

## ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO PÓS-GUERRA FRIA: O TRISTE FIM DA NEUTRALIDADE?

Wellington Pereira Carneiro (ACNUR)  
[wellcarneiro@gmail.com](mailto:wellcarneiro@gmail.com)

**Resumo:** O artigo explora o desenvolvimento do princípio de neutralidade no pós-guerra fria após prevalecer durante mais de um século, desde sua gênese com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, tendo sido adotado também pelas agências humanitárias da ONU e ONG. No entanto, no final da guerra fria ocorreram mudanças na natureza dos conflitos, surgindo também novos conflitos, menos interestatais e mais interétnicos e complexos o que afeta a percepção dos beligerantes com relação à assistência humanitária às vítimas do conflito. Frequentemente, ambos passam a ser alvos militares em fenômenos como o genocídio ou a “*limpeza étnica*”. Desde as guerras balcânicas, no começo dos noventa, em que a cooperação civil militar é fortalecida e INPROFOR passa a proteger os comboios humanitários, passando pela Somália e outros conflitos, ocorre uma crescente militarização da assistência humanitária. O artigo aborda esta tendência até o conflito de Darfur, em que o Tribunal Penal Internacional reflete sobre as dimensões genocidas da negação do socorro humanitário.

**Palavras-chave:** Assistência humanitária. Pós-Guerra Fria. Neutralidade.

**Abstract:** The article explores the development of the principle of neutrality in the post cold war period after prevailing during more than one century, since its origins with the International Committee of the Red Cross had been adopted by the humanitarian agencies of UN and NGOs alike. However, by the end of the cold war some changes occurred in the nature of conflicts and new conflicts arose; less inter-state more inter-ethnic and complex conflicts, which affects belligerents’ perceptions in relation with the humanitarian relief to the victims of conflicts. Frequently, both turn to be military targets in phenomena like genocide and “*ethnic cleansing*”. From the war in the Balkans in the early nineties, when the civil-military cooperation is strengthened and INPROFOR goes on protecting the humanitarian convoys, through Somalia and other conflicts, a growing militarization of humanitarian assistance occurs. The article explores this tendency until the conflict in Darfur where the International Criminal Court reflects the genocidal dimensions of the denial humanitarian relief.

**Key-words:** Humanitarian assistance. Post Cold War. Neutrality.

### **Introdução: a tradição de neutralidade da assistência humanitária**

Em meados do século XIX, durante a Batalha de Solferino, foi estabelecido o primeiro serviço de socorro aos combatentes feridos no campo de batalha e que resultou na publicação, em 1862, da obra “*Souvenir de Solferino*”, pelo empresário suíço Henry Dunant, que causou profundo impacto ao descrever os sofrimentos dos feridos no campo da batalha, onde a maioria morria por falta de simples cuidados médicos. Nesta obra, lança-se a ideia das sociedades de socorro e, em 1864, o governo suíço patrocina a primeira conferência internacional que adota o primeiro tratado de direito internacional humanitário (JARDIM,

2006), em que os governos se obrigam a prestar primeiros socorros médicos aos feridos em campo de batalha. Uma profunda ideia de neutralidade imbuída do mais imperturbável sentido humanitário nascia para o direito internacional e para as relações entre os povos em meio ao horror da guerra. Os serviços de socorro médico deveriam prestar auxílio a qualquer ferido, mesmo aos inimigos, uma vez que estes estavam “fora de combate” e já não representavam ameaça. Prevalencia a fragilidade da condição humana, devastada pela violência, que mesmo o inimigo deveria não somente respeitar, salvar a vida e tratar. A assistência humanitária se isolava da violência e do horror da guerra para passar a existir como instituição na preservação de um mínimo de humanidade.

Este regime de isolamento e atuação neutra no campo de batalha passa a se diluir com o final da guerra fria. O isolamento entre o humanitário e o militar começa a se romper e a neutralidade como instituição passa a ser, na prática, questionada e enfrenta crescentes obstáculos para se realizar.

Por outro lado, a ciência militar, que estuda a “arte da guerra”, as estratégias, os parâmetros operacionais e as doutrinas militares desde a antiguidade, jamais se afastou do paradigma da busca da vitória militar, da neutralização ou da destruição do inimigo. Os agentes presentes nas doutrinas militares, em geral, são o inimigo, o ambiente, a moral dos combatentes, a política, a propaganda etc. Desde Sun Tzu na China antiga até Clausewitz, que refletiu sobre a guerra moderna, raramente se menciona os “não combatentes”, de que o direito humanitário se refere.

Karl Von Clausewitz (2009), o ex-oficial do exército prussiano que se tornou o teórico da guerra moderna, percebeu que a revolução industrial tinha mudado o caráter da guerra e, que esta passou a envolver aspectos mais amplos, inclusive a população, os recursos naturais e a capacidade industrial expressos na concepção da “guerra total.” No entanto, os estudiosos militares raramente se preocuparam com o salvamento ou a proteção de civis. Toda a cultura militar desde os samurais (MURASHI, 1645), passando pela cavalaria (ARGULLES, 2009), pela marinha de guerra até a “guerra total” moderna, é construída em torno da figura do inimigo e dos perigos que ele representa, sendo que o elemento “indefeso” não faz parte, ou raramente possui alguma relevância, para a lógica militar. A guerra é conduzida para vencer ou ser derrotados, nunca para salvar alguém. Talvez, por isso, as doutrinas militares conviveram de forma confortável com o princípio de neutralidade do socorro humanitário, que era obra e graça de filantropos e humanistas que, assim (com a neutralidade), se mantinham afastados de seus assuntos e razões de estado, enquanto minimizavam o sofrimento de suas vítimas.

Desde o século XIX, a neutralidade se universalizou e isolou a população civil e os combatentes feridos do espólio da guerra e os manteve fora dos objetivos militares e das estratégias dos conflitos armados, sobretudo, os interestatais, em que os países europeus tinham que honrar seus tratados e alianças militares. Os elementos indefesos, populações civis e combatentes feridos, deixaram de ser um estorvo operacional e se tornaram elementos protegidos, mantendo-se afastados de serem sujeitos das conflagrações armadas.

### **1. A Transformação das missões de paz e a reinvenção do intervencionismo humanitário**

A euforia conceitual expressa na concepção da “intervenção humanitária” foi uma consequência lógica do otimismo desencadeado com o fim da guerra fria, sob o novo consenso entre as grandes potências. Outro elemento importante foi o entusiasmo com as missões de paz, que se tornou, durante os primeiros anos dos anos noventa, o instrumento privilegiado, no manejo de conflitos, fazendo-se mais ambiciosas e complexas.

O subsequente desembocar na ideia de “intervenção humanitária” se fortaleceu, contraditoriamente, após o fracasso da missão de paz em Ruanda. A perspectiva de uma nova ordem mundial ditada pelos valores do liberalismo ocidental, depois da queda do comunismo, tornou as missões de paz uma espécie de receptor institucional natural da nova missão humanitária de proteger os povos dos crimes contra a humanidade e dos ditadores violentos do terceiro mundo, ex-comunistas (como Milosevic) e nacionalistas radicais (como Sadam Hussein) no marco do fim da história, que estaria à volta da esquina. Após Ruanda, a euforia cedeu a um período de introspecção e a uma dolorosa reavaliação do entusiasmo inicial, motivado por rotundos fracassos, que colocaram ao descoberto grosseiros erros de cálculo, subestimação de ameaças e euforia pueril. Os ambiciosos desejos de ver uma ONU poderosa e eficaz no manejo de conflitos complexos e multidimensionais do mundo em desenvolvimento cedeu à uma profunda reformulação.

