



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUCIANA PERES

LIMITES DA PROTEÇÃO A CIVIS EM FACE DE
ATROCIDADES EM MASSA: O GENOCÍDIO EM DARFUR À
LUZ DO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA
DAS NAÇÕES UNIDAS

BRASÍLIA

2012

LUCIANA PERES

**LIMITES DA PROTEÇÃO A CIVIS EM FACE DE
ATROCIDADES EM MASSA: O GENOCÍDIO EM DARFUR À
LUZ DO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como Requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha

BRASÍLIA

2012

Luciana Peres

LIMITES DA PROTEÇÃO A CIVIS EM FACE DE ATROCIDADES EM MASSA: O
GENOCÍDIO EM DARFUR À LUZ DO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
(Mestrado) da Universidade de Brasília.

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Orientador)

Prof. Dr. Eduardo José Viola (IREL/UnB)

Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo (FD/UnB)

Prof^a. Dra. Vânia Isabel Carvalho Pinto (Suplente IREL)

Aos meus pais, Edson e Rejane.

Aos meus irmãos, Isabela, Rayanna e Paulo André.

À minha avó, Diva.

Ao Rafael.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, que, desde nossa conversa quando da realização do pré-projeto de pesquisa, instigou-me a pensar criticamente a temática humanitária, que me motiva sobremaneira desde o primeiro semestre do curso de Relações Internacionais. Por ter me orientado e discutido, de forma tão delicada e dedicada, tanto minhas dúvidas mais básicas, quanto às aquelas mais cruciais para os rumos da pesquisa. Pelo exemplo de serenidade e retidão, e pelas palavras quando do meu anseio em realizar meus estudos humanitários fora do país.

Ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade, por ter inspirado meus estudos na área dos direitos humanos e humanitários. Por ter sido razão motivadora para minha transferência para a Universidade de Brasília. Por seu exemplo de integridade, honestidade intelectual, e incansável luta pela expansão dos direitos da pessoa humana em suas diversas áreas de atuação.

Ao professor Eduardo Viola, que me instigou a pensar criticamente em suas aulas e me mostrou a importância da troca de experiências, que enriquece a pesquisa e o pesquisador.

Ao professor Eugênio José Guilherme de Aragão, pelas discussões e ensinamentos no campo do Direito Internacional Penal.

Ao professor Fúlvio Eduardo Fonseca e à professora Vânia Carvalho Pinto, pela leitura minuciosa do meu projeto de qualificação, e pelos comentários, que deram novo rumo à pesquisa. Ao professor Fúlvio, em especial, pela solicitude em me acolher como professora-assistente na disciplina de Direito Internacional Humanitário.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação, Odalva e Anderson, pela gentileza e diligência em resolver todos os trâmites burocráticos e pela agradável convivência.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa desde o início, o que tornou viável minha permanência em Brasília e dedicação aos estudos.

Aos colegas do Mestrado – Mariana Fonseca, Amanda, Ciro, Lucas, Bruna, Gabriel Fonteles, Luís Felipe, Thaís, Mariana Brito – pela amizade, anseios compartilhados, incentivo e por tornarem minha caminhada ao longo do mestrado mais colorida e menos solitária.

À amiga Marcella Campos, pelo exemplo de determinação, equilíbrio, carinho e companheirismo. Ao longo do mestrado, compartilhamos anseios, decepções, conquistas, sonhos. Amadurecemos juntas não só no campo intelectual, mas pessoal. Nossas intermináveis conversas tornou-me um ser humano melhor.

Às amigas Danielly, Aline, Manoela e Larissa, por enriquecerem minha vida e torná-la mais doce.

Às amigas Bruna Mendes e Gabriela Martins, pelo eterno apoio e carinho.

À Rosa Maria Peres Kornijesuk e Cinira, pelo tempo dedicado e equilíbrio devolvido.

Ao Rafael Giacomitti, por sua integridade, companheirismo, incentivo e amor incondicional. Pela disposição e delicadeza em revisar o texto e torná-lo mais leve. Por ser, simplesmente.

Aos meus pais e irmãos, que com carinho e compreensão me incentivaram e permitiram seguir meus estudos. Agradeço-lhes pelo apoio e confiança. Espero, um dia, retribuí-los, com a mesma generosidade.

À Deus.

“Um ser humano tem o direito de viver com dignidade, igualdade e segurança. Não pode haver segurança sem uma paz verdadeira, e a paz precisa ser construída sobre a base firme dos direitos humanos”.

Sérgio Vieira de Mello

“Over the century we have advanced technologically, and yet we still kill each other. It’s something that never changes. In the last century alone, genocide was commonplace – Turks killing more than a million Armenians in 1915, the Nazi slaughter of 6 million Jews during the Holocaust, Indonesia’s purge of hundreds of thousands of real and imagined Communist’s in the ‘60s, the massacres by the Khmer Rouge in Cambodia in the ‘70s and ‘80s, and tribe-on-tribe slaughter in Rwanda in 1994. Now, a decade after Rwanda, it was happening again in Africa. Still, I never expected to see first-hand what I was now seeing in Darfur. Here was a country in the early twenty-first century run by a government that condoned slavery, that used rape as a weapon of war, and that was indiscriminate in its attacks on its enemies. [...] Here, before my eyes, civilians – men, women and children – were equal targets of the Government of Sudan. This was genocide, up close and personal”.

Prólogo em *The Devil Comes in Horseback: bearing witness to the genocide in Darfur* (STEIDLE; WALLACE, 2007).

RESUMO

A dissertação analisa o genocídio perpetrado na região de Darfur do ângulo da eficácia da resposta empreendida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Argumenta-se que as respostas do CSNU ao genocídio cometido em Darfur foram ineficazes em termos do impacto no terreno, tendo como implicações: (i) a continuidade das violações e dos ataques massivos na região; (ii) a inefetividade, por parte do Conselho, em assegurar a proteção civil em face da ocorrência de atrocidades em massa, não sendo aplicado, de fato, o princípio da “responsabilidade de proteger” (R2P) em um caso nítido de demanda por sua aplicação. Discute-se, inicialmente, a proposta solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais de legitimação das intervenções armadas por razões humanitárias, o conceito de *default duties*, e o princípio da R2P. Em seguida, apresenta-se o histórico do conflito, as respostas internacionais fora do âmbito do CSNU, e os alegados crimes internacionais cometido na região. Examinam-se, ato contínuo, as Resoluções do CSNU e os Relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas acerca do conflito em Darfur, entre junho de 2004 e julho de 2011. Como resultado, conclui-se: i) a ONU representou os massacres em Darfur como consequência de um conflito armado, reconhecendo a ocorrência de violações massivas, generalizadas e sistemáticas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH), sem apontar propriamente que uma campanha de eliminação étnica estava em curso na região; ii) O Conselho reconheceu-se como corresponsável, juntamente com a União Africana, pelo processo político de paz na região e pela assistência humanitária às vítimas, mas não as identificou como vítimas de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra; iii) as decisões do Conselho apostaram sobremaneira no processo africano para resolução do conflito e no processo político-diplomático, evitando autorizar uma intervenção armada por razões humanitárias, à luz do princípio da R2P, apesar de disporem de razões legítimas para justificar esse tipo de intervenção em circunstâncias distintas (em 2005 e 2008); iv) constatou-se a ineficácia, em termos do impacto humanitário no terreno, das ações emanadas do Conselho, apontando os limites desse órgão político para a proteção aos civis em Darfur, vítimas do massacre; v) por conseguinte, o Conselho foi ineficaz com relação ao seu papel de conter atrocidades em massa, sob a ótica do R2P, enfraquecendo o processo de constituição de violações do DIDH e do DIH como ameaças à paz e à segurança internacional.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas; Darfur; genocídio; intervenções humanitárias; responsabilidade de proteger; Direitos Internacional dos Direitos Humanos; Direito Internacional Humanitário.

ABSTRACT

The thesis' main objective is to analyze the genocide committed in the Darfur region on the angle of the effectiveness of the response undertaken by the United Nations Security Council (UNSC). It is argued that the responses of the UNSC to the genocide committed in Darfur were ineffective in terms of its impact in the field, having as implications: (i) the continuity of the violations and massive attacks in the region, (ii) the ineffectiveness on the part of the Council to ensure civilian protection in face of the occurrence of mass atrocities, not being applied, in fact, the principle of "responsibility to protect" (R2P) in a clear case of demand for its application. It is discussed, at first, the proposal of the solidarist movement of the English School of International Relations on legitimizing military interventions for humanitarian purposes, the concept of "default duties", and the principle of R2P. Secondly, it presents the history of the conflict, the international responses outside the scope of the UNSC, and the alleged international crimes committed in the region. It then analyzes the UNSC Resolutions and the UN Secretary-General's Reports on the conflict in Darfur between June 2004 and July 2011. As a result, it concludes: i) UN represented the massacres in Darfur as a result of an armed conflict, recognizing the occurrence of massive, widespread and systematic violations of the International Human Rights Law (IHRL) and the International Humanitarian Law (IHL), without specifically pointing that a campaign of ethnic elimination was underway in the region; ii) the Council has recognized itself as co-responsible, together with the African Union, for the political peace process in the region and for the humanitarian assistance to the victims, but it has not done so by identifying them as victims of genocide, crimes against humanity and war crimes; iii) the Council's decisions relied greatly on the African Union for the resolution of the conflict and the political-diplomatic process, and it has not considered authorizing an armed intervention for humanitarian purposes, under the principle of the R2P, despite having legitimate reasons for authorizing this type of intervention in distinct circumstances (in 2005 and in 2008); iv) it was observed the inefficiency in terms of the humanitarian impact on the field of the actions authorized by the Council, pointing out the

limits of this political body for the protection of civilians in Darfur, victims of the massacre; v) hence the Council has been ineffective with respect to its role to contain mass atrocities, under the viewpoint of the principle of the R2P, by weakening the process of constituting violations of IHRL and IHL as threats to international peace and security.

