>. Conquanto tais soluções tenham sido concebidas sem grau de hierarquia, a repatriação e a reintegração ao local de origem têm sido listadas como preferenciais em tempos mais recentes<sup>103</sup>. Nada obstante, na medida em que se constata períodos cada vez mais longos de situação de deslocamento forçado e o crescente reconhecimento da possível inviabilidade do retorno<sup>104</sup>, destaca-se a necessidade de ponderar sobre a aplicação dos mecanismos de justiça de transição para as três modalidades de soluções duráveis, todas expostas a processos complexos e multidimensionais, de âmbito legal, econômico e social<sup>105</sup>.

No que diz respeito ao âmbito legal, é a reconstrução institucional operacionalizada pela justiça de transição que vai garantir a progressiva (re) aquisição de direitos dos deslocados<sup>106</sup>, notadamente em termos de participação democrática em condições de igualda-

<sup>102</sup> “[A]lcancado quando as pessoas deslocadas internamente não têm mais nenhuma necessidade específica de assistência e proteção que estejam ligadas ao seu deslocamento e possam desfrutar de seus direitos humanos sem discriminação devido ao seu deslocamento”. INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. Op. cit. p. 5 (tradução livre).

<sup>103</sup> CRISP, Jeff. *The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis*, 2004. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/407d3b762.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019. p. 4-5.

<sup>104</sup> DUTHIE, Roger. *Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons*. Op. cit. p. 48.

<sup>105</sup> CRISP, Jeff. Op. cit. p. 1-2.

<sup>106</sup> *Ibid.* p. 1.



de com a população remanescente, de segurança pública, e de acesso à justiça e a serviços de cidadania, restaurando-se a sua habilidade de invocar prestações estatais. “*By reaffirming basic norms, transitional justice efforts can strengthen citizenship in general*”<sup>107</sup>. No caso de deslocados internacionais não repatriados, os mecanismos de busca pela verdade de que lança mão a justiça de transição podem servir ao contexto probatório necessário para o reconhecimento da condição de refugiado e de implementação da progressiva aquisição de direitos dos reconhecidos nos lugares de destino.

No que concerne à dimensão econômica, os programas de reparação e de restituição da propriedade promovidos no âmbito da justiça de transição podem ensejar a recuperação da capacidade de automanutenção por formas sustentáveis. Ressalte-se que, ainda que referidos programas possam estar bastante expostos à indisponibilidade de recursos suficientes, é necessário que a população deslocada seja considerada dentre os grupos beneficiários de reparação (tais como ex-combatentes e membros da população que tenham permanecido no local dos conflitos), a fim de evitar sensações de desprezo que possam inviabilizar o processo de reconciliação social<sup>108</sup>. Vale anotar que, mesmo em casos de integração em outras sociedades que não a

<sup>107</sup> DUTHIE, Roger. Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons. Op. cit. p. 48.

<sup>108</sup> “Ao reafirmar as normas básicas, os esforços de justiça transicional podem fortalecer a cidadania em geral”. Ibid. p. 47. (tradução livre).

de origem, inclusive por reassentamento, estes programas de reparação são fundamentais para a vida digna e autônoma, na medida em que podem consistir em, pelo menos, o ponto de início para recuperação da capacidade de automanutenção. Neste ponto, as comissões da verdade também são importantes, na medida em que podem certificar as histórias de propriedade e identificar as necessidades daqueles que permanecem fora do seu lugar de origem.

No que se refere à dimensão social, o retorno voluntário dos deslocados ao seu lugar de origem no contexto *post bellum* pode se constituir tanto em causa quanto em consequência da pacificação e da reconciliação sociais<sup>109</sup>. Na medida em que se trata de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade não apenas em decorrência da situação migratória<sup>110</sup>, mas porque diante de instituições ainda incapazes de garantir-lhes a preservação da dignidade humana, a recuperação da confiança cívica e dos laços sociais pode ser o passo que antecede o retorno que, por outro lado, pode ter o efeito de completar o ciclo da estabilidade, na medida da inserção de todos os grupos interessados no (re)

<sup>109</sup> INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. Op. cit. p. 42.

<sup>110</sup> “[D]isplacement leads to the loss of housing, land, property, jobs, physical assets, social networks, and resources, as well as to food insecurity, increased morbidity and mortality, and social marginalization”. (“O deslocamento forçado leva à perda da moradia, da terra, da propriedade, de empregos, de ativos físicos, de redes sociais e recursos, bem como à insegurança alimentar, ao aumento da morbidade e da mortalidade e da marginalização social”. DUTHIE, Roger. *Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons*. Op. cit. 2012, p. 40. (tradução livre).

delineamento social. Os mecanismos de reconciliação, perdão, anistia, verdade, de que lança mão a justiça de transição são, neste sentido, de importância fundamental à implementação de soluções duráveis. Ademais, quando se trata da integração em outras sociedades, que não a de destino, a justiça de transição também pode ter o papel de esclarecer a história daquele que se encontra fora do seu lugar de destino, para que seja inserido em novos vínculos sociais sem estigmas ou cargas de preconceito<sup>111</sup>.