No começo da década, as missões de paz foram chamadas a implementar programas de estabilização, garantir a segurança para a assistência humanitária, reestruturar estados em convulsão e atuar em conflitos internos, em geral sob o capítulo VII da carta da ONU, com mandato para utilizar a força em contextos pouco previsíveis, ou desconhecidos. As missões complexas eram novidade, e o único antecedente, digno de nota, tinha sido a ONU no Congo, que teve um mandato de pacificação interna na transição para a independência.

O primeiro sinal que resultou na crescente complexidade das missões de paz foi o seu aumento, não tanto de sua natureza e configuração, mas um aumento numérico, ou seja, uma extraordinária multiplicação do número de missões de paz. Entre 1988 e 1993 foram lançadas

mais missões de paz que nos quarenta anos anteriores de existência da ONU: entre 1948 e 1987 a ONU lançou 15 operações de paz, enquanto que entre 1988 e 1993 foram lançadas 20 missões de paz, em todos os continentes. Novos países passaram a contribuir com tropas para atuarem com os capacetes azuis das Nações Unidas, inclusive os Estados Unidos e o Reino Unido, países em desenvolvimento e do ex-bloco soviético.

Em segundo lugar, o desenvolvimento normativo foi notável, passando de simples forças de interposição para assegurar situações de cessar-fogo, a consideráveis ampliações de mandato, em direção ao objetivo da paz duradoura, sustentado por muitos estados membros como produto de uma análise “pós-Westfaliana” da ordem mundial (BELLAMY e WILLIAMS 2010). As missões de paz no período de transição e nos primeiros anos do pós-guerra fria foram chamadas a levar a cabo tarefas muito mais complexas que simplesmente monitorar um “cessar fogo”, com o acordo dos beligerantes, como nos conflitos árabe-israelenses ou em Chipre. No entanto, os programas de estabilização de complexos conflitos internos, a reestruturação de estados cronicamente insuficientes e a reconciliação interétnica ainda eram ambiciosos demais.

No leste europeu, surgiram novos conflitos, produtos da remoção das barreiras ideológicas anteriores. Contudo, outros conflitos foram pacificados, devido ao fim da guerra fria e à perda de força da confrontação ideológica. Estes dois fatores alimentaram a visão de que o fim da guerra fria trouxe um aumento nos conflitos étnicos. Entretanto, não existe paralelo historicamente sustentável entre o aumento das missões de paz e o aumento dos conflitos étnicos. A transformação dos conflitos, os fenômenos chamados de “novo barbarismo” e os conflitos “anárquicos” do pós-guerra fria significaram, em muitos casos, a adaptação de conflitos prolongados da época da guerra fria, como o conflito colombiano, que manteve um verniz ideológico, mas se transformou em uma economia da violência com senhores da guerra capitalistas dedicados ao controle das fontes de plantio e refino da cocaína.

Os ataques deliberados contra a população civil, o senhorio da guerra e a criação de economias da violência por meio de atividades ilegais, como exploração de recursos naturais ou tráfico de drogas, já se viam nos conflitos no Afeganistão, Camboja, Angola e na América Central. Portanto, não tinham nada de novo, já que os estados nacionais foram perdendo o monopólio do armamento bélico durante a guerra fria e este processo foi alimentado pelas grandes potências, inclusive incentivando tendências que, posteriormente, se tornariam extremamente destrutivas, como o fundamentalismo islâmico e a formação de milícias paramilitares. O fenômeno da proliferação de armas leves, extremamente importante da ruptura do monopólio do armamento automático e na criação de novos atores armados, resultou do

colapso dos arsenais da guerra fria no leste europeu, na depressão econômica que atingiu a região no período de reconversão e na corrupção generalizada das combalidas, mas imensas forças armadas dos países do leste.

O conflito em Angola, um grande fracasso das novas missões de paz, já apresentava claros elementos étnicos, com as tribos Quimbundo e Umbundo alinhadas entre o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para Independência Total da Angola (UNITA) com a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA) representando os Kikongos do norte, entre outras alianças tribais. A exploração ilegal de diamantes nas províncias do nordeste já havia substituído o patrocínio das potências como fonte de financiamento da UNITA.

Das vinte missões criadas entre 1988 e 1993, a grande maioria, ou seja, treze missões foram estabelecidas para conflitos iniciados antes do fim da guerra fria, mas que, com esta, surgiu a oportunidade de negociar a paz. Estas missões se deslocaram para os países por solicitação das partes, uma vez que o maior incentivo era a própria retirada do patrocínio das potências e a dificuldade de manter seus esforços de guerra. Neste sentido, as missões de paz se tornaram o meio de transição preferido para superação do conflito e a normalização, sobretudo, por meio de generosos pacotes de desmobilização, reformulação de forças armadas e patrocínio de eleições em que os beligerantes se tornariam, na maioria dos casos, organizações políticas civis, como o FFMLN em El Salvador e URNG na Guatemala, assim como a UNITA em Angola, que terminou fracassando. Exemplos positivos de cooperação leste-oeste entre as ex-potências confrontadas da guerra fria foi fundamental para começar a pacificar países como Namíbia, Angola, Moçambique e Afeganistão.

A tendência inicial de apoiar acordos de paz e atuar por solicitação das partes beligerantes na busca da pacificação não prevaleceu e a ONU, assim como as grandes potências, passaram a ter uma atitude muito mais ofensiva, ou mesmo impositiva, passando a prescindir das solicitações formais e atuar mesmo sem o consentimento das partes. Ou seja, já havia um claro enfraquecimento conceitual do princípio da soberania nacional e já prevalecia a crença, produto do entusiasmo conjuntural, de os ideais superiores de paz e democracia sustentados pelo novo consenso da comunidade internacional deveriam prevalecer sobre o tribalismo de beligerantes recalcitrantes, sobretudo no contexto africano.

Eles mesmos, contudo, não estavam inteirados desta nova visão e, muitas destas mesmas guerras civis, principalmente no continente africano, tinham sido provocadas e alimentadas pela confrontação ideológica da guerra fria. O suposto triunfo final do liberalismo, os ideais de democracia, o novo status dos direitos humanos nas relações

internacionais e o suposto sucesso da “intervenção humanitária” na guerra do golfo alimentaram as expectativas e a convicção no positivo engajamento das missões de paz em resolver de forma rápida e eficiente as crises humanitárias e os conflitos violentos nas periferias do mundo.

O Secretário Geral da ONU, o peruano Perez de Cuellar chegou a afirmar, em 1991, que o mundo estava testemunhando uma irresistível mudança nas atitudes públicas, no sentido de que a defesa dos oprimidos em nome da moralidade deveria prevalecer sobre as fronteiras e documentos legais (BELLAMY e WILLIAMS 2009). Atitude bastante louvável e sumamente perigoso, sobretudo no que se refere à substituição da concreta legalidade pela abstrata “moralidade”. No entanto, ele lembrou as palavras de um dos mais intervencionistas presidentes americanos, George Bush, que afirmou ver realizadas as aspirações de *Winston Churchill*, em uma ordem mundial em que os princípios de justiça e “jogo limpo” protegeriam o fraco contra o forte (Bellamy & Williams 2009).

Seguido e aprofundado pelo novo Secretario Geral, Boutros-Boutros Ghali, este curso foi passando das palavras à transformação institucional e doutrinária ao criar o DPKO (*Department of Peace Keeping Operations*) e o documento a “*Agenda para a Paz*”, de junho de 1992. Neste documento, a política internacional de paz e segurança, tanto das potências como das potências médias, estava ligada às missões de paz e se direcionava à expandir os valores universais de democracia, liberalismo e direitos humanos. Por outro lado, a guerra fria ia desvanecendo-se e as forças militares, sobretudo ocidentais, inchadas e valorizadas durante a guerra fria, buscavam avidamente novos papeis e desafios para manter seus orçamentos e efetivos.

As primeiras cinco missões do período, no entanto, foram clássicas operações de monitoramento de retiradas de tropas. Assim, em Afeganistão (retirada soviética), Irã-Iraque (monitorar o cessar fogo), Angola (retirada de tropas cubanas), Namíbia (supervisionar a transição) e ONUCA, na América Central, que se tratava dos Acordos de Esquipulas II e Sapoá.