Key-words: United Nations Security Council; Darfur; genocide; humanitarian interventions; responsibility to protect; International Human Rights Law; International Humanitarian Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

FIGURA 1 – Mapa do Sudão.....	168
FIGURA 2 – Mapa de Darfur.....	169
FIGURA 3 – Mapa das reservas de petróleo e do oleoduto para exportação no Sudão.....	170

LISTA DE TABELA

QUADRO I – Quadro-síntese das variáveis avaliadas nos relatórios do SGNU e Linha de Eficácia.....	144
QUADRO II – Síntese do conteúdo das resoluções estudadas.....	171
QUADRO III – Cruzamento de dados entre a caracterização da violência nas resoluções e as medidas autorizadas para seu enfrentamento.....	178

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
 AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas
 AMIS – *African Mission in Sudan*
 CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
 CIJ – Corte Internacional de Justiça
 CIINU – Comissão Internacional de Investigação das Nações Unidas
 CIISE – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado
 CPA – *Comprehensive Peace Agreement*
 CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
 DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos
 DIH – Direito Internacional Humanitário
 DPA – *Darfur Peace Agreement*
 DRDC – *Darfur Relief Documentation Center*
 GdS – Governo do Sudão
 ICG – *International Crisis Group*
 ICTY – *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*
 ICTR – *International Criminal Tribunal for Rwanda*
 IDPs – *Internally Displaced Persons* – Pessoas Deslocadas Internamente, ou, deslocados internos
 JEM – *Justice and Equality Movement*
 LJM – *Liberation and Justice Movement*
 NCP – *National Congress Party*
 OIGs – Organizações Internacionais Governamentais
 OINGs – Organizações Internacionais Não-Governamentais
 OIM – Organização Internacional para os Migrantes
 OMS – Organização Mundial da Saúde
 ONU – Organização das Nações Unidas
 ONGs – Organismos Não-Governamentais
 PKOs – *Peacekeeping Operations* – Operações de Manutenção de Paz
 R2P – *Responsability to Protect* – Responsabilidade de Proteger
 SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas
 SLA – *Sudan Liberation Army*
 SPLM/A – *Sudan People’s Liberation Movement/Army*
 TPI – Tribunal Penal Internacional
 UA – União Africana
 UNAMID – *United Nation/African Union Mission in Darfur*
 UNAMIS – *United Nations Advanced Mission in Sudan*
 UNMIS – *United Nations Mission in Sudan*
 UNICEF – United Nations Children’s Fund
 USAID – *U.S. Agency for International Development*
 US/GAO – *US Government Accountability Office*
 UK/RDSI – *United Kingdom/Research Development and Statistic Institute*
 WFP – *World Food Programme* – Programa Mundial de Alimentos (PMA)

SUMÁRIO

Agradecimentos	iv
Resumo	vii
Abstract	viii
Lista de Ilustração	x
Lista de Tabela	x
Lista de Abreviaturas e Siglas	xi
INTRODUÇÃO	1
1. CAPÍTULO I: Intervenções armadas por razões humanitárias e o princípio da “Responsabilidade de Proteger”: dialogando com a proposta solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais	7
1.1. A internacionalização dos Direitos Humanos: o reconhecimento da centralidade da pessoa humana no Direito Internacional.....	7
1.2. A soberania como responsabilidade de proteger o indivíduo e o argumento da Escola Inglesa do <i>default duties</i> da sociedade internacional.....	11
1.3. Os direitos humanos e as intervenções humanitárias pela ótica da vertente solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais.....	19
1.4. A formulação solidarista de Nicholas Wheeler em <i>Saving Strangers</i> e o desenvolvimento de uma nova norma de intervenção armada por propósitos humanitários na sociedade internacional no pós-1990.....	24
1.5. A teoria solidarista de Wheeler em <i>Saving Strangers</i> para a legitimidade das intervenções humanitárias.....	34
1.6. O debate acerca da noção de intervenções humanitárias no Século XXI e o Princípio da Responsabilidade de Proteger.....	43
1.7. Considerações finais.....	51
2. CAPÍTULO II: O conflito e os crimes internacionais cometidos em Darfur e sua tipificação no Conselho de Segurança das Nações Unidas	53
2.1. Preliminar: Breve introdução e histórico do conflito na região de Darfur.....	53
2.2. População em Darfur: um complexo mosaico étnico.....	59
2.3. As respostas internacionais ao conflito fora do âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	63
2.4. Análise dos alegados crimes internacionais cometidos em Darfur: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.....	70
2.4.1. O crime de genocídio: deflagração e execução da campanha de eliminação étnica em Darfur.....	73
2.4.1.1 A prerrogativa do <i>intento</i> para análise do crime de genocídio.....	79
2.4.2. Crimes contra a humanidade.....	86
2.4.3. Crimes de guerra.....	90

2.5. Síntese do conteúdo das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas com relação ao conflito em Darfur.....	92
2.6. Considerações finais.....	99
3. CAPÍTULO III: Análise da eficácia das ações empreendidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas contidas em suas deliberações oficiais relacionadas ao conflito em Darfur.....	100
3.1. Análise anual dos impactos no terreno das medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	100
3.1.1. Ano de 2004.....	103
3.1.2. Ano de 2005.....	107
3.1.3. Ano de 2006.....	115
3.1.4. Ano de 2007.....	121
3.1.5. Ano de 2008.....	124
3.1.6. Ano de 2009.....	131
3.1.7. Ano de 2010.....	133
3.1.8. Ano de 2011.....	136
3.2. Conclusão da análise dos relatórios e considerações finais.....	138
CONCLUSÕES.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154
Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	154
Relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas.....	156
Legislação Internacional.....	158
Acordos de Paz.....	159
Livros, artigos e periódicos.....	159
ANEXOS.....	168
ANEXO A – Mapas.....	168
FIGURA 1 – Mapa do Sudão.....	168
FIGURA 2: Mapa de Darfur.....	169
FIGURA 3: Mapa das reservas de petróleo e do oleoduto de exportação no Sudão.....	170
ANEXO B – Quadros II e III.....	171
Quadro II – Síntese do conteúdo das resoluções estudadas.....	171
Quadro III - Cruzamento de dados entre a caracterização da violência nas resoluções e as medidas autorizadas para seu enfrentamento.....	178

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa nasce de uma antiga inquietação da autora com relação à constatação de que crimes tão brutais, que ferem a consciência da humanidade, como o genocídio, permanecem ocorrendo na atualidade, mesmo após o advento do Holocausto. Por que a sociedade internacional não assume a responsabilidade de prevenir e combater atrocidades em massa contra Estados violadores dos direitos humanos mais básicos, inerentes a todos os indivíduos, indistintamente?

A escolha pelo estudo de caso do mais recente genocídio perpetrado na atualidade aprofunda estudo anterior acerca do conflito no Sudão, desde 2007, e, especificamente, da extrema emergência humanitária em Darfur. Apesar de ser um conflito em andamento, desde 2003, o que traz maior complexidade ao trabalho de análise do pesquisador, Darfur configura-se em uma espécie de teste do princípio da “responsabilidade de proteger”, cunhado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE), estabelecida em 2000, e aceito formalmente pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, por meio do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005.

O desenrolar do conflito no Sudão entre o norte e o sul e, especificamente, o massacre perpetrado na região sudanesa de Darfur, constitui um dos conflitos mais alarmantes da agenda internacional de paz e segurança contemporânea, por sua complexa e interligada problemática, que vem se dissipando desde a deterioração do conflito em fevereiro de 2003. As graves, massivas, generalizadas e sistemáticas violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH) perpetradas em Darfur já produziram mais de 400 mil mortes¹, 700 mil refugiados² e quase três milhões de deslocados internos³.

No rol das violações, são flagrantes, entre outras: ataques indiscriminados à população civil; assassinatos em massa; saques e pilhagem; deslocamento forçado; estupros em massa e outras formas de violência sexual contra mulheres e crianças, como tática de guerra e ostracismo social; infanticídio; impedimento do acesso à assistência humanitária; abduções, matanças, prisão arbitrária e tortura; e recrutamento de criança-soldado. A maioria dessas

¹ Estatística retirada do sítio eletrônico da UNAMID (*United Nations and African Mission in Darfur*). Disponível em: <<http://www.unamid.unmissions.org>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

² Estatística retirada do sítio do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Disponível em: <<http://acnur.org.br>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

³ *Global Statistic*. Janeiro de 2009. Base de dados do IDMC (*Internally Displacement Monitoring Centre*). Disponível em: <<http://internal-displacement.org>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

violações é qualificada no Direito Internacional Penal como *crimes de guerra*, *crimes contra a humanidade*, e *genocídio*.

Em Darfur, o embate entre grupos rebeldes (de maioria “africana”, primordialmente a etnia dos *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa*) e o Estado (de maioria “árabe”) encontra-se na base do conflito. As forças armadas sudanesas atacam os vilarejos na região de Darfur do Norte, Darfur do Sul e Darfur Ocidental, em conjunto com a paramilícia árabe *janjaweed* (os “cavaleiros do diabo”, em árabe).

Como pano de fundo do estudo deste conflito, encontra-se a pesquisa acerca das intervenções armadas por razões humanitárias, ou, como antes referenciadas, das intervenções humanitárias. Opta-se pela pesquisa destas intervenções no contexto da evolução normativa do sistema de proteção da pessoa humana no pós-II Guerra Mundial, que culmina com a adoção do citado princípio da “responsabilidade de proteger”.

Diante de tema tão complexo, polêmico e repleto de considerações de ordem política, jurídica, econômica, antropológica e moral, esta dissertação trabalha com o conceito de intervenções humanitárias tal como estipulado por Welsh (2004, p.03): “coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering”⁴. A escolha dessa definição traz consigo duas considerações básicas: i) o uso da força é condição e característica definidora da intervenção; e ii) para que a intervenção seja considerada humanitária, seu propósito deve ser o de evitar ou fazer cessar graves e sistemáticas violações dos direitos humanos básicos de uma população no interior de um Estado soberano.

A crueldade que caracterizou os massacres perpetrados em Darfur e a enorme quantidade de deslocamentos populacionais por eles produzidos, frequentemente atestados pelas redes de *advocacy* de organismos internacionais e veiculado pela mídia internacional, alçaram o episódio no noroeste do Sudão à condição de símbolo de violência desumana e descaso por parte da comunidade internacional.

Sobressai, nesse contexto, o reconhecimento unânime, na literatura acadêmica e jornalística, da negligência, com relação ao genocídio em Darfur, por parte do órgão das Nações Unidas responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais: o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esse elemento é o ponto de partida para a análise do aterrorizante massacre à luz das deliberações oficiais emanadas deste órgão político

⁴ “Interferência coercitiva nos assuntos internos de um estado, envolvendo o uso da força armada, com o propósito de enfrentar violações maciças dos direitos humanos ou impedir o sofrimento humano generalizado” (WELSH, 2004, p.03, tradução nossa).

relativas ao conflito. A controvérsia em torno do papel do CSNU explica porque este estudo centrou sua análise no modo como esse órgão da ONU reagiu à escalada de violência e ao aprofundamento do conflito em Darfur desde 2003.