Como se denota, ainda que não se trate de solucionar de modo integral a questão do deslocamento em contexto de conflitos bélicos pela via da justiça de transição, os mecanismos invocados podem, ao menos, servir de gatilhos para a implementação das soluções duráveis em tais contextos. Os relatos das experiências havidas na Guatemala, Colômbia, Peru, Bosnia, Kosovo, Turquia, Iraque, Libéria e no Timor-Leste, em que, ainda que timidamente, se pôs em prática o giro de perspectiva antes mencionado, abrindo-se a justiça de transição ao envolvimento dos deslocados<sup>112</sup>, ratificam “*[transitional justice’s] significant contribution to upholding accountability and providing redress for forced migration and advancing solutions to the displacement of refu-*

---

<sup>111</sup> Ibid. p. 55

<sup>112</sup> BRADLEY, Megan. *Critical Reflection: forced migration and transitional justice – advancing the research agenda*. Brookings, 2012. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/critical-reflection-forced-migration-and-transitional-justice-advancing-the-research-agenda/>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

gees and IDPs”<sup>113</sup>, notadamente em tempos nos quais muitos conflitos armados permanecem ainda sem solução<sup>114</sup>, e nos quais há inúmeras situações de deslocados forçados não expostos a mecanismos de justiça, como é o caso, por exemplo, dos somalis no Iemen, na Etiópia e em Djibouti, de afegãos no Irã e no Paquistão, de butaneses no Nepal, de Birmaneses na Tailândia, de colombianos no Equador, de sírios no Iraque<sup>115</sup> e de todos os deslocados em decorrência dos conflitos havidos nestes locais que permanecem entre as fronteiras dos Estados atingidos.

## Conclusão

Há uma multiplicidade de questões relacionadas ao contexto da migração de pessoas que tem impedido a sua normatização sistemática<sup>116</sup>, o que demanda a aplicação complementar de vários ramos do DI que aí possam incidir, ainda que tangencialmente, tal como ocorre com o DIR, DIDH e com o DIH.

Ao mesmo tempo, no âmbito do DIH, o jus post bellum carece de regulamentação e, sendo assim, tem

<sup>113</sup> “[A] contribuição significativa da justiça de transição para responsabilizações e reparações diante da migração forçada e na promoção de soluções para o deslocamento de refugiados e deslocados internos” (Ibid).

<sup>114</sup> TEITEL, Ruti G. *Rethinking Just Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: engaging with Machael Walzer and Larry May*. Op. cit. p. 337.

<sup>115</sup> ALEINIKOFF, Thomas Alexander; POELLOT, Stephen. Op. cit. p. 67.

<sup>116</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit. p. 56.

se desenvolvido também mediante a aplicação complementar de outros ramos do DI, notadamente o DIDH.

Um dos institutos de jus post bellum situados na intersecção entre o DIH e o DIDH, é a justiça de transição, instrumento de verificação e reparação das violações de direitos humanos ocorridas em sede de conflitos bélicos e de governos totalitários. Referidas violações em contextos de guerra são hoje a principal causa da migração forçada de pessoas, cuja situação de vulnerabilidade, portanto, demanda a incidência de mecanismos de justiça, a fim de que recuperem a dignidade violada e a capacidade de vida sustentável e sejam reinseridas num contexto social transformado.

Esta capacitação dos migrantes forçados à vida com dignidade é o objetivo das soluções duráveis de repatriação, (re)integração local e reassentamento que, como se procurou demonstrar, podem ser viabilizadas mediante ferramentas de justiça de transição, direcionadas para a punição de violadores de direitos, para a reparação pelos danos sofridos, para a restituição da propriedade, para a recuperação da confiança cívica e nas instituições reconstruídas, para a reconciliação social e para o perdão que restabelece vínculos. É espécie de complementariedade que tem o condão de ampliar a zona protetiva daqueles que migram em decorrência das violações de direitos em contextos de conflito bélicos.

## **Referências Bibliográficas**

ALEINIKOFF, Thomas Alexander; POELLOT, Stephen. The Responsibility to Solve: the international community and protracted refugee situations. *Virginia Journal of International Law*, v. 54, n. 2, p. 195 - 222, 2014.

ARTHUR, Paige. How 'Transitions' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 321-367, May 2009.

BALLARD, Megan J. Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and Theoretical Foundations. *Berkeley Journal of International Law*, v. 28, n. 2, p. 462-496, 2010.

BRADLEY, Megan. *Critical Reflection: forced migration and transitional justice - advancing the research agenda*. Brookings, 2012.

\_\_\_\_\_. Durable Solutions and the Right of Return for IDPs: evolving interpretations. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 2, 218-242, 2018.

BRADLEY, Megan; DUTHIE, Roger. *Doing Justice for Refugees and IDPs? Confronting Displacement Through Transitional Justice*. Brookings, 2012.

BROOKINGS-LSE PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *Transitional Justice and Displacement: challenges and recommendations*. New York: ICTJ Research Unit, 2012.

CARSTEN, Stahn. Jus Post Bellum: mapping the discipline(s). *American University International Law Review*, n. 23, p. 311 - 347, 2008.