Apesar de todo o ambiente favorável, a transformação das missões de paz foi ocorrendo pouco a pouco e elas foram incorporando, além das funções militares, como monitoramento de cessar-fogo, funções policiais, como treinamento e monitoramento de forças policiais locais e direitos humanos, basicamente informes de situação, investigação de violações e sensibilização. Aos poucos também foram incorporadas as funções de monitoramento de eleições transicionais, reabilitação, repatriação e administração, ou seja, reconstruir instituições falidas ou funções estatais danificadas pelos conflitos.

As infladas expectativas começaram a ficar expostas já em 1992, uma vez que as missões de paz eram munidas de muitas atribuições e tarefas sem serem providas dos recursos e do mandato necessário. A ONU foi a principal receptora das críticas nos fracassos das operações em Angola, Somália, Bósnia e Ruanda. No entanto, em todas estas ocasiões, o Conselho de Segurança tinha sido informado, por exemplo, do iminente risco de genocídio em Ruanda e da deficiência de segurança nas áreas protegidas da Bósnia. A incursão da intervenção militar para objetivos humanitários começou muito mal e ficou plasmado no fracasso da intervenção na Somália por meio da UNOSOM I e II e da *United Task Force* liderada pelos Estados Unidos. A falta de comando unificado provocou a distorção do componente humanitário da operação que consistia, conforme a resolução do Conselho de Segurança, em “prover as condições de segurança para a assistência humanitária”, em meio ao caos da guerra de clãs na Somália. O mandato inicial foi reinterpretado e politizado e as forças internacionais acabaram por se envolver no conflito provocando a morte de 23 *peacekeepers* paquistaneses e 18 soldados americanos, provocando uma humilhante retirada da presença militar estrangeira que deixou a Somália submergir-se no caos, de onde nunca mais emergiu.

As consequências foram sentidas em Ruanda, onde o Conselho refletiu o desengajamento das grandes potências e a missão autorizada para Ruanda (UNAMIR) foi pequena, barata e incapaz de fazer frente à uma das maiores atrocidades do século XX (MELVERN, 2009). O mesmo ocorreu na Bósnia, em Julho de 1995, na queda de Srebreniça que desencadeou o genocídio. As tropas da UNPROFOR eram militarmente inferiores e não possuíam a capacidade militar de proteger as “áreas seguras”, além de não possuir um mandato adequado para a proteção de populações civis. Os estupros em massa, a limpeza étnica e outras atrocidades já tinham demonstrado o caráter genocida do conflito que a comunidade internacional não soube enxergar. A comunidade internacional tratou o problema Bósnio como uma guerra civil clássica, sem considerar o potencial genocida do extremismo nacionalista que impulsionava o conflito, fazendo da população civil seu alvo principal. Nos anos seguintes, de 70 boinas azuis em missão em 1993, sobravam apenas 20 mil em 1996 (BELLAMY, 2009). No final dos anos noventa, o Secretário Geral patrocinou dois dolorosos informes declarando uma indisfarçada “*mea culpa*” pelos desastres em Ruanda e Bósnia. No entanto, a neutralidade, de fato, das missões de assistência humanitária após as intervenções militares “humanitárias” na Somália e na Bósnia, já haviam comprometido consideravelmente o princípio de neutralidade e sua substituição por um humanitarismo militarizado havia inequivocamente fracassado.

## 2. UNPROFOR na Ex-Iugoslávia: o começo do fim?

No processo de fragmentação da ex-Iugoslávia ocorrem dois fenômenos que, ainda que não fossem novos, ganham novas dimensões. A politização da assistência humanitária e a ruptura do princípio de neutralidade pelos beligerantes por um lado e, por outro, levou à securitização das operações de assistência humanitária, aprofundando esta ruptura. O ultranacionalismo utilizado como arma de mobilização e homogeneização ideológica, utilizado pelos nacionalistas, principalmente os sérvios, antes e durante o conflito, levaram a uma confrontação fanática e radical em que a assistência humanitária se tornou um componente na percepção ultra-politizada dos beligerantes.

O ultranacionalismo foi ativamente propagado, no final dos anos oitenta, tornando Milosevic um fenômeno midiático e a “grande Sérvia” se tornou um programa de atuação política, ao tomar controle da *Radio Televizija Beograd – RTB* e demitir e substituir os editores dos principais jornais, *Politika*, *Politika Ekspres*, *Vicernje Novosti* e *Duga*, tornando-os veículos de politização da etnia, do nacionalismo agressivo e do populismo demagógico. Durante a guerra, celebravam-se os paramilitares como heróis nacionais (BOZIC-ROBERTSON, 2004).

A Eslovênia declara sua independência em junho de 1991. Sendo pequena e etnicamente homogênea, termina por alcançar sua independência com relativa facilidade, mas provocou uma desenfreada corrida pela rapina dos territórios etnicamente diversos na Croácia e Bósnia. A Eslovênia oriental, ocidental e a Krajna são os primeiros a cair sob controle do exército Iugoslavo “JNA” e dos paramilitares sérvios. O primeiro massacre ocorre em Vukovar. Em janeiro de 1992, a Comunidade Europeia reconhece a independência da Eslovênia e da Croácia, mas quando Bósnia e Herzegovina declara sua independência, em março de 1992, contra a esmagadora maioria de sua população Sérvia, os paramilitares Serbo-bósnios começam a avançar para as regiões ao leste do país, matando, estuprando e expulsando a população muçulmana e croata de suas casas, no tipo de atrocidade massiva que foi popularizada pelo termo “limpeza étnica”. Em meados de junho, um milhão de pessoas já havia sido expulsas de suas casas e os paramilitares Serbo-bósnios controlavam dois terços do território (OGATA, 2003).

A dicotomia do deslocamento na recente formação de novos estados levou a ONU novamente a repensar o regime de proteção aos refugiados e passou a prover, no marco do conflito, surgindo a figura dos IDPs (*Internally Displaced People*), no marco da ambiguidade das fronteiras em formação. Igualmente, a confusão se instalou no processo de resposta ao



conflito étnico em crescente surgimento. As missões humanitárias se depararam com os dilemas da violência étnica generalizada, levando as pessoas a pedir ajuda para fugir.

Ocorre que no direito internacional humanitário, nem nos direitos humanos ou de refugiados, não existe a figura da evacuação, mas as pessoas continuavam a pedir ajuda para deslocar-se temendo ameaças de morte, intimidações e violência. O dilema estava na questão do “salvamento” ou na ajuda à “limpeza étnica”; por outro lado, a recusa poderia significar uma condenação à morte. Simplesmente não havia respostas no direito internacional e na prática do socorro humanitário que existia até ali.

Por outro lado, generalizou-se o ataque às missões humanitárias. O conflito étnico distorce os paradigmas tradicionais de conflito. A população civil em geral, ou seja, o conjunto de um povo é transformado em alvo militar e singularizado para destruição ou expulsão coletiva. Nos conflitos nacionais, o fervor nacionalista ou político é o motor da violência, mas no conflito étnico, muito mais o ódio, a negação do outro e não a afirmação de si é o motor e o incentivo da violência. Esta particularidade leva a que a assistência provida ao grupo inimigo seja percebida como uma ajuda concreta, apoio ao inimigo e, portanto, tornam-se alvos militares. A morte pela fome, ou doenças devido à falta de cuidados médicos, não é novo nos conflitos genocidas e raciais. O Nazismo se utilizou bastante deste expediente nos campos de concentração e aparece claramente no tristemente famoso *Protocolo de Wansee*, no qual é chamado pela metáfora sinistra de “causas naturais” (ROSEMAN, 2003).