Esta pesquisa responde, pois, ao interesse de compreender, por meio do emprego de ferramentas teóricas e metodológicas de cunho científico, a caracterização do massacre empreendido em Darfur e as respostas que lhe deu o CSNU, bem como ao de analisar o sucesso das respostas, no terreno, tal como relatado pelos relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU).

Assim, parte-se do seguinte problema de pesquisa: em que medida as respostas do CSNU com relação ao genocídio perpetrado em Darfur foram eficazes para impedir a continuidade das violações de direitos humanos e humanitários na região noroeste do Sudão, no marco do princípio da “Responsabilidade de Proteger”?

Adota-se a hipótese de que o discurso oficial e as ações empreendidas pelo CSNU concernentes ao genocídio em Darfur, no marco temporal que vai desde a Resolução 1547 (2004) até a Resolução 2003 (2011), negligenciaram o papel efetivo desse órgão de prevenir e combater situações de violações de *jus cogens*, como o genocídio, o crime de guerra e crimes contra a humanidade.

Argumenta-se que as respostas do CSNU ao genocídio cometido em Darfur foram ineficazes em termos do impacto no terreno, tendo como implicações: (i) a continuidade das violações e dos ataques massivos na região; (ii) a inefetividade, por parte do Conselho, em assegurar a proteção civil em face da ocorrência de atrocidades em massa, não sendo aplicado, de fato, o princípio da “responsabilidade de proteger” em um caso nítido de demanda por sua aplicação.

Nesse sentido, mesmo após a expansão do sistema internacional de proteção da pessoa humana, as violações sistemáticas de direitos humanos e do direito internacional humanitário em conflitos armados internos ainda não correspondem a ameaças efetivas para a manutenção da paz e segurança internacionais.

O objetivo de pesquisa consiste em: i) identificar a caracterização do massacre e as respostas presente nas deliberações oficiais do CSNU, no período entre as Resoluções 1547 (2004), de 11 de junho de 2004, primeira resolução a mencionar o conflito em Darfur, perpassando pela Resolução 1769 (2007), que criou a missão de paz híbrida Nações

Unidas/União Africana em Darfur (UNAMID)⁵, até a Resolução 2003 (2011), de 29 de junho de 2011, última resolução adotada para estender o mandato da UNAMID até julho de 2012; ii) analisar a eficácia das ações empreendidas pelo CSNU, por meio da análise do impacto no terreno destas ações, presente nos relatórios do SGNU relativos ao conflito em Darfur.

Com o intuito de verificar a hipótese e atingir os objetivos apresentados, a dissertação está estruturada da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta as bases conceituais e teóricas que serão empregadas ao longo da dissertação. Para tanto, apresenta os três sistemas conceituais que se interagem e inter-relacionam entre si: o conceito do *default duty* – dever substituto – de Henry Shue; a proposta solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais de legitimação das intervenções armadas por razões humanitárias de Nicholas Wheeler; e o princípio da “responsabilidade de proteger” da CIISE.

Esse capítulo apresenta as bases iniciais do debate e o posicionamento teórico-conceitual de que parte a autora, ao caracterizar a Humanização do Direito Internacional e a evolução do conceito de “soberania enquanto autoridade” (controle do território) para “soberania enquanto responsabilidade” (respeito a um padrão mínimo de direitos humanos).

Em seguida, analisam-se os direitos humanos e as intervenções humanitárias pela ótica da vertente solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais, e, mais especificamente, a formulação solidarista de Nicholas Wheeler, em *Saving Strangers*, que trata do desenvolvimento de uma nova norma de intervenção armada por propósitos humanitários na sociedade internacional no pós-1990 e os critérios para que tais intervenções possam ser consideradas legítimas. Por último, apresenta-se o princípio da “responsabilidade de proteger”, da CIISE, o qual urge por uma resposta eficaz da comunidade internacional quando atrocidades em massa, como crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e limpeza étnica, ocorrem. Quando o Estado em questão se mostra incapaz ou indisposto a assumir sua responsabilidade primária de proteger seus cidadãos, esta responsabilidade recai, de forma subsidiária, sobre a comunidade internacional, mais especificamente sobre o CSNU.

O segundo capítulo traz o histórico do conflito na região de Darfur, registrando sua evolução ao longo do tempo, com destaque para as atrocidades que o caracterizam. Também examina o complexo mosaico étnico da população da região, explicando as nuances dos

⁵ O estabelecimento da UNAMID configura-se no marco temporário divisor da análise, uma vez que essa missão de paz foi estabelecida com um mandato mais robusto (civil e militar) que as outras enviadas anteriormente, com o intuito de monitorar efetivo do Acordo de Paz em Darfur (DPA) e promover a segurança local.

crimes nela perpetrados. Em seguida, avaliam as respostas internacionais ao conflito, fora do âmbito do CSNU, importantes para compreender as decisões deste órgão.

Posteriormente, analisam-se os alegados crimes internacionais cometidos em Darfur, à luz do Relatório da Comissão Internacional de Investigação das Nações Unidas, de 25 de janeiro de 2005, e do Requerimento do Promotor ao Juízo de Instrução do Tribunal Penal Internacional, de 14 de julho de 2008. Nesse estudo, abarca-se primordialmente a deflagração e execução de uma campanha de eliminação étnica em Darfur e se evidencia a dificuldade atinente à análise do elemento *intento* no que se refere a esta prática criminosa. Por fim, examina-se o modo como foi representado o genocídio no CSNU por meio da análise das 30 resoluções referentes ao conflito em Darfur, de 11 de junho de 2004 a 29 de junho de 2011; bem como a responsabilidade que assumiu de prevenir ou conter o genocídio, com base na análise das medidas autorizadas por essas resoluções. A partir de critérios de análise examina-se se, e em que termos, o Conselho foi negligente com relação ao genocídio em Darfur.

O terceiro capítulo da dissertação analisa o sucesso da ação em termos humanitários, ou seja, a eficácia das ações empreendidas pelo CSNU, tal como percebida pelo SGNU. Para tanto, utiliza uma definição instrumental de eficácia das ações empreendidas pelo Conselho, por meio da análise do impacto no terreno de tais ações. Pretende-se, dessa maneira, demonstrar o grau de correspondência entre os objetivos pretendidos pelo Conselho, presentes na análise de suas resoluções, e os resultados obtidos para determinadas ações.

A análise dos resultados dar-se-á pela apreciação de 24 relatórios do SGNU enviados ao Conselho de Segurança da ONU acerca da situação na região, que vão desde 03 de junho de 2004 (S/2004/453), primeiro relatório apresentado pelo SGNU ao Conselho e mencionado na primeira resolução estudada nesta dissertação (Res. 1547, de 11 de julho de 2004), até o Relatório S/2011/422, de 08 de julho de 2011, último relatório a ser mencionado na última Resolução estudada (Res. 2003, de 29 de julho de 2011) referente à UNAMID.

Com o intuito de direcionar a análise qualitativa e sistemática dos relatórios listados acima, identificaram-se oito variáveis: processo político e conversações de paz; continuidade dos ataques à população civil e continuidade das violações do DIDH e do DIH e a situação humanitária em geral; cumprimentos das sanções e compromissos pelo Governo do Sudão; avanços para a implementação efetiva das missões de paz da UA e da ONU na região; análise do ambiente de segurança na região; questões de justiça (impunidade) e reconciliação; acesso humanitário; retorno de deslocados internos e refugiados.

As conclusões reúnem o esforço reflexivo realizado ao longo do trabalho e constata a ineficácia das ações empreendidas pelo Conselho de Segurança da ONU para a proteção civil

em face do genocídio perpetrado em Darfur. A dissertação ainda aponta dois momentos em que a intervenção armada por razões humanitárias seria considerada legítima à luz do princípio da “responsabilidade de proteger”.

Por fim, convida-se o leitor a embarcar nos meandros dessa inquietante temática por outro prisma: ao se propor visualizar o genocídio perpetrado na região de Darfur do ângulo da eficácia da resposta empreendida pelo órgão político internacional responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, é possível conhecer melhor seu funcionamento e os limites de sua atuação em crises internacionais.

CAPÍTULO I

Intervenções armadas por razões humanitárias e o princípio da “Responsabilidade de Proteger”: dialogando com a proposta solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais

“The wrongs which we seek to condemn and punish have been so calculated, so malignant and so devastating, that civilization cannot tolerate their being ignored, because it cannot survive their being repeated”⁶.

Robert H. Jackson – Discurso de Abertura da Promotoria no Tribunal de Nuremberg, 21 de Novembro de 1945.

1.1. A internacionalização dos Direitos Humanos: o reconhecimento da centralidade da pessoa humana no Direito Internacional

A paulatina internacionalização dos direitos humanos, a partir de meados do século XX, materializa a constituição, na sociedade internacional, de um marco axiológico estruturado com o intuito de conduzir o ser humano – e o reconhecimento da sua dignidade – a valor-fonte do direito internacional. A internacionalização dos direitos humanos consiste, segundo o juiz da Corte Internacional de Justiça (CIJ), A. A. Cançado Trindade, no processo de construção de um conjunto de regras sociais, reconhecidas pelos atores políticos internacionais, de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana (TRINDADE, 2006, p.91).

Após a Segunda Guerra Mundial, reconheceu-se a necessidade da reconstrução do direito internacional com atenção aos direitos da pessoa humana, presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, seguida, ao longo de seis décadas, por mais de setenta tratados de proteção vigentes nos planos global e regional (TRINDADE, 2006, p.92).

Por sua vez, a expansão do sistema de proteção internacional dos direitos da pessoa humana – o qual converge o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)⁷, o Direito

⁶ “As injustiças que procuramos condenar e punir foram tão calculadas, tão malignas e tão devastadoras, que a civilização não pode tolerar em ignorá-las, porque não pode sobreviver em repeti-las” (tradução nossa).

⁷ É importante diferenciar o Direito da Guerra em dois ramos, o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. O primeiro refere-se às normas que regulam o direito de recorrer ao uso da força no Direito Internacional. O segundo refere-se às normas que regulam o exercício do uso da força, isto é, quais os meios e métodos de combate são permitidos. Em ambos os ramos há o requisito da proporcionalidade. No *jus in bello*, a proporcionalidade refere-se às regras do Direito Internacional Humanitário (DIH), tais como a proteção de civis em conflitos armados, e limitações ao uso da força visando à proteção de civis. No *jus ad bellum*, a proporcionalidade refere-se à ameaça representada

Internacional Humanitário (DIH), o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Penal – abriu espaço para a ideia do poder de punição com dimensão global com relação aos crimes que afetam a humanidade e anulam a dignidade inerente ao ser humano.