CHETAIL, Vincent. Armed Conflict and Forced Migration: a systematic approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and International Human Rights Law.

In: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola (Ed.). *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press, p. 701 - 739, 2014.

CRISP, Jeff. *The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis*. 2004.

DRAPER, G.I.A.D. Humanitarian Law and Internal Armed Conflicts. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 13, Special Edition, p. 253 - 277, 1983.

DUTHIE, Roger (Ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, 2012.

\_\_\_\_\_. Contributing to Durable Solutions: transitional justice and the integration and reintegration of displaced persons. In: DUTHIE, Roger (Ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, p. 37-56, 2012.

\_\_\_\_\_. Incorporating Transitional Justice into the Response to Displacement. In: DUTHIE, Roger (Ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, p. 11 - 36, 2012.

DUTHIE, Roger; SEILS, Paul. *The Case for Action on Transitional Justice: strategies during and after conflict*. Briefing. ICTJ, 2016.

ICRC. *What is Humanitarian Law*, 2004.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington: The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, 2012.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE;  
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Durable Solitions:  
principles and process.*

LEEBAW, Bronwyn. Legitimation or Judgment? South Africa's Restorative Approach to Transitional Justice. *Polity*, v. 36, n. 1, p. 23-51, 2003.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Não Intervenção e Legitimidade Internacional.* São Paulo: Saraiva, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Strategies for the Protection of Migrants through International Law. *Groningen Journal of International Law*, v. 5, n. 1, p. 34-56, 2017.

MELZER, Nils. *International Humanitarian Law: a comprehensive introduction.* Geneva: International Comitee of the Red Cross, 2016.

NAGY, Rosemary. Transitional Justice as Global Project: critical reflections. *Third World Quartely*, v. 29, n. 2, p. 275-289, 2008.

OHLIN, Jens David. On the Very Idea of Transitional Justice. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations.* Winter/Spring, p. 51-68, 2007.

O'MAHONY, D.; DOAK, J.; CLAMP, K. The politics of youth justice reform in post-conflict societies: mainstreaming restorative justice in Northern Ireland and South Africa. *Norther Ireland Legal Quarterly*, v. 63, n. 2, p. 267-290, 2012.

PANGLE, Lorraine Smith. Moral and Criminal Responsibility in Plato's 'Laws'. *The American Political Science Re-*



*view*, v. 103, n. 3, p. 456-473, 2009.

PERRUCHOUD, R.; VOHRA, S. Identifying Core Rights of Concern to Migrants. In: IOM REGIONAL CONSULTATION GROUP ON MIGRATION SEMINAR ON HUMAN RIGHTS AND MIGRANTS. *Background Paper*. Geneva: IOM, 1998.

POSNER, E.; VERMEULE, A. Transitional Justice as Ordinary Justice. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 761, p. 762-825, 2003-2004.

RETTIG, M. Gacaca: Truth, Justice, and Reconciliation in Postconflict Rwanda?. *African Studies Review*, v. 51, n. 3, p. 25-50, 2008.

RIMMER, Susan Harris. *Reconceiving Refugees and Internally Displaced Persons as Transitional Justice Actors*. Research Paper 187. Geneva: UNHCR, 2010.

ROTH-ARRIAZA, Naomi. The New Landscape of Transitional Justice. In: ROTH-ARRIAZA, Naomi; MARIEZ-CURRENA, J. (Ed.). *Transitional Justice in the Twenty-First Century: beyond truth versus justice*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-16, 2006.

SABATES-WHEELER, Rachel; WAIT, M. *Migration and Social Protection: a concept paper*. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty Working Paper, 2003.

SANDOVAL, Clara. Transitional Justice and Social Change. *SUR International Journal on Human Rights*, n. 20, p. 181 - 189, 2014.

TEITEL, Ruti G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard*

*Human Rights Journal*, v. 16, p. 69-94, 2003.

\_\_\_\_\_. Rethinking Just Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: engaging with Machael Walzer and Larry May. *The European Journal of International Law*, v. 24, n. 1, p. 335 - 342, 2013.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 742 p., 1991.

UNITED NATIONS. *Outreach Programme on the Rwanda Genocide and the United Nations*, 2014.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, 2004.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Human Rights Council. Right to the Truth, Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights Summary*, 2007.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSION FOR REFUGEES. *Solutions*, 2019.

\_\_\_\_\_. *Global Trends Forced Displacement in 2018*, 2019.

\_\_\_\_\_. *UNHCR Global Report 2005. Glossary*, 2005.

VYAS, Ravi Prakasbi; SANGROULA, Yugichha. Jus Post Bellum and Human Rights at Crossroads. *Researcher*, v. 13, n. 2, p. 65 - 78, 2017.

WACHIRA, George Mukundi. *Exclude Migrants from Transitional Justice Processes at your Own Risk*. The SID Forum, 2019.

WEIFFEN, Brigitte. From Domestic to International Instruments for Dealing with a Violent Past: causes, concomitants and consequences for democratic transitions. In: ASSMAN, Aleida; SHORTT, Linda (Eds.) *Memory and Political Change*. London and New York: Pelgrave McMillan, p. 89 - 11, 2012.