Outro aspecto pouco explorado é o fenômeno das milícias paramilitares. Dispondo de menos recursos e mais informais que forças regulares de um estado nacional, igualmente veem a assistência humanitária com muito maior ambição e portando maior motivação para o saque. Os alimentos e os remédios servem mais às milícias com pouca estrutura de socorro e suprimentos que forças regulares ou exércitos profissionais.

A neutralidade começa a deteriorar-se neste contexto, pois não era percebida como neutra, senão como uma ajuda aos muçulmanos ou aos croatas como um todo. Durante o cerco de Sarajevo, as missões humanitárias tinham que superar, entre Zagreb e Sarajevo, noventa barreiras militares e saques e ataques contra comboios humanitários se tornaram uma constante. O suprimento via aérea foi o maior do século desde o cerco de Berlin ocidental nos anos quarenta e se estendeu até janeiro de 1996.

Assim, o Conselho de Segurança aprofundou sua incursão nos temas humanitários votando uma resolução que determinava a abertura do aeroporto de Sarajevo em junho de 1992. O cheque mate na neutralidade da assistência humanitária foi tal que, em uma decisão sem precedentes, a Alta Comissária Sadako Ogata, determinou a suspensão de toda a ajuda,

em protesto contra as chantagens da politização da assistência humanitária (OGATA, 2003). Os paramilitares sérvios chegaram à exigir que os suprimentos da assistência humanitária fossem divididos equitativamente entre sérvios étnicos e bósnios muçulmanos. Estas exigências foram categoricamente rechaçadas pelo Alto Comissariado, mantendo o critério de provisão em base às necessidades sem discriminação de qualquer natureza. A proteção militar e a aliança de civis humanitários com militares se tornaram uma necessária rotina neste conflito. A militarização da assistência humanitária foi inevitável e, talvez, irreversível.

A ONU se envolveu profundamente no conflito, decretou-se um embargo de armas (resolução 713), houve uma conferência internacional sobre a assistência humanitária, em julho de 92, a tentativa do Plano Vance-Owen em 1993 e a inédita criação pelo Conselho de Segurança do Tribunal Penal para a Ex-Iugoslávia. Novamente, a ideia das “áreas seguras”, criada para proteger os Curdos no Iraque foi posta em prática, por meio das zonas de segurança para vítimas do conflito. Na Bósnia foram chamadas “*safe areas*” (resolução 819). A zona de exclusão aérea “*no fly zone*” sofreu mais de 400 violações por todas as partes do conflito.

### **3. Somália – O Grande Fracasso da Intervenção Humanitária**

A intervenção humanitária da comunidade internacional na Somália constituiu o primeiro revés que começaria a provocar uma reavaliação da tendência idealista e de aprofundamento do voluntarismo intervencionista. A fome provocada pela guerra dos clãs na Somália matou 350 mil pessoas somente em 1992 e levou à desnutrição cerca de 70% da população. Ainda que a Somália já não tivesse um governo central desde janeiro de 1990, o que restou de uma representação Somali na ONU pediu assistência em Janeiro de 1992. Por meio da resolução 733, o Conselho de Segurança determinou um cessar fogo, embargo de armas e enviou uma missão de avaliação e assistência humanitária, entre outras medidas.

O conflito na Somália representou outro salto na ruptura da neutralidade das missões humanitárias, uma vez que, de crescentes ataques mas ainda esporádicos na Iugoslávia, passaram, na Somália, a ser deliberados e constantes. Qualquer comboio humanitário desprotegido era constantemente atacado e os suprimentos destinados à população civil eram saqueados pelas frações combatentes. Em abril, o Conselho de Segurança estabeleceu, por meio da resolução 751 a UNOSOM para proteger as missões humanitárias. O Conselho aprofundou seu comprometimento com a assistência humanitária e, em dezembro, adotou a resolução 794 que, de forma inédita, autorizava ao Secretário Geral, ou qualquer país membro cooperante, a utilizar “*todos os meios necessários para estabelecer um ambiente seguro para*

as operações de socorro humanitário”. Esta representou uma profunda militarização do socorro humanitário. Esse era o começo do grande fracasso da intervenção humanitária na Somália.

A Somália detinha algo pouco comum na África, uma grande comunidade relativamente homogênea linguística e étnicamente. Dividida pela colonização, a região estratégica do Djibuti, na entrada do mar vermelho, foi possessão francesa, enquanto o Norte, chamado Somaliland, da Inglaterra, sendo o sul apropriado pela Itália. A região do Ogaden à oeste foi apropriada pela Etiópia ainda durante o período imperial. No entanto, esta homogeneidade era contrastada por uma complexa divisão de clãs que mantinham intactas suas linhagens desde várias gerações. O estado se constituiu em base à unificação das ex-colônias britânica e italiana. Em 1969, o General Siyad Barré toma o poder em um golpe de estado, declarando um estado marxista e, com ajuda soviética, em 1977, consegue montar um exército de 37 mil homens. Aproveitando-se da crise do regime, também marxista, de Mengistu, na Etiópia, Siyad Barre lança sua guerra pelas “terras perdidas” do Ogaden, em uma ampla e fulminante ofensiva. A aventura militar desgostou os russos, que retiraram seu apoio, o que enfraqueceu o exército Somali, que sofreu uma derrota acachapante em uma ofensiva da Etiópia com apoio cubano e soviético (MEREDITH, 2006).

Desmoralizado e isolado, Siyad Barre passa a se apoiar em seu próprio clã, explorando as rivalidades para tentar dividir a oposição e se aproxima então dos Estados Unidos e da Itália. Com o fim da guerra fria à vista, os Estados Unidos suspendem a ajuda militar, em 1988, e econômica, em 1989, enquanto uma cruenta guerra de clãs eclode, em Janeiro de 1991, quando Siyad Barre abandona Mogadíscio. Com a deposição do governo, os clãs entram em luta pelo poder, sobretudo as milícias lideradas pelo General Aideed e por Ali Mahdi, que se chocaram pelo controle da capital, deixando 14 mil mortos. Um terceiro grupo controlava o norte e declara a independência de Somaliland em maio de 1991.

A Resolução 794, autorizando estados membros a atuar à parte da missão de paz ,forneceu a base legal para a operação “*Restore Hope*” liderada pelos Estados Unidos, por meio da *Unified Task Force* (UNITTAF), com 38 mil homens, sendo 25 mil americanos. Várias divergências (principalmente em torno ao desarmamento das milícias), falta de coordenação e linha de comando dúbia afetaram a UNITAF, que foi absorvida pela UNOSOM II por meio da resolução 814, que confirmou a atuação sob o capítulo VII, de “*peace enforcement*”. Em junho de 1992, em resposta à morte de 23 soldados paquistaneses que tentavam desarmar milicianos leais ao general Aidid, o Conselho de Segurança vota a resolução 837, que autorizava a prisão e o processamento dos responsáveis.

As tropas atuando na Somália possuíam três comandos independentes e o comando das tropas americanas emitiu a ordem de capturar Aidid. Estas tropas se envolveram no incidente conhecido como a queda do falcão negro, em alusão aos aviões americanos utilizados na operação de outubro de 1993, na qual 18 soldados americanos foram mortos. A crise que se sucedeu, sobretudo nos meios políticos americanos, provocou a retirada dos Estados Unidos em março de 1994, que foi seguida pelos governos europeus. A resolução do Conselho de Segurança 897 termina oficialmente com a operação inacabada e a retirada da proteção militar da assistência humanitária. Envolta no caos de uma guerra anárquica, as últimas tropas da ONU deixaram a Somália em março de 1995 (BELLAMY e WILLIAMS, 2010). O fracasso na Somália influencia de forma indireta, contribuindo para a paralisia da comunidade internacional durante o genocídio de Ruanda.