Nesse contexto, o fenômeno totalitário e o Holocausto passam a ser entendidos como elementos geradores da percepção de que a proteção dos direitos humanos não caberia apenas ao domínio do Estado, ensejando controle internacional (LAFER, 1999, p.145-154). O processo de internacionalização dos direitos humanos, deste ângulo, consistiu na construção de uma tutela universal, onde direitos inalienáveis ao ser humano passassem de uma enunciação ineficaz de princípios; ou seja, o “direito a ter direitos”, a que faz referência Hannah Arendt (ARENDR, 1985, p. 293-296), a objeto de proteção a ser levado em consideração pelos atores internacionais.

O legado do Holocausto para a internacionalização dos Direitos Humanos recaiu na percepção da comunidade internacional da ausência de um mecanismo global de proteção dos direitos humanos e do DIH que permitisse punir crimes internacionais e prevenir a ocorrência de violações graves e massivas, como o genocídio. Daí em diante, um sistema de normas e monitoramento foi desenvolvido, nos âmbitos regional e internacional, configurando a moderna arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos. Para Cançado Trindade, esse processo levou à Humanização do Direito Internacional (TRINDADE, 1996), por meio do reconhecimento da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as condições de vida de todos os seres humanos em todas as partes do mundo.

Trindade chama a atenção para a necessidade de reconceitualizar as próprias bases do ordenamento internacional, que já não sustentam o monopólio estatal da titularidade de direitos, abandonando os indivíduos à intermediação discricionária dos Estados nacionais para a proteção de seus direitos. Exemplo concreto dessa evolução pode ser aferido na consagração dos princípios da indivisibilidade, da interdependência e da universalidade na Conferência de Viena de 1993, em que se confirmou a ideia de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados e invalidam o recurso ao princípio da soberania para eximir o Estado de sua responsabilidade.

pelo ataque armado que precede o uso da força em legítima defesa, noção presente no Direito Penal. Estes dois ramos derivam de sistemas normativos distintos. O *jus ad bellum* é regulado pela Carta das Nações Unidas, e tem por fundamento o princípio da proibição do uso da força, com base no artigo 2(4). Exceção a este princípio fundador da atual ordem internacional é o direito de legítima defesa individual e coletiva, com base no artigo 51 e as medidas previstas no Capítulo VII da Carta. O *jus in bello* é regulado por tratados internacionais do DIH, principalmente as Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos adicionais de 1977. Pode-se também falar de *jus contra bellum*, referente ao direito de prevenção da guerra.

No bojo dessa evolução do Direito Internacional, construiu-se uma *consciência jurídica universal* (TRINDADE, 2001). O despertar desta consciência levou ao reconhecimento de que nenhum Estado pode considerar-se acima do Direito, uma vez que as normas têm como destinatários últimos os seres humanos. No tocante a esse ponto, Cançado Trindade caracteriza essa aventada evolução do direito internacional como a construção do novo *jus gentium* (direito das gentes) ⁸ do século XXI. Para o autor, o *jus gentium* deve se propor a regulamentar as relações humanas em uma base ética, formando uma espécie de razão comum de todas as nações em busca da realização do bem comum (TRINDADE, 1996, p.9).

Cançado Trindade busca especialmente em Grotius a concepção do *jus gentium*, atenta ao papel da sociedade civil. Para Grotius, o Estado não é um fim em si mesmo, mas um meio para assegurar o ordenamento social consoante à inteligência humana, de modo a aperfeiçoar a “sociedade comum que abarca a humanidade” (TRINDADE, 1996, p.12). Nesses termos, os sujeitos detêm direitos frente ao Estado soberano, que não pode exigir obediência absoluta de seus cidadãos. Grotius admitiria, nessa leitura, a possibilidade da proteção internacional dos direitos humanos contra o próprio Estado, pois o ser humano e seu bem-estar ocupam posição central no sistema das relações internacionais (TRINDADE, 1996, p.12).

Ao abordar o *novo jus gentium* do século XXI, Trindade argumenta:

No novo *jus gentium* do século XXI, o ser humano emerge como sujeito de direitos emanados diretamente do Direito Internacional, dotado de capacidade processual de vindicá-los. Permitir-me-ia caracterizar esta evolução mais ampla como a da reconstrução do *jus gentium* [...] como um novo e verdadeiro *direito universal da humanidade*. Mediante sua humanização e universalização, o direito internacional contemporâneo passa a ocupar-se mais diretamente da identificação e da realização de valores e metas comuns superiores, que dizem respeito à humanidade como um todo (TRINDADE, 1996, pp. 18-19, grifos do autor).

Essa evolução no campo do Direito Internacional tem desenvolvido uma influente corrente do pensamento jusinternacionalista, que concebe o direito internacional como um ordenamento jurídico dotado de valor próprio, no qual “não se pode visualizar a humanidade como sujeito de direito a partir da ótica do Estado; o que se impõe é reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade” (TRINDADE, 1996, pp.408-409).

⁸ Trindade busca inspirações da concepção do *jus gentium* em autores clássicos consagrados como F. Vitória, F. Suarez e Hugo Grotius.

Sob esse prisma, na esteira do pensamento de Chief Bassiouni (1997, p. 133), crimes que atingem o nível de violações de *jus cogens*⁹ (normas peremptórias e imperativas de maior hierarquia no Direito Internacional) são inderrogáveis¹⁰, imprescritíveis e acarretam obrigações *erga omnes* (para todos)¹¹, o que conclama a sociedade internacional a intervir quando violações dessa monta se sucedem, uma vez que se refere não só à existência de um direito, mas de uma obrigação legal vinculante à todos os Estados participantes desta sociedade internacional¹².

Com efeito, a reordenação das relações internacionais foi acompanhada pela modificação da postura do Conselho de Segurança nas Nações Unidas (adiante CSNU ou Conselho), com relação aos direitos fundamentais. Essa alteração consubstanciou-se no aumento de resoluções emanadas pelo órgão onde se apontam situações de violação aos direitos humanos dentro de fronteiras estatais como ameaça à paz e à segurança internacionais. Nesse sentido, são ilustrativas as decisões tomadas diante dos abusos cometidos contra os direitos humanos da população curda dentro das fronteiras do Iraque (Resolução 688, de 1991), da crise humanitária na Somália (Resolução 794, de 1992), bem como o estabelecimento de tribunais internacionais *ad hoc* para julgar as violações massivas de direitos humanos e do DIH ocorridas no território da Ex-Iugoslávia e de Ruanda¹³.

⁹ O termo “*jus cogens*” significa “*the compelling law*”, normas peremptórias, como tal, normas de *jus cogens* encontram-se em uma posição hierárquica mais elevada entre outras normas e princípios do direito internacional (BASSIOUNI, 1997, p. 138). Referem-se a crimes que afetam o interesse da comunidade global, ameaçam a paz e a segurança da humanidade e chocam sua consciência (BASSIOUNI, 1997, p. 141). Para Bassiouni, “*a jus cogens crime is characterized explicitly or implicitly by state policy or conduct, irrespective of whether it is manifested by commission and omission*” (BASSIOUNI, 1997, p. 142). O conceito de *jus cogens* foi descrito no artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) como “norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional geral da mesma natureza”. Tal fato representa a superação da conduta erigida sobre a pretensa autonomia de vontade do Estado, do qual o direito dos tratados buscou gradualmente se liberar, ao consagrar o conceito de *jus cogens* (TRINDADE, 2000, p.101), Nesse sentido, pode-se mesmo retratar a relativização do conceito de soberania quando violações de *jus cogens* estão em jogo.

¹⁰ Ao contrário das normas de *jus dispositivum*, normas das vontades das partes, que são derogáveis. Para Bassiouni (1997, p.136) são normas inderrogáveis em tempo de paz e de guerra.

¹¹ A Corte Internacional de Justiça (CIJ) confirmou essa tendência evolutiva no campo do Direito Internacional por meio do conceito de obrigações *erga omnes* no caso *Barcelona Traction* (CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Decisão de 05 de fevereiro de 1970). A CIJ pronunciou: “*such obligations [erga omnes] arise, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggressions and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of a human person, including protection from slavery and racial discrimination*”.

¹² Para Bassiouni (1997, p.13), *jus cogens* refere-se ao *status* legal que determinados crimes internacionais alcançam, e, *obligatio erga omnes* refere-se às implicações legais advindas da caracterização de determinado crime internacional como violação de *jus cogens*.

¹³ Resolução 827 do CSNU, de 25 de maio de 2003, referente aos massacres perpetrados no território da Ex-Iugoslávia, que cria o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (ICTY); e Resolução 955 do CSNU, de 08 de novembro de 2004, referente ao genocídio em Ruanda, que cria o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR). Ambos os tribunais são *ad hoc* e *ex-post factum*.

A prática no Conselho, no pós-1990, de relacionar segurança internacional a violações de direitos humanos e/ou crises humanitária intraestatais coloca em relevo a tensão entre o princípio da soberania, o conceito de paz e segurança internacional e a missão universalizante dos direitos humanos. Esse renovado *modus operandi* do Conselho consiste não mais em desafiar o princípio da soberania, mas em reformulá-lo, ao explicar os novos contornos do princípio *vis à vis* a emergência e a valorização dos direitos humanos universais. A soberania entendida como responsabilidade de proteção do indivíduo, importante questão que será abordada mais detalhadamente na próxima sessão da presente dissertação.

1.2. A soberania como responsabilidade de proteger o indivíduo e o argumento da Escola Inglesa do *default duties* da sociedade internacional

O mencionado conflito aparente entre soberania e direitos humanos tem sido atualmente direcionado de dois modos: por meio da evolução da noção do conceito de “soberania enquanto autoridade” (controle do território) para “soberania enquanto responsabilidade” (respeito a um padrão mínimo de direitos humanos)¹⁴; e por meio de uma definição expandida do que significa “ameaças à paz e segurança internacionais” sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (adiante, CNU ou Carta).

Como resultado do primeiro modo abordado, violações massivas de direitos humanos dentro da jurisdição doméstica do Estado transformaram-se em preocupação internacional. Como resultado do segundo, as Nações Unidas passam a autorizar ações direcionadas às ameaças de segurança que emergem das crises humanitárias.

A progressiva porosidade das fronteiras estatais contribuiu para a constatação da incapacidade dos Estados nacionais de lidar com a complexidade dos desafios transnacionais e multifacetados. Essas transformações, ao alterar a capacidade e o alcance das ações estatais, exigiram novos compromissos normativos, especialmente com relação aos direitos humanos.

A questão, no entanto, é a distância entre a observância desses compromissos normativos e os instrumentos de coerção existentes na sociedade internacional para sua proteção e garantia. Foi justamente nesse contexto que o recurso à intervenção pela força apareceu como alternativa para efetiva aplicação das normas humanitárias globais. Mas, não

¹⁴ O sentido de soberania como responsabilidade coloca o prisma sobre a vítima, e não sobre o interventor. Para tanto, enfoca a *segurança humana*, conceito definido, pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994.

sem custos, já que essa alternativa de imposição da justiça se opõe à ordem até então vigente, baseada no princípio de soberania e nas normas da não-intervenção e vedação do uso da força.

Nesse novo contexto normativo, alguns limites foram impostos aos Estados soberanos com relação ao tratamento de seus cidadãos, assim como deveres e responsabilidade no que se refere aos estrangeiros (não cidadãos) que estivessem sofrendo graves violações aos seus direitos humanos básicos em outras partes do mundo.

A ideia de limitação e de transformação da soberania enquanto autoridade para uma soberania enquanto responsabilidade, ao colocar o indivíduo, e não mais o Estado, como referencial das intervenções humanitárias, é analisada por Henry Shue, no texto *Limiting Sovereignty* (2004).

O supracitado autor defende a tese de que, se os limites com os quais os Estados podem tratar seus residentes em seu próprio território pretendem ser efetivos, os Estados também devem ser limitados e, além disso, o tratamento desumano aos residentes de territórios estrangeiros não podem mais ser ignorados. Assim, é possível concluir que este aspecto controverso na soberania externa dos Estados advém de um relativo aspecto incontroverso no que se refere aos direitos individuais.

Nesse contexto, Shue parte da premissa construtivista de Kratochwil¹⁵ de que a soberania é um tipo de direito que cria um espaço no qual o portador deste é, por vezes, livre para fazer o que é moralmente condenável. Exemplo disso é o direito à liberdade inerente ao indivíduo. Para Shue, tal direito implica também na garantia da liberdade, por exemplo, de maltratar animais, de ser desleal com os amigos, entre outras ações consideradas moralmente condenáveis. “It is never right to do wrong, but one has a right to do it, sometimes” (SHUE, 2004, p.12)¹⁶.

Ainda que o exercício da soberania não seja facilmente anulável por apelos morais, o próprio escopo do exercício da soberania muda, e pode fazê-lo parcialmente em resposta a apelos morais de grande monta.

Para Shue, como para Kratochwil, essa mudança no escopo do exercício da soberania requer dois passos: *i*) é preciso que algo seja considerado tão errado que mesmo os soberanos não se considerarão livres para fazê-lo; *ii*) uma vez que esse primeiro passo é entendido generalizadamente entre os soberanos, o cometimento do ato vexatório é também entendido

¹⁵ KRATOCHWIL, Friedrich. ‘Sovereignty as Dominion: Is there a Right of Humanitarian Intervention?’. In: GENE, Lyons; MASTANDUNO, Michael (eds.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, pp 23-33.

¹⁶ “Nunca é certo fazer o errado, mas o indivíduo tem o direito de fazê-lo, às vezes” (SHUE, 2004, p.12, tradução nossa).

como fora do escopo da soberania, o que leva ao compromisso de não realização de tal ato no futuro (SHUE, 2004, p. 12).

Tomemos um exemplo: a prática do genocídio seria considerada tão errada pelos Estados que nem mesmo a liberdade que sua soberania os confere não os fariam sentirem-se livres para realizá-la. Em razão disso, todos os Estados concordariam que o genocídio seria generalizadamente colocado fora do escopo da soberania. Como resultado, os Estados não realizariam mais genocídios no futuro, abolindo essa prática da lista de erros que os Estados soberanos são livres para cometer.

Um aspecto importante desse processo de limitação da soberania é o fato de partir do princípio de que uma mudança de norma pode preceder uma demanda para a mudança de comportamento. Essa mudança de norma pode ser baseada, em parte, em considerações morais. Para Shue:

Morality can require a change in the specification of a role, and the change in the specification of the role can then require a change in behavior. The moral considerations influence behavior indirectly by way of their effect on the role. Morality's work is indirect but not irrelevant (SHUE, 2004, pp. 12-13)¹⁷.

Essa percepção da limitação da soberania remonta à ideia de como ela foi pensada originalmente. Shue ressalta que quando o Estado foi concebido como autoridade moral e legal, a soberania não era (e não é) uma matéria sobre a qual cada Estado tinha (e tem) arbítrio irrevogável e total.

Para o autor, ao examinar-se a teoria clássica, percebe-se que as aspirações da soberania estatal e do princípio de não-intervenção mostram-se temperadas por considerações que vão além dos Estados.

Hedley Bull, ao comentar a abordagem de Christian Wolff, argumenta que a intervenção pode ser aceitável quando realizada por uma expressão da vontade coletiva da sociedade de Estados – *civitas maxima* (SHUE, 2004, p.13).

Nicholas Onuf encontra o mesmo reconhecimento da limitação da soberania nos escritos clássicos do holandês Emmerich de Vattel:

Nonintervention is Vattel's second general law. The first general law, which is to be found in the very end of the society of nations, is that each Nation should contribute as far as it can to the happiness and advancement of other Nations. By implication, Vattel's first general law expresses a positive duty

¹⁷ “A moralidade pode exigir uma mudança na especificação de um papel, e essa mudança na especificação do papel, pode, então, requerer uma alteração no comportamento. As considerações morais influenciam o comportamento indiretamente por meio de seu efeito sobre o papel. A ação da moralidade é indireta, mas não irrelevante”. (SHUE, 2004, pp. 12-13, tradução nossa).

of mutual aid, limited only by duties to one's own people, and not by the possibility that such assistance may be constructed as intervention (ONUF, 1995, p.43)¹⁸.

Em sentido contrário, Shue argumenta que a soberania, desde os primórdios de sua formulação, detém limites. A norma da não-intervenção surgiu justamente como exemplo dessa limitação, pois a não-intervenção protege a soberania estatal interna limitando a soberania externa dos outros Estados (VINCENT, 1974, apud SHUE, 2004, p. 15). Portanto, da mesma forma que a não-intervenção protege a soberania, a soberania é limitada pela não-intervenção.

Além disso, soberania limitada é resultado de um direito à soberania e direitos são baseados em normas limitadoras e não na anarquia. É desse modo que Shue (2004, p. 14) refuta o argumento realista de que os Estados, por serem soberanos, são sempre livres para fazer mesmo o que for moralmente condenável. Nesse sentido, os Estados poderiam fazer guerra ou agir sem qualquer limitação dentro de uma anarquia genuína; contudo, se os Estados têm o direito de fazer qualquer ato, incluindo o de ir à guerra, eles estão numa situação parcialmente governada por regras, não numa completa anarquia.

Hedley Bull (1966) traz o conceito de “*unqualified prerogative*” para retratar a situação em que existe apenas a liberdade, numa espécie de “*no-duty-not-to*”, ou seja: quando não há o dever de não fazer alguma coisa, o que é inteiramente compatível com a total ausência de obrigações de todos os lados, simplesmente porque não há regras, e então não há sociedade entre os Estados. O direito a algo ou a alguma coisa, ao contrário, é um caso de “*duty-not-to-interfere*”: todos têm o dever de não interferir com a prerrogativa que esse direito confere (BULL, 1966, apud SHUE, 2004, p. 15).

Logo, o direito à liberdade existe, efetivamente, somente quando os outros são obrigados a respeitá-lo. Quando um Estado tem direito a fazer qualquer coisa é porque se admite a existência de uma sociedade de Estados, onde suas relações são, neste grau, governadas por regras. Assim, conforme defendido por Shue, ao admitir-se que a soberania é um direito, admiti-se que ela é limitada por si só, pois é pautada por regras compartilhadas pela sociedade de Estados.

Do contrário, ainda na esteira do pensamento do retromencionado autor, até que regras

¹⁸ “A não-intervenção é a segunda lei-geral de Vattel. A primeira lei-geral, que pode ser encontrada na base da sociedade das nações, é que cada nação deve contribuir, na medida do possível, para a felicidade e o progresso de outras Nações. Implicitamente, a primeira lei-geral de Vattel expressa um dever positivo de ajuda mútua, limitado apenas pelo deveres para com seu próprio povo, e não pela possibilidade de que essa ajuda possa ser construída como uma intervenção”. (Onuf, 1995, p.43, tradução nossa).

compartilhadas surjam, nenhum direito existe.

Sovereignty is limited because the duties that are constitutive of the right, and without which there can be no right, constrain the activity of every sovereign belonging to international society. (SHUE, 2004, p. 15)¹⁹.

Para Vincent, onde existem direitos, existem regras que impõem deveres (VINCENT, 1974). Quando um agente tem um direito, a conduta de qualquer outro agente é limitada. Se todos têm o direito, a conduta de todos é limitada. Nesse sentido, enquanto há a atribuição de um direito à soberania a qualquer jogador na arena, não faz sentido descrever a arena internacional como anárquica, ou seja, como um “*free-for-all*” completo no qual os resultados são inteiramente determinados pela distribuição de poder. (SHUE, 2004, p. 16).

A segunda premissa principal utilizada por Shue (2004, p. 16) é a de que o direito à soberania é um direito limitado de cometer erros, isto é, o direito de cometer alguns erros, mas não outros. Quais seriam esses erros? E por que eles limitariam a soberania?

Existem dois tipos de erros: aqueles que os Estados têm a liberdade de cometer e aqueles que são proibidos mesmo para os Estados. O genocídio é um dos erros dessa segunda categoria, pois esse processo abjeto infringe direitos individuais fundamentais, como o direito à vida.

Para o autor, os limites específicos sobre a soberania estatal são ditados justamente pela natureza dos direitos individuais fundamentais. Dessa maneira, todo o sistema efetivo de direitos precisa incluir alguns “*default (or backup) duties*”, ou seja, uma espécie de dever substituto, obrigações que constituem uma segunda linha de defesa que requer que Y tome uma atitude em direção a uma determinada ruptura que X, primeira linha de defesa, tinha a obrigação primária de impedir que acontecesse.

Shue conceitualiza esses *default duties*, como “duties that constitute a second line of defense requiring someone to step into the breach when those with the primary duty that is the first line of defense fail to perform it” (SHUE, 2004, p.16)²⁰. Para o autor, ignorar os *default duties* é se engajar em teorias idealistas e utópicas, presumindo que tudo funciona como deveria.