#### **4. O Papel da Assistência Humanitária na Doutrina da “Responsabilidade de Proteger”**

O desastre humanitário durante o genocídio de Ruanda teve uma repercussão muito mais ampla que a questão da assistência humanitária, reacendendo o debate sobre a suposta dicotomia insolúvel entre o princípio de soberania e as violações massivas de direitos humanos, sobretudo os crimes contra a humanidade, particularmente eventos tão chocantes e brutais como o genocídio. O impasse foi amplamente discutido diante do aparente insolúvel dilema sobre a legalidade e a legitimidade das intervenções humanitárias, em que o Secretário Geral Koffi Annan volta a propor o tema na Assembleia Geral da ONU do Ano 2000. Neste momento, o tema já ganhava uma expressão desagregadora no seio da comunidade internacional, com a polêmica intervenção não autorizada da OTAN sobre Kosovo, quebrando a legalidade internacional.

O cisma entre os membros permanentes do Conselho de Segurança se deu em torno da necessidade de coibir os abusos contra os direitos humanos e a condenação à ruptura da legalidade internacional. Koffi Annan em seu “*Millenium Report*” do ano 2000 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?*”

Por outro lado, na África, em julho de 2000, a Conferência de Lomé – Togo adotou a doutrina da intervenção humanitária, legalizando-a com uma redação inspirada na doutrina do “*droit d’ingerence*” no Ato Constitutivo da União Africana, como afirma seu artigo 4º:

Article 4 – Principes : *L’Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants: (...) (h) Le droit de l’Union d’intervenir dans un Etat 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 criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) foi a solução encontrada no âmbito das Nações Unidas ao criar um corpo de especialistas apoiado pelo governo do Canadá para resolver o impasse conceitual. Assim, a ICISS é criada em Setembro de 2000 e publica seu informe em dezembro de 2001, lançando a doutrina da “Responsabilidade de Proteger”. Como princípio básico, a responsabilidade primordial é do Estado de proteger seus cidadãos, no entanto, onde o estado não quer ou se tornou incapaz de proteger sua população diante de violações massivas de direitos humanos, o princípio de não-intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger.

A nova doutrina normativa é desenhada em três estamentos conceituais: Primeiro, a “responsabilidade de prevenir” compreende a obrigação de responder às raízes e às causas diretas dos conflitos internos e outras crises que colocam em risco as populações; Segundo, a “responsabilidade de reagir” obriga os estados a responder às situações de extrema necessidade humana por meios apropriados como sanções, persecução internacional criminal e, no entanto, admite que em casos extremos se justifica a intervenção militar; por terceiro e último, a “responsabilidade de reconstruir” obriga a comunidade internacional à prestar total assistência, sobretudo após a hipótese extrema de intervenção militar, à reconstrução, recuperação e reconciliação, respondendo às causas da violência que se queria deter ou evitar (EVANS, 2008).

A parte que gerou maior polêmica, com certeza, se encontra no segundo ponto sobre a responsabilidade de reagir, por conter a possibilidade de uso da força. Para isso, o informe propõe critérios tomados da antiga doutrina da “*guerra justa*” explorada no período clássico por Vattel, Hugo Grotius e Kant para a tomada de decisões, no qual o conceito fundamental é a “justa causa para agir” (BELLAMY, 2009).

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 a intervenção da OTAN em 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” (JUBILUT, 2010). A ICISS (2001) estabelece duas situações gerais em que o critério da justa causa seria preenchido. Primeiro, a “perda de vidas em larga escala, real ou iminente, com intuito genocida ou não, sendo produto

tanto de ação deliberada do Estado ou negligência ou incapacidade de agir, ou ainda uma situação de estado falido”. Em segundo lugar, também admite a situação de “limpeza étnica em larga escala, real ou iminente, levada a cabo por meio de assassinatos, expulsão forçada, atos de terrorismo ou estupro”. Na definição do princípio de justiça, ela propõe ainda critérios de precaução:

- (1) intenção correta - as partes devem se assegurar 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 a duração da intervenção deve limitar-se ao mínimo necessário para cumprir os objetivos de proteção humana; e
- (4) prognóstico razoável – deve haver razoável chance de sucesso e a probabilidade de que a intervenção não piore a situação.

O principal afastamento do atual sistema de soberania e não-intervenção se refere ao pressuposto da autoridade adequada. Ou seja, não se consegue conciliar a intervenção militar com fins humanitários com a estrutura do sistema centrado na autoridade do Conselho de Segurança. A solução é parcial e ambígua, uma vez que reafirma a necessidade de autorização do Conselho conforme estatuído da Carta da ONU, ao tempo em 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 possui nenhuma expressão prática, uma vez que um chamado declaratório não possui qualquer força vinculante. Não há mecanismos concretos que assegurem a abstenção do veto em resoluções sobre crises humanitárias. Por esta razão, para escapar a este impasse, o informe da ICISS propõe que, no caso de paralisia do Conselho ou rejeição da proposta, se leve o tema a Assembleia Geral em sessão emergencial, sob o procedimento “*Uniting for Peace*”, ou que se tome ação no âmbito da jurisdição de organizações regionais e se busque posteriormente a autorização do Conselho.

A aplicabilidade prática da nova doutrina, no entanto, não correspondeu às expectativas nem tampouco refletiu sua aceitação nominal. O informe foi publicado em Dezembro de 2001, apenas dois meses após os atentados contra as torres gêmeas em Nova Iorque. Ou seja, a conjuntura mundial mudaria consideravelmente e o auge do humanitarismo intervencionista tinha chegado ao fim. A percepção sobre as intervenções humanitárias mudou sensivelmente refletindo muito mais desconfianças e maus presságios sobre a definição de suas “causas justas”, sobretudo logo do começo da guerra no Afeganistão e da intervenção, nada humanitária, no Iraque. Os abusos da política de “guerra contra o terrorismo”, os casos de tortura, os sequestros e o limbo jurídico de *Guantánamo*, se tornaram incompatíveis com a

defesa de intervenções militares em bases humanitárias e um novo realismo, ofensivo e unilateral, dominou a política das grandes potências, principalmente os Estados Unidos e Reino Unido.

Apesar de tudo, a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” continuou viva e ganhando adeptos e foi ativamente defendida pelo Secretário Geral Koffi Annan em importantes informes. Em 2004, aparece o informe da ONU (2004) “*A More Secure World – Our Shared Responsibility*”, sobre ameaças, desafios e mudanças na conjuntura internacional, incorporando o tema do terrorismo e eleva-o a principal problema de segurança internacional pelos Estados Unidos. Mas, retoma o tema da intervenção humanitária e seus pressupostos.

Outro informe preparatório para a Assembleia Geral de 2005 (ONU 2005), “*In Larger Freedom*”, aconselha diretamente a adoção da nova doutrina e, finalmente, o grande passo é alcançado quando se chega a um consenso em torno da “Responsabilidade de Proteger”, que é incorporada na resolução da Assembleia Geral, em 2005, em uma versão simplificada, afirmando que:

138. todo Estado individual tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade [...];

139. A Comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também possui a responsabilidade de usar os meios apropriados, diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, de acordo com os capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

Como a conjuntura havia se revertido de forma negativa e apreensiva, contudo, o consenso não foi realizado por meio de novas intervenções humanitárias. Durante uma década, posterior às intervenções em Kosovo e no Timor Leste, as intervenções humanitárias não mais ocorreram, ainda que importantes conflitos com características de crimes contra a humanidade e genocídio tenham ocorrido em Darfur e Sul do Sudão, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Somália, Uganda, Tchetchênia etc.