Um exemplo trazido por Shue diz respeito ao trabalho policial comum. Neste caso o dever primário de não agressão recai sobre todos nós, mas nem todos cumprem este dever

¹⁹ “A soberania é limitada, uma vez que os deveres que são constitutivos de um direito, e sem o qual não pode haver o direito, restringe a atividade de todos os soberanos pertencentes à sociedade internacional”. (Shue, 2004, p. 15, tradução nossa).

²⁰ “Deveres que constituem uma segunda linha de defesa, que requer que alguém assuma a contenção da violação, quando aqueles com o dever principal, que é a primeira linha de defesa, falham em realizá-lo” (SHUE, 2004, p.16, tradução nossa).

todo o tempo. No momento em que algum indivíduo falha nesse dever, a polícia detém o *default duty* de, preferivelmente, prevenir a agressão, ou, não sendo possível a prevenção, apreender a parte culpada.

Esse exercício legitimado no conceito de *default duties*, além de reprimir uma ação condenada em um caso concreto, possui o condão de dissuadir outros indivíduos de cometer, futuramente, agressões semelhantes, o que proporciona um incentivo (medo da punição) aos indivíduos para agir de acordo com seu dever primário de não agressão.

Os *default duties* devem ser exercidos nos casos em que o direito em questão é tão importante que qualquer um tem a obrigação de não privar ninguém dele; a ponto de, quando alguém viola essa obrigação de não privação, outra categoria de pessoas assume a “*default duty*” para prevenir ou punir essa violação. (SHUE, 2004, p. 17).

Por sua vez, a intenção, em parte, ao declarar que algum interesse seja o objeto protegido por um direito básico ou fundamental significa que o interesse em questão é extremamente vital e/ou valioso, que recursos consideráveis deveriam ser utilizados para garantir, na medida do que é humanamente possível, que os indivíduos fossem, no pior dos casos, raramente privados dele. “If the primary duty regarding the vital interest at the core of a basic right is not performed, a secondary, or default, duty must immediately take hold”. (SHUE, 2004, p. 17).²¹

É de se considerar, ainda, que os *default duties* devem recair sobre quem possa fazer com que o titular primário do dever cumpra com sua obrigação.

Para os fins a que se propõe esta dissertação, a questão está, contudo, em estabelecer quais seriam esses *default duties* no contexto das relações internacionais – mormente sob o prisma da responsabilidade de proteger em face das atrocidades em massa.

Ao considerar os *default duties* da sociedade internacional, Shue cita David Miller e argumenta: “International obligations should be seen as humanitarian except in cases where people’s basic rights were put at risk and it was not feasible for their own national state to protect them” (MILLER, 1995, p. 108, apud SHUE, 2004, p.18)²².

Para ambos os autores, exemplo disso é o direito de não ser objeto de atos genocidas. Shue, assim como Miller, elege o genocídio como exemplo por este ferir tanto o princípio básico do direito à vida (segurança física), quanto pelo fato da prática de tais atos ser ainda

²¹ “Se o dever primário, com relação ao interesse vital, no centro de um direito básico, não é realizado, um dever secundário, ou *default*, deve imediatamente assumi-lo”. (SHUE, 2004, p.17, tradução nossa).

²² “As obrigações internacionais deveriam ser vistas como exceção humanitária, nos casos em que os direitos básicos da pessoa humana foram colocados em risco e em que não fosse viável para o seu próprio Estado protegê-los”. (MILLER, 1995, p. 108, apud SHUE, 2004, p.18, tradução nossa).

mais hedionda que o cometimento do mesmo número de mortes de forma aleatória. Isso porque combina o cálculo sistemático de assassinatos em massa com a forte convicção da aventada superioridade de alguns seres humanos sobre outros, o que enseja a adoção consciente de políticas de extermínio sobre grupos de seres humanos que detenham determinada característica.

Shue levanta um importante ponto a respeito do crime de genocídio: embora exista um dever negativo universal de não comissão de atos de genocídio, não há um direito positivo universal de proteger as vítimas sujeitas a tais atos odiosos.

O multicitado autor argumenta que a defesa contra atos de genocídio deveria recair sobre o Estado que controla qualquer população ameaçada de tais atos. Isto, contudo, seria uma forma superficial e irrealista de analisar a situação uma vez que o genocídio é geralmente orquestrado pelo próprio Estado. Assim, deve-se indagar: Que provisões devem o resto da humanidade realizar para lidar com Estados genocidas?

Enfrentando tal questionamento Shue conclui que atualmente não se tem provisões efetivas. A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, é fraca; não demonstrando a intenção clara de prevenção, em que não há linguagem autorizando o uso de todos os meios necessários, incluindo a força militar, mas somente contendo demonstrações de boa vontade, mas sem nenhuma força vinculante sobre os Estados em termos de implementação.

O CSNU, no contexto institucional vigente, é o órgão competente para apontar o genocídio como ameaça a paz e segurança internacionais, o que viabiliza a utilização de *todas as medidas necessárias* para contê-lo sob o escopo do Capítulo VII da Carta. Ocorre que este é um processo eminentemente político e, em última instância, a cargo dos interesses das cinco nações com assento permanente e detentoras do veto no Conselho.

O Tribunal Penal Internacional (TPI), que detém entre seus opositores mais contundentes, os Estados Unidos, inclui o crime de genocídio em seu escopo material de jurisdição, mas somente como punição depois de ocorrido o ato.

Sob a égide do direito internacional e a prática das Nações Unidas, o genocídio é moralmente intolerável, pode ser punível, mas a oposição a um estado genocida durante a ocorrência de crime de genocídio é estritamente opcional e político.

Esta questão da suposta liberdade dos membros permanentes do CSNU de não fazer nada é crucial. Este é um direito putativo, não de fazer o que é errado, mas de permitir a ocorrência de tal ação, a comissão do genocídio.

Sobre o tema Shue argumenta:

[...] the fundamental point is: if all the rest of us (still undifferentiated) actually do nothing to define and assign default duties for the case in which a state does not protect its own people against genocide – even for the most common case in which the state is the orchestrator of the genocide – then we genuinely are assigning the vital interests and basic rights of non-compatriots zero weight in our calculations about how to organize the planet, specifically how to understand sovereignty. (SHUE, 2004, p.21)²³.

Assim, Shue, ao levantar a questão de quem carrega este dever subsidiário (*default duty*) para proteger desconhecidos contra um estado genocida, introduz a tese de Walzer (1983), segundo o qual a sociedade e os indivíduos vêm antes e as normas compartilhadas e o Estado depois.

Para Shue, Walzer está certo em apontar que o entendimento compartilhado está no centro daquilo que faz da sociedade uma sociedade, mas tanto o entendimento mútuo quanto a sociedade se formam conjuntamente. Assim, para que outras pessoas que não da mesma nacionalidade dos que estão sendo vítimas de genocídio sintam um dever forte de agir apesar das consequências é necessário que se tenha um sentimento forte de comunidade antes de encontrar a motivação para tamanho sacrifício.

Para tanto, primeiro, é preciso um entendimento de que mesmo um dever específico, ainda que limitado, para contribuir com a proteção dos direitos humanos básicos, como o direito à vida, para não compatriotas, constituiriam parte importante no sentimento de que, além das sociedades nacionais, existe também uma sociedade internacional que detém deveres gerais mínimos correspondentes aos direitos humanos mais básicos.

Um entendimento compartilhado em relação à divisão do trabalho moral na proteção dos direitos humanos, incluindo a alocação de *default duties*, sem os quais nem os direitos humanos mais inegáveis podem ser protegidos, poderia constituir em si mesmo, ligeira cristalização de uma sociedade internacional.

O argumento dos “*default duties*” de Henry Shue (2004) se coaduna tanto à formulação solidarista da escola inglesa, nos argumentos de Nicholas Wheeler (2000); quanto à proposta do documento “Responsabilidade de Proteger” da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE), de 2001²⁴.

Passemos agora para o estudo da vertente solidarista da Escola Inglesa das Relações

²³ “O ponto fundamental é: se todo o resto de nós (ainda indiferenciados), não fizer realmente nada para definir e atribuir funções subsidiárias para o caso em que um Estado não proteja sua própria população contra o genocídio - até mesmo para o caso mais comum em que o Estado é o orquestrador do genocídio -, então estamos genuinamente atribuindo peso zero aos interesses vitais e aos direitos fundamentais de não compatriotas em nossos cálculos sobre como organizar o planeta, especificamente como entender a soberania”. (SHUE, 2004, p.21, tradução nossa).

²⁴ Ambas as abordagens serão estudadas detalhadamente no presente trabalho.

Internacionais e, principalmente, para o argumento solidarista de Wheeler (2000; 2004).

1.3. Os direitos humanos e as intervenções humanitárias pela ótica da vertente solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais:

A decisão política e moral entre “fazer algo” e “não fazer nada” diante de emergências humanitárias e massacres em massa sempre esteve presente no discurso da ética e da política da Escola Inglesa (EI), pautado no dilema entre a ordem e a justiça com base nas intervenções humanitárias.

Nesse contexto, a EI é comumente dividida em dois grandes grupos que diferem quanto ao peso do papel e o escopo dos valores na sociedade internacional: *i)* os pluralistas, pautados na ordem e na coexistência de comunidades políticas separadas; *ii)* e os solidaristas, pautados em inter-relações mais avançadas, na justiça e na crescente incorporação da proteção dos direitos humanos nas diversas comunidades.

A diferença entre essas duas vertentes foi introduzida por Bull em um texto intitulado *The groatian concept of international society* (1999)²⁵:

Pluralism and solidarism, which at the beginning referred mainly to two contrasting empirical interpretations about whether there was sufficient solidarity or potential solidarity to make law enforcement workable in the existing international society have now come by and large to be taken to mean two contrasting normative positions, one aiming at a minimalist goal of the orderly coexistence of states, and the other going beyond this to include a more demanding goal of the international protection of human rights standards globally (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p.6)²⁶.

Ao discutir a hipótese central grociana da solidariedade entre os Estados, Bull apresenta a diferença central entre o solidarismo e o pluralismo. Segundo ele, do ponto de vista dos entendimentos reais e potenciais entre os Estados membros da sociedade internacional, os solidaristas enquadram-se na doutrina grociana, ao passo que para os pluralistas “states do not exhibit solidarity of this kind, but are capable of agreeing only for

²⁵ Publicado pela primeira vez por Hedley Bull em um livro cujo título é *Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics*. Posteriormente Alderson e Hurrell (1999) publicaram esse texto de Bull em uma coletânea sobre o autor.