Ainda que a doutrina da “Responsabilidade de Proteger” esteja direcionada a coibir ou deter militarmente a prática de crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra e por esta razão é chamada “intervenção humanitária” e, não necessariamente signifique a militarização da assistência humanitária, ela tem como consequência direta a militarização ou a ligação intrínseca do humanitário com o militar. Na prática, a aplicação da doutrina, provavelmente, se dará em conflitos em andamento e não de forma preventiva, o que significa que poderá ocorrer quando já haverá um determinado número deslocado internos e/ou de refugiados que receberão assistência humanitária no marco de uma intervenção armada. A

ligação entre intervenção militar e assistência humanitária é inevitável e automática, fazendo parte do programa de intervenção, como socorro às vítimas. Portanto, a possibilidade de intervenção humanitária, contida na doutrina da “Responsabilidade de Proteger”, sem questionar seus méritos e defeitos, inevitavelmente contribui para o abandono do princípio da neutralidade da assistência humanitária.

### **5. Missões de Paz na crise de Darfur: O fim?**

No conflito de Darfur, a tendência de ataques às missões humanitárias se manifestou de forma clara e crescente. Os órgãos da ONU colocavam as estatísticas em níveis alarmantes, entre 2004 e 2007 (PRUNIER, 2007), cujos ataques a missões humanitárias, em Darfur, foram o que segue:

- 128 veículos roubados (113 em 2008).
- 74 comboios atacados
- 18 trabalhadores humanitários feridos
- 58 detidos ou presos
- 131 sequestrados
- 59 sofreram agressões sexuais ou comuns
- 13 assassinados

Diante deste quadro, a tendência vem forçando a preocupante militarização. Não somente existe uma militarização da assistência humanitária, mas também uma militarização da questão humanitária em geral.

Outro desenvolvimento importante e decisivo foi o estabelecimento das primeiras missões exclusivamente com mandato de proteger as operações de ajuda humanitária, estabelecidas para a República do Chade e República Centro-Africana, que receberam centenas de milhares de refugiados de Darfur e passaram a sofrer ataques de milícias que atacavam os campos próximos das fronteiras, além de tentativas de desestabilização interna, sobretudo no caso do Chade, por uma oposição armada e financiada pelo Sudão.

Este desenvolvimento começou com o envio, pela União Europeia, da EUFOR, com raio de atuação no Chade e na República Centro-Africana. O mandato da EUFOR foi desenhado totalmente no marco da doutrina da responsabilidade de proteger e da segurança humana, juntando ao conceito de segurança uma dimensão humana (VIOTTI, 2004), mas militarizando a assistência humanitária como consequência indireta. O fato de ser uma missão enviada exclusivamente para atuar sobre uma crise humanitária e proteger a assistência às



vítimas faz com que seja mais humanitária e menos intervencionista, mas inequivocamente militariza o tema humanitário.

O mandato da EUFOR demonstra claramente uma combinação do militar com o humanitário, aprofundando o rompimento com a tradicional neutralidade das ações humanitárias. A EUFOR, e posteriormente a MINURCAT, possuem mandatos semelhantes, quais sejam:

Proteger civis em perigo, particularmente refugiados e pessoas deslocadas; Facilitar a prestação de assistência humanitária e garantir a liberdade de movimento dos trabalhadores humanitários e ajudar a melhorar as condições de segurança nas áreas de operação; Contribuir para a proteção do pessoal da ONU, instalações, premissas e equipamentos e assegurar a segurança e liberdade de movimento do pessoal e o pessoal associado.

Na prática, organizações neutras, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, e outras agências humanitárias, assim como as organizações não governamentais (ONG) podem ver com desconfiança esta tendência de atuar nestas áreas devido à uma convicta adesão ao neutralismo, uma vez que, efetivamente, apesar dos reais problemas de segurança, ocorre a indesejável militarização da assistência humanitária. No entanto, confronta-se com a realidade do pós-guerra fria, em que os ataques ao pessoal humanitário e as violações da neutralidade das missões de assistência humanitária têm sido uma constante, forçando de forma objetiva o processo de militarização. O mandato para proteger refugiados, deslocados internos e o pessoal humanitário era extremamente necessário, uma vez que, por meio da desguarnecida fronteira desértica e plana entre Chade e Sudão ocorriam incursões das milícias chadianas que atacavam os campos de refugiados sudaneses em território chadiano.

Por outro lado, o mandato da MINURCAT, que sucede a EUFOR, por exemplo, é menos direto e mais eufemístico. No entanto, não menos no sentido de incluir um componente de proteção das populações civis em risco, assim como do pessoal humanitário, mas também componente de construção institucional, formação da polícia e exércitos do Chade e República Centro Africana, na proteção do trabalho humanitário e, estabilização, para “criar as condições de segurança que permitam um o retorno seguro e sustentável dos refugiados e populações deslocadas” (MINURCAT 2009).

Desde os anos noventa, a equação entre os processos de reconstrução com a necessidade de coordenação de vários atores, como PNUD, Banco Mundial e ONG humanitárias começa a ser percebido como insuficiente para ser tratada exclusivamente no âmbito do Conselho de Segurança (FONSECA JUNIOR, 2006). Efetivamente, as condições para o retorno dependem não somente da segurança, mas também da reconstrução econômica e social, da remoção de

minas antipessoais, do restabelecimento de infraestrutura e da efetivação de programas de geração de emprego e renda e da reconciliação nacional.

A mesma tendência de abarcar toda a complexidade de uma crise humanitária e, conseqüentemente, o marco geral do socorro humanitário, no mandato das missões de paz de cunho militar-civil, repete-se no mandato da UNAMID para o território de Darfur. Seu mandato é igualmente enfocado, principalmente, no problema da proteção da população civil, adicionadas a tarefas multidimensionais que também se referem ao apoio à assistência humanitária, além de verificar a implementação dos acordos, auxiliar o processo político, promover os direitos humanos e o estado de direito e monitorar a situação das fronteiras (BELLAMY e WILLIAMS, 2010).

O mandato estabelecido pela resolução 1769, de 31 de julho de 2007, sob o capítulo VII, estabelece que a UNAMID deve atuar em duas áreas fundamentais: proteger seu pessoal, instalações e equipamentos, assegurar a liberdade de movimento dos trabalhadores humanitários e de seu próprio pessoal e, segundo, apoiar a efetivação tempestiva do Acordo de Paz de Darfur, prevenir sua violação e os ataques armados e proteger a população civil sem prejuízo da responsabilidade do governo do Sudão.

Ou seja, no mandato da UNAMID se encontram os dois elementos fundamentais da ligação entre o humanitário e o militar: a proteção do pessoal humanitário em trabalhos de provimento de ajuda humanitária e a proteção da população civil de ataques armados dos agentes do conflito. Em outras palavras, a doutrina da responsabilidade de proteger aplicada na prática das missões de paz e segurança resulta no mandato de proteger diretamente a população civil de ataques, de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade e ainda de proteger o socorro humanitário evitando a mortandade causada pelas crises humanitárias.

Igualmente, o Conselho de Segurança decidiu incluir, no mandato da UNAMID, os parágrafos 54 e 55 do informe do Secretário Geral e do presidente da Comissão da União Africana, de 5 de Junho de 2007, que incluem em seus primeiros oito pontos as tarefas relacionadas à garantia de segurança para a assistência humanitária, proteção de populações civis, monitoramento dos acordos de cessar-fogo e implementação do Acordo de Paz, apoiar o processo político para alcançar um acordo de paz geral mediado pela ONU e a União Africana; contribuir para um ambiente seguro para a reconstrução econômica e o retorno dos deslocados e refugiados; e contribuir para a proteção aos direitos humanos, todos com conteúdo direto ou indiretamente relacionados ao tema humanitário.

Ainda que seja fundamentalmente positivo que os temas de segurança e as missões de paz passem a ter um conteúdo profundamente ligado ao tema humanitário e à proteção de

peçoas, em vez de uma lógica puramente de segurança do estado e não das peçoas, estes precedentes representam, no entanto, parte da tendência de encapsular o problema do deslocamento forçado na lógica militar da responsabilidade de proteger, e, conseguintemente, terminam por incluir a proteção das missões humanitárias e, ainda que seja em muitos casos necessário, assistiu-se a um enfraquecimento histórico do princípio de neutralidade, enquanto a exceção se torna regra geral.

## **6. O Tribunal Penal Internacional em Darfur: O fim?**

A atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI) na situação de Darfur tem sido bastante mais ousada, rápida e eficiente que nos casos de Uganda e Congo que o precederam. A gravidade da crise de Darfur com dois milhões de peçoas deslocadas empurrou o TPI à seguir a lógica da disposição do Estatuto de Roma sobre a caracterização de “crimes mais graves” (SHABAS, 2005).

Primeiramente, o TPI se concentrou nas provas e no processamento dos casos mais claros de crimes contra a humanidade e crimes de guerra dos agentes mais evidentes, como o ex-ministro do Interior Ahmad Harun, organizador das primeiras ofensivas contra Darfur em 2003 e 2004, em que o deslocamento em grande escala teve lugar. Posteriormente, no caso de Ali Muhamad al Abd al-Rahman (Ali Kushayb), comandante das milícias Janjaweed responsáveis pelos ataques, estupros e pilhagem das aldeias Fur, Massalit e Zaghawa ao longo de todo o território de Darfur (TPI 2007).

Não tardou, no entanto, o processamento do próprio presidente do Sudão Omar al-Bashir, acusado de ser responsável pela grave situação em Darfur. Notadamente, a ofensiva contra a população civil se deu de forma coordenada e rápida entre 2003 e 2004. Os ataques continuaram a partir de 2005 e anos subsequentes, mas o grosso da população sofreu o deslocamento nos primeiros dois anos do conflito, chegando em 2005 já com dois milhões de deslocados, que se estabilizaram nos anos seguintes da crise humanitária em Darfur.

As provas coletadas pelo procurador Luis Moreno Ocampo levaram à ousada acusação, até então inédita, do processamento pelo crime de genocídio em julho de 2010. Esta acusação se baseou no extermínio de membros dos grupos vitimados, ao infringir grave dano físico ou mental a membros do grupo, ou seja, estupros, mutilações e deslocamento forçado, e na interpretação inovadora de “submeter intencionalmente o grupo à condições de existência que levem à sua destruição total ou parcial” (TPI, s.d.). Esta disposição, que tipifica uma modalidade do crime de genocídio, foi inspirada nos campos de concentração nazistas da

segunda guerra mundial, tomada da Convenção contra o Genocídio de 1948, foi reproduzida no artigo 6, parágrafo (c) do Estatuto de Roma.

Nos documentos sobre a “solução final” a política de extermínio dos nazistas, notadamente o protocolo de Wannsee, que estabelece a política de deportações e campos de concentração, o eufemismo administrativo da “morte por causas naturais” obedecia a uma estratégia cínica de negação de que estes prisioneiros morreriam de fome ou doenças devido às condições infra-humanas à que estavam submetidos nos campos de concentração.

No caso da acusação de genocídio em Darfur, a interpretação se centra em dois fatos. Primeiro o deslocamento forçado para o deserto e a destruição de seus meios de subsistência, dos estoques de grãos e outros alimentos, expondo a população deslocada às inclemências do clima inóspito e a real possibilidade de morte por sede e inanição até encontrar ajuda. Esta tática também assegura que os que não são mortos nos ataques diretos às aldeias não possam sobreviver sem ajuda, reduzindo-os à máxima vulnerabilidade.

A sustentação do procurador sobre a intenção genocida por meio da negação de assistência humanitária é bastante clara:

*Ils attaquent également les groupes ciblés dans les camps. M Al Bashir et ses subordonnés refusent systématiquement de fournir toute aide concrète et entravent les autres efforts afin d'apporter une aide humanitaire au 2 450 000 civils déplacés. Ainsi, après avoir expulsé, par la force, les membres des groupes ciblés de leurs maisons, ils les soumettent, au mieux, à un régime alimentaire de subsistance et à la réduction des services médicaux nécessaires en-deçà du minimum.*

Portanto, os sobreviventes foram reagrupados em campos organizados pelo Ministério de Assuntos humanitários que não fornece a ajuda necessária e impede o fornecimento de ajuda pela comunidade internacional, entrava sistematicamente as permissões de trabalho, nega vistos, impõe exigências inúteis, expulsa os trabalhadores humanitários por faltas mínimas, ou sem qualquer razão, e proíbe a publicação de pesquisas sobre os níveis nutricionais e de assistência de saúde. Os entraves do governo mantêm a assistência alimentar abaixo do mínimo, assim como a assistência de saúde. Ahmad Harum, o ex-ministro da defesa, que organizou a grande ofensiva sobre a população de Darfur, em 2003 e 2004, processado por crimes contra a humanidade, foi, posteriormente, nomeado Ministro de Assuntos Humanitários.

As milícias Janjaweed, supostamente recrutadas e armadas pelo governo, e que se recusam a desarmar, eram estacionadas ao redor dos campos juntamente a outros órgãos do governo do Sudão. Isso impedia que os deslocados fugissem ou tentassem se deslocar para

outras localidades, uma vez que eram atacados ao tentar fugir dos campos, onde eram submetidos, na visão do procurador do TPI, à uma estratégia de lento extermínio. Estatísticas indicam que 61% das pessoas já testemunharam violência direta, a desnutrição infantil atinge 16% de todas as crianças e, nos campos, devido aos problemas de segurança e entraves do governo, das 1900 calorias recomendadas para a subsistência, são fornecidas em média 1242 Kcal. Em 2009, após a emissão de um mandato de prisão pelo procurador do TPI, o Governo Sudanês expulsou 13 ONG que prestavam assistência humanitária em Darfur, colocando em risco a sobrevivência de um milhão de pessoas, em uma chantagem evidente.

### **Conclusão**

Desde o começo dos anos noventa, com os conflitos na antiga Iugoslávia, principalmente na Bósnia, até o conflito de Darfur, onde as diversas tendências gestadas durante os anos noventa encontraram sua máxima expressão no marco de uma grave crise paradigmática no tratamento das crises humanitárias e do genocídio, todo o tema humanitário é enquadrado na lógica do conceito da “Responsabilidade de Proteger”.

A tendência a militarizar a assistência humanitária por meio de missões de paz com mandato ofensivo e a inédita transformação pelo TPI da negação da assistência humanitária em causal de genocídio anima e preocupa. Ao mesmo tempo em que emite um claro recado aos estados de que há limites na condução de hostilidades domésticas no marco de sua soberania nacional, por um lado, militariza e, por outro lado, judicializa a assistência humanitária, ao colocá-la no âmbito do genocídio, ao lado dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra.

Este processo de mudança paradigmática conduz à uma conclusão necessária, de que a neutralidade esta chegando ao fim e novas formas de resposta às crises humanitárias serão necessárias em um futuro breve, sob pena de que se tornem inviáveis. No entanto, parece não ser salutar criar um novo regime criminal e militarizado para a assistência humanitária sem um claro direito internacional sustentando-o de forma inequívoca. Todo o sistema de assistência humanitária funciona na informalidade, no consenso da prática humanitária costumeira, sem haver qualquer tratado, nem sistema, nem institucionalidade reguladora. Não há no direito internacional qualquer obrigação dos estados em assistir a deslocados internos ou permitir assistência humanitária internacional em seu território. A urgência de um estatuto humanitário internacional é inexorável.

Todo o sistema que é costumeiro e tem mais de um século de existência, desde a convenção sobre o socorro aos feridos em campo de batalha de 1864, está baseado sobre os

princípios da neutralidade das missões de socorro e na separação entre combatentes e não combatentes. A lógica da “responsabilidade de proteger” coloca a missão de socorro humanitário e o combatente lado a lado, uma vez que as missões de paz, ainda que tenham algo de neutralidade, cada vez mais se tornam ofensivas e beligerantes no marco do cumprimento de seu mandato. Traçam-se objetivos comuns, a trabalhadores humanitários civis neutros e a soldados em missão de paz, a neutralidade se perde e a separação se dilui.