²⁶ “O pluralismo e o solidarismo, que no início referia-se principalmente a duas interpretações empíricas contrastantes sobre se havia solidariedade suficiente ou solidariedade potencial para tornar viável a aplicação da lei na sociedade internacional existente, são agora consideradas duas posições normativas contrastantes, uma visando a um objetivo minimalista da convivência pacífica dos estados; e a outra, que vai além, para incluir uma meta mais exigente da proteção internacional dos padrões globais de direitos humanos”. (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p.6, tradução nossa).

certain minimal purposes which fall short of that of the enforcement of the law”(BULL, 1999, p.97)²⁷.

O pluralismo é associado a uma visão conservadora da política mundial, em torno da manutenção da ordem entre os Estados. O solidarismo, ao contrário, concebe o indivíduo como sujeito último de preocupação normativa, motivo pelo qual adota causa progressista.

Os solidaristas avaliam a emergência de uma sociedade mundial mais orientada para questões de justiça, mais inclusiva na sua abordagem dos atores na política mundial e menos constrangida em relação às práticas e instituições do passado.

No bojo dessa discussão, a questão central deixa de ser “What would be good for order in the world of states?”²⁸, e passa a ser “what ought morally to be done about the injustices in world of mankind?”²⁹ (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p.67). Sob esta ótica solidarista, o sofrimento humano, não importa de onde venha, passa a ser visto como uma grave injustiça e um imperativo para ações que visem reprimi-lo.

Nesse contexto, a teoria pluralista da sociedade internacional (Martin Wight, Robert Jackson, Adam Roberts, James Mayall) define intervenções humanitárias como violações das regras de soberania, não-intervenção e proibição do uso da força. Focam sua tese em como as regras da sociedade internacional proporcionam uma ordem internacional entre Estados que detêm concepções diferenciadas de justiça – Estados, não indivíduos, são os principais portadores de direitos e deveres no Direito Internacional.

Além disso, pluralistas são céticos em relação à possibilidade de Estados conseguirem acordos para além de um mínimo ético de coexistência. Para Bull: “if any value attaches to order in world politics, it is order among all mankind which we must treat as being of primary value, not order within the society of States” (BULL, 2002, p. 22)³⁰.

Essa visão é desafiada pela visão solidarista (Nicholas Wheeler, Tim Dunne, R.J. Vincent) que procura fortalecer a legitimidade da sociedade internacional por meio do aprofundamento dos seus comprometimentos com a justiça. Em vez de ver ordem e justiça trancadas em uma tensão permanente, o solidarismo vê a possibilidade de ultrapassar este conflito ao desenvolver práticas que reconhecem a mútua dependência entre ambas as reivindicações.

²⁷ “Os estados não apresentam solidariedade deste tipo, mas são capazes de concordarem apenas com certos propósitos mínimos, que não abrangem a aplicação da lei”. (BULL, 1999, p.97, tradução nossa).

²⁸ “O que seria bom para a ordem no mundo de Estados?” (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p.67, tradução nossa).

²⁹ “O que deve moralmente ser feito sobre as injustiças no mundo da humanidade?”. (Idem, p.67, tradução nossa).

³⁰ “Se se atribui qualquer valor para a ordem na política mundial, é a ordem entre toda a humanidade que devemos tratar como sendo de valor primordial, não a ordem dentro da sociedade de Estados”. (BULL, 2002, p.22, tradução nossa).

No já tratado contexto do pós-Guerra Fria, onde foi rompida “parcialmente” a paralisia do sistema internacional, o pensamento solidarista da Escola Inglesa procurará limitar as diferenças aceitáveis entre os Estados na sociedade internacional; legitimar as formas de governança; priorizar os princípios de direitos humanos, bem como outros esforços que são feitos para limitar o pluralismo entre os membros da sociedade internacional com o intuito de resguardar o indivíduo.

A concepção de direitos humanos adotada por John Vincent também abarca aspirações solidaristas: “[...] human rights are the rights that everyone has, and everyone equally, by virtue of their very humanity [...] They are grounded in an appeal to our human nature” (VINCENT, 1986, p.13)³¹.

Para Vincent, essa concepção advém do ideal de uma comunidade humana universal, uma vez que os direitos humanos são direitos que as pessoas têm enquanto seres humanos e não como cidadãos de determinado país (NARDIN, 1987, pp.271-272). Ao abordar as bases para os direitos humanos, Vincent argumenta: “they seek what is basic to our humanity, not to our membership to this or that political community. [...] they established the values that all political communities should start by providing for” (VINCENT, 1986, p.14)³².

Segundo Henry Shue (1996), os chamados direitos humanos básicos são aqueles necessários para o usufruto de todos os outros direitos. Direitos à vida, à subsistência, à segurança e à liberdade são tidos como direitos básicos.

Nicholas Wheeler e Tim Dunne, ambos comprometidos com a radicalização da agenda normativa da EI, tentam conciliar a expansão dos direitos humanos em um contexto estatocêntrico das relações internacionais e avançar no projeto solidarista ao comprometerem-se com uma política emancipatória centrada nos direitos humanos (WHEELER, 2000, p. XI).

A sociedade internacional solidarista é definida por Bull como “[...] the collective enforcement of international rules and the guardianship of human rights (DUNNE, 2007, p.137)”³³. Nessa sociedade, reconhece-se que o indivíduo não só detém direitos e deveres no plano internacional, como também pode ter esses direitos reforçados somente por Estados. Consequentemente, a característica que define uma sociedade de Estados solidarista é aquela na qual os Estados aceitam não só uma responsabilidade moral de proteger seus cidadãos,

³¹ “[...] Os direitos humanos são os direitos que todos detêm, e todos igualmente, em virtude de sua própria humanidade [...] Eles se baseiam em um apelo à nossa natureza humana” (VINCENT, 1986, p.13, tradução nossa).

³² “Buscam o que é fundamental para a nossa humanidade, não nossa filiação a esta ou aquela comunidade política. [...] eles estabelecem os valores que todas as comunidades políticas devem começar por prever”. (VINCENT, 1986, p.14, tradução nossa).

³³ “[...] A execução coletiva das normas internacionais e da tutela dos direitos humanos”. (DUNNE, 2007, p.137, tradução nossa).

como também uma responsabilidade maior como protetor dos direitos humanos em toda parte.

Para os solidaristas, “states that massively violate human rights should forfeit their rights to be treated as legitimate sovereigns, thereby morally entitling other states to use force to stop the oppression” (WHEELER, 2000, pp.12-13)³⁴.

Esta concepção de valores cosmopolitas compartilhados para salvaguardar direitos humanos básicos no plano internacional, presente na vertente solidarista da EI, também se aplicará à noção de intervenções com propósitos humanitários. Para Tim Dunne:

In terms of values, in a solidarist international society individuals are entitled to basic rights. This in turn demands that sovereignty norms are modified such that there is a duty on the members of international society to intervene forcibly to protect those rights (DUNNE, 2007, p.137)³⁵.

Em sua obra *Human Rights and International Relations* (1986), John Vincent afirma que a proteção aos direitos humanos desempenha papel importante na decisão sobre a legitimidade da conduta de um Estado em suas relações internacionais. Dessa forma, apenas a soberania não é suficiente para legitimar a conduta de um Estado, ele deve agir domesticamente de modo tal que não ultrapasse os direitos dos indivíduos e grupos que estão sob sua jurisdição territorial.

Em seus escritos, Vincent procura responder em que medida as intervenções humanitárias se tornaram uma prática legítima na sociedade internacional. Para tanto, analisa a questão atinente à legalidade vs. legitimidade das intervenções humanitárias, que, ao desafiar os princípios estabelecidos de não-intervenção e vedação do uso da força nas relações internacionais, traduz de maneira clara o dilema moral do que fazer com indivíduos que vivem em outros países e que são submetidos às crueldades e violações graves dos seus direitos fundamentais, realizadas ou negligenciadas pelos seus governantes.

Assim, os membros da sociedade internacional veem-se diante de um *trade-off* entre interferência em assuntos internos de um país e acusações de indiferença moral diante do

³⁴ “Estados que violam os direitos humanos em massa devem perder seu direito de serem tratados como soberanos legítimos, autorizando, assim, moralmente outros países a utilizarem da força para cessar a opressão” (WHEELER, 2000, pp.12-13, tradução nossa).

³⁵ “Com relação aos valores, os indivíduos, em uma sociedade internacional solidarista, têm direito a direitos básicos. Isso, por sua vez, exige que as normas de soberania sejam modificadas de tal forma que existe um dever sobre os membros dessa sociedade internacional de intervir à força para proteger tais direitos”. (DUNNE, 2007, p.137, tradução nossa).

sofrimento humano. Para Wheeler, “humanitarian intervention exposes the conflict between order and justice at its starkest”³⁶ (WHEELER, 2002, p.11).

Os solidaristas reconhecem indivíduos como detentores de direitos e deveres no direito internacional. Consequentemente, “the defining character of a solidarist society of states is one in which states accept not only a moral responsibility to protect the security of their own citizen, but also the wider one of guardianship of human rights everywhere” (WHEELER, 2002, p.12)³⁷.

Wheeler, ao introduzir sua tese em *Saving Strangers* (2000), argumenta que o grande impasse das intervenções por razões humanitárias reside na dicotomia de que, de um lado, o contexto normativo no pós-1990 mudou e evoluiu radicalmente com a noção crescente da posição do ser humano no centro do discurso internacional; de outro lado, os regimes do DIDH e do DIH apresentam-se limitados pela fraqueza de seu mecanismo de execução ou cumprimento (*enforcement*).

Para Wheeler:

As a result of the international legal obligations written into the United Nations System, clear limits were set on how governments could treat their citizens. For the first time in the history of modern international society, the domestic conducts of governments was now exposed to scrutiny by other governments, human rights non-governmental organizations (NGOs), and international organizations. But the new human rights regime was severely limited by the weakness of its enforcement mechanism. (WHEELER, 2000, p.1)³⁸.

Um indicador da evolução da sociedade internacional é a emergência de um direito internacional humanitário, assim como as normas estabelecidas no Estatuto de Roma, constitutivo do TPI. Ele mostra que a condenação, ainda que difusa, de uma forma de comportamento na sociedade internacional, atesta, pelo menos, a presença de alguma força normativa no princípio que esta sendo infringido.

It is only in the last few years that international society has legitimized armed intervention on humanitarian grounds. According to the Commission on State’s

³⁶ “A intervenção humanitária expõe o conflito entre ordem e justiça na sua forma mais nítida”. (WHEELER, 2002, p. 11, tradução nossa).