As operações de proteção humanitária até hoje definiam o retorno dos deslocados e refugiados em base às condições objetivas e a voluntariedade das vítimas. O elemento de estabilização forçada e a inclusão nos mandatos das missões de paz de criação de condições para o retorno das populações afetadas podem ter consequências diversas, mas, sobretudo, o risco de atropelo da voluntariedade do retorno e a privação da autonomia das organizações humanitárias. A tendência geral é a junção do militar e do humanitário e o risco do desencadeamento de uma completa militarização do trabalho humanitário, sujeitando-s à percepção como alvos militares, uma vez totalmente identificados com forças de intervenção militar.

Portanto, pode-se estar criando, de fato, uma dependência de missões de paz para o início de operações de socorro humanitário, o que seria extremamente indesejável e mortal para as vítimas, uma vez que as missões de paz dependem de uma complexa rede de fatores políticos e requerem longas negociações que frequentemente se paralisam. Já as missões de emergência humanitária, hoje em dia, possuem a capacidade de estar no terreno em questão de poucos dias e às vezes horas. Em caso de deslocamentos massivos, em áreas não urbanas, sem infraestrutura alimentar ou de saneamento, a mortandade, principalmente de crianças, pode disparar em questão de dias na falta de assistência humanitária de emergência. A total identificação e a dependência mútua de operações e socorro humanitário e de intervenção militar para a paz e a proteção de populações civis é indesejável, e a elevação da combinação civil-militar a este nível seria catastrófica, sobretudo nos primeiros estágios do socorro. A neutralidade ainda possui um importante papel e deve continuar a ser preservada, uma vez que não há estrutura nem condições políticas para uma total combinação entre as missões de paz e de ajuda humanitária.

Na Bósnia, sobretudo nos acontecimentos de Srebreniça, as tropas holandesas encarregadas de proteger a “*safe area*” não possuíam o mandato para 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 quase oito mil homens e adolescentes. Na Bósnia, a grande ingenuidade ao responder à limpeza étnica com assistência humanitária terminou por

militarizá-la, destruir sua neutralidade e fracassou em livrar os Bósnios de atrocidades. Na Somália, a falta de comando e a politização do mandato, inicialmente humanitário provocou o colapso da operação e o fracasso geral.

Em resumo, o mundo pós-westfaliano está chegando, não resta dúvida, e um regime universal único de proteção de pessoas por cima das fronteiras nacionais é uma perspectiva real no futuro. No entanto, o mundo não pode passar para uma fase pós-westfaliana de forma improvisada e forçada, com teses voluntaristas combinando realismo prático e idealismo de objetivos (CARR, 2001). Os seres humanos não são modernos Robin Woods com a benevolência em uma mão e a espada na outra. A sociedade internacional necessita coerência de objetivos, institucionalidade e transições planejadas. O calor dos acontecimentos tem forçado desenvolvimentos prematuros e sem base institucional. Com todas as inovações e a inclusão do humanitarismo em tudo, as vítimas de Darfur continuam morrendo. Os velhos paradigmas parecem funcionar cada vez menos. Não obstante, nenhuma grande inovação tem sido eficaz em salvar suas vidas, nem a “Responsabilidade de Proteger” nem a Jurisdição Universal do TPI. Uma nova configuração e uma verdadeira política universal humanitária para o pós-guerra fria é necessária.

## Referências

- ARGUELHES, Delmo de Oliveira (2008) **Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)**. Tese de Doutorado em História, apresentada ao Departamento de História da UnB (Orientadora: Profa. Dra. Sônia Maria S. de Lacerda).
- BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul (2010) **Understanding Peacekeeping**, 2<sup>nd</sup> Ed., Cambridge (UK): Polity Press.
- BELLAMY, Alex (2009) **Guerras Justas, de Cicerón a Iraq**, Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- BOZIC-ROBERTSON, Agneza (2004) Words before the war: Milosevic's use of mass media and rhetoric to provoke ethno political conflict in former Yugoslavia. **East European Quarterly**, 38 (4): 395-408
- CARR, Eduard (2001) **Vinte anos de Crise 1919 – 1939**. Brasília: EdUnB e IPRI.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. (2009) **On War**. Rockville (USA) : Wildside Press.
- EVANS, Gareth. (2008) **The Responsibility To Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once And For All**. Washington, DC: Bookings Institution Press.
- FONSECA JR, Gelson (2006) A reforma da ONU: as propostas de Kofi Annan sobre Segurança e operações de paz, *In* BRIGADÃO, Clovis e MELLO, Valerie de Campos, (Org.) **Diplomacia Cidadã, Panorama Brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais**, Rio de Janeiro: Gramma e Fundação Konrad Adenauer.

ICISS (2001) **The Responsibility to Protect**, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (2007) **Pre-trial chamber I, Situation in Darfur, Sudan, in the case of The procecutor v. Ahmad Harum and Ali Kushayb, Warrant of Arrest for Ahmad Harum**, ICC-02/05-01/07, 27 April 2007.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (s.d.) **Le Bureau du Procureur, Situation au Darfour, Soudan, Résumé de l'affaire, requête du Procureur aux fins de delivrance d'un mandate d'arret en vertu de l'article 58 contre Omar Hassan Ahmad Al Bashir**.

JARDIM, Tarciso Dal Maso.(2006) **O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados**, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

JUBILUT L.L.(2010) **Não Intervenção e Legitimidade Internacional**. São Paulo: Saraiva.

MELVERN, Linda (2009) **A People Betrayed, The role of the West in Ruanda's Genocide**, London (UK): Zed Books.

MEREDITH, Martin (2006) **The State of Africa, History of Fifty years of Independence**, London (UK): Free Press.

MURASHI, Myamoto (1645) **The Book of Five Rings (Go rin no sho)** [traduzido por Victor Harris]. Publicado em [\[http://www.uvm.edu/~asnider/IDAS\\_2011\\_CD/Teachers/Steve%20Llano's%20Materials/Strategy%20Books/Book%20of%20Five%20Rings%20-%20Musashi.pdf\]](http://www.uvm.edu/~asnider/IDAS_2011_CD/Teachers/Steve%20Llano's%20Materials/Strategy%20Books/Book%20of%20Five%20Rings%20-%20Musashi.pdf). Disponibilidade: 18/05/2014

OGATA, Sadako (2005) **The Turbulent Decade, Confronting the Refugee Crisis of the 1990s**, London (UK): WW Norton.

ONU (2004) **A More Secure World: our shared responsibility**. Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Publicado em [\[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf\]](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf) Disponibilidade: 14/05/2014.

ONU (2005) **In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for all**. Relatório do Secretário-Geral, A/59/2005, em 21/03/2005. Publicado em [\[http://www.who.int/hdp/publications/4ai.pdf\]](http://www.who.int/hdp/publications/4ai.pdf) Disponibilidade: 14/05/2014.

ONU (2005) **2005 World Summit Outcome, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit**. Resolução da Assembleia Geral A/60/L.1, em 15/09/2005. Publicado em [\[http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf\]](http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf) Disponibilidade: 14/05/2014

ONU. MINURCAT (2009). **Missões**. Publicado em, [\[http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurcat/index.html\]](http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurcat/index.html) Disponibilidade: 09/06/2009.

PRUNIER, Gerard (2007) **Darfur: The Ambiguous Genocide**. Ithaca, USA: Cornell University Press.

ROSEMAN, Mark (2003) **Os Nazistas e a SRIO de Janeiro**: Jorge Zahar Editor.

SHABAS, Willian A. (2005) **International Criminal Court, an Introduction**, 2<sup>nd</sup> Ed., Cambridge (UK): Cambridge University Press.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches (2004) **Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: Entre a Cruz Vermelha e Clausewitz**, Brasília: FUNAG.