³⁷ “O caráter definidor de uma sociedade solidarista de estados é aquela, na qual, estes aceitam a responsabilidade moral não só de proteger a segurança de seus cidadãos, mas também, uma responsabilidade mais abrangente, que engloba a tutela dos direitos humanos em toda parte” (WHEELER, 2002, p.12, tradução nossa).

³⁸ “Como resultado das obrigações legais internacionais do Sistema das Nações Unidas, foram estabelecidos limites claros de como os governos podem tratar os seus cidadãos. Pela primeira vez na história da sociedade moderna internacional, as condutas domésticas dos governos foram agora expostas ao escrutínio de outros governos, organizações não-governamentais de direitos humanos (ONGs) e organizações internacionais. Mas o novo regime de direitos humanos foi severamente limitado pela fraqueza de seu mecanismo de execução”. (WHEELER, 2000, p.1, tradução nossa).

Sovereignty report The Responsibility to Protect, states have not only a duty of care to their citizens, they also *have a responsibility to come to the aid of other peoples suffering a humanitarian emergency*. As Wheeler convincingly shows, this is a significant change from the Cold War period when States could not appeal to humanitarian principles as an acceptable rationale for intervention. (DUNNE, 2007, p.138, grifos nossos) ³⁹.

Esta evolução da lógica por trás da intervenção humanitária e sua recente forma de expressão: a responsabilidade de proteger, como cita Tim Dunne no trecho acima, será analisada na sessão 1.6 do presente capítulo.

Diante do exposto, torna-se relevante analisar de forma minuciosa o argumento solidarista de Nicholas Wheeler acerca das intervenções humanitárias na atual sociedade internacional, o que se faz a seguir.

1.4. A formulação solidarista de Nicholas Wheeler em *Saving Strangers* e o desenvolvimento de uma nova norma de intervenção armada por propósitos humanitários na sociedade internacional no pós-1990

O dilema do que fazer quando indivíduos são sujeitos a extremas crueldades perpetradas por seus governantes ganharam relevância no mundo pós-1945, fazendo com que o contexto normativo mudasse significativamente. Como resultado das obrigações legais internacionais inseridas no sistema das Nações Unidas, limites claros foram acordados em relação ao tratamento dos governantes sobre seus cidadãos. Tais obrigações legais internacionais que protegem os indivíduos contra o poder do Estado, estabelecendo importantes limites no exercício das prerrogativas da soberania englobam: a Carta das Nações Unidas; a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; a Convenção contra o Genocídio de 1948, os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, entre outros.

Apesar desse avanço normativo, o regime de direitos humanos, no plano internacional, foi limitado pela fraqueza do seu mecanismo de aplicação (*enforcement*). Isso porque a Carta

³⁹ “Foi somente nos últimos anos que a sociedade internacional legitimou a intervenção armada por razões humanitárias. Segundo o Relatório da Comissão sobre Soberania Estatal, A Responsabilidade de Proteger, os Estados têm não só um dever para com seus cidadãos, eles também *detêm a responsabilidade de auxiliarem outros povos que sofrem uma emergência humanitária*. Como Wheeler mostra, de forma convincente, esta é uma mudança significativa se comparado ao período da Guerra Fria, quando os Estados não poderiam apelar para os princípios humanitários como uma justificativa aceitável para a intervenção”. (DUNNE, 2007, p.138, grifos nossos, tradução nossa).

da ONU restringe o direito ao uso da força por parte do estado individualmente para propósitos de autodefesa (artigo 51).

Em relação à segurança coletiva, o CSNU é empoderado pelas provisões do Capítulo VII da Carta, ao autorizar o uso da força para manter a segurança e a paz internacionais; contudo, há ainda consideráveis controvérsias acerca do quanto tais provisões permitem ao Conselho autorizar a intervenção com o propósito de conter emergências humanitárias dentro de fronteiras nacionais.

Ao analisar este quadro, Nicholas Wheeler argumenta que era amplamente reconhecido, durante a Guerra Fria, que o uso da força com o propósito de salvar vítimas de abusos massivos de direitos humanos constituía violação da Carta.

Para Wheeler, esta lacuna entre os comprometimentos normativos e seus instrumentos de aplicação abre espaço para a impunidade de governos que abusam dos direitos humanos de seus cidadãos, sendo a intervenção pelo uso da força a única forma de fazer cumprir as normas humanitárias globais que se expandiram com o advento do Holocausto.

Isto, contudo, desafia fundamentalmente os princípios estabelecidos da não-intervenção em assuntos domésticos e da vedação do uso da força. Este é um dilema que impossibilita aos Estados ocultarem suas condutas. Para Wheeler, esse dilema apresenta-se nos seguintes termos: “ ‘Doing something’ to rescue non-citizens facing the extreme is likely to provoke the charge of interference in the internal affairs of another state, while ‘doing nothing’ can lead to accusations of moral indifference” (WHEELER, 2000, p.1).⁴⁰.

O quanto a intervenção humanitária tornou-se uma prática legítima na sociedade internacional constitui o objeto central da obra de Wheeler, *Saving Strangers*. Sobre o tema, Wheeler examina a legitimidade da intervenção em três casos ao longo da Guerra Fria (Paquistão, Camboja e Uganda) e quatro casos no pós-Guerra Fria (Iraque, Somália, Ruanda e Kosovo), onde os estados-alvo abusaram massivamente dos direitos humanos de seus cidadãos ou se colapsaram em guerra civil, desordem e anarquia.

Wheeler investiga, mediante o estudo de casos comparados, em que medida os estados reconheceram a intervenção humanitária como uma exceção legítima das regras da soberania, da não-intervenção e da vedação do uso da força; ao mesmo tempo, analisa a possibilidade da emergência de uma norma de intervenção por razões humanitárias.

⁴⁰ “‘Fazer alguma coisa’ para resgatar não cidadãos que enfrentam o extremo é susceptível de provocar a acusação de ingerência nos assuntos internos de outro Estado, enquanto que ‘fazer nada’ pode levar a acusações de indiferença moral”. (WHEELER, 2000, p.1, tradução nossa).

O argumento que dá sentido à proposição prática de legitimidade das intervenções humanitárias surgiu da tese de Wheeler, segundo a qual a razão humanitária que não era aceita como base legítima para o uso da força nos anos 70 passou a ser considerada legítima a partir de um novo contexto normativo desenvolvido no interior das Nações Unidas na década de 90.

O cerne do argumento legal discutido pelos Estados no CSNU, no que se refere ao uso da força realizado por países em casos concretos de intervenção⁴¹, foi se estas violaram o Artigo 2º (4) da CNU, no qual se proíbe a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado.

A discussão acerca da legitimidade dessas intervenções por propósitos humanitários não eram considerados pelos Estados durante a Guerra Fria. Wheeler sustenta que a mudança fundamental na prática normativa que ocorreu nos anos 1990 refere-se à pró-atividade do CSNU em definir que emergências humanitárias ocorridas dentro das fronteiras de um Estado podem ser consideradas ameaça à paz e segurança internacional.

Para o autor em referência, este processo de mudança iniciou-se em 05 de Abril de 1991, quando o CSNU decidiu por dez votos a três (Cuba, Iêmen e Zimbábue), com duas abstenções (China e Índia), caracterizar a crise de refugiados causada pela opressão do governo iraquiano sobre os curdos e xiitas em seu território como ameaça à paz, o que culminou na Resolução 688 (WHEELER, 2004, p.33).

O primeiro parágrafo operativo da supramencionada resolução está assim descrito: “condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq [...] the consequences of which threaten international peace and security in the region” (CSNU, Resolução 688, de 05 de abril de 1991)⁴². Ainda na resolução 688 (1991), o Conselho demandou que se finalizassem as violações de direitos humanos perpetradas pelo governo iraquiano e autorizou agências humanitárias internacionais a entrarem no território para fornecerem ajuda humanitária.

Aparte dos casos específicos da Rodésia e da África do Sul durante a Guerra Fria, esta foi a primeira vez que o Conselho reconheceu que a repressão interna estatal pode ter consequências transfronteiriças que ameçassem a segurança internacional.

⁴¹ Índia contra o Paquistão, em 1971, pelos massacres realizados por este estado contra a população de Bengali que viviam no Paquistão Oriental; Vietnã contra o regime genocida de *Pol Pot* no Camboja, sob o Khmer Vermelho, em 1979 e; Tanzânia contra a ditadura abusiva de *Idin Amin* que cometeu violações massivas de direitos humanos contra seus próprios cidadãos ugandenses.

⁴² “Condema a repressão da população civil iraquiana em muitas partes do Iraque [...] cujas consequências ameaçam a paz e a segurança internacionais na região”. (CSNU, Resolução 688, de 05 de abril de 1991, tradução nossa).

Percebe-se que o contraste desses argumentos com a prática do Conselho ao longo da Guerra Fria não poderia ser mais forte. Na intervenção da Índia no Paquistão, em 1971, a Índia alegou que o êxodo de mais de dez milhões de refugiados como resultado da política paquistanesa de extermínio de civis bengaleses no Paquistão Oriental representava ameaça à segurança regional.

O Conselho, contudo, rejeitou esta demanda indiana. A visão unânime dentro do Conselho era a de que abusos de direitos humanos ocorridos dentro das fronteiras do Paquistão recaíam sob sua jurisdição doméstica, de acordo com o Artigo 2º da Carta (7), que não autoriza as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado (WHEELER, 2004, p.33) ⁴³.

A resolução 688 (1991), contudo, é fraca por não ter sido adotada sob o enfoque do Capítulo VII da Carta. A Rússia e a China ameaçaram o uso do veto caso se fosse decidido pelo uso da ação militar interventiva (WHEELER, 2004, p.33). Sobre o assunto, Wheeler argumenta, inclusive, que a Resolução 688 (1991) surgiu somente por contemplar o componente da ameaça à segurança regional como critério para autorização de intervenção, uma vez que os discursos dos membros do Conselho quando da adoção da resolução, mesmo entre os dez Estados que a aprovaram, preocupavam-se em não gerar precedente que pudesse legitimar a atuação do Conselho somente em bases humanitárias (WHEELER, 2004, p.34).

Os discursos de países como Equador, Zaire, Áustria, Bélgica, Costa do Marfim e Rússia enfatizaram que o apoio à Resolução 688 (1991) não significava a falta de compromisso com a regra da não-intervenção, uma vez que não iriam apoiar uma resolução que lidava com casos de violação de direitos humanos em territórios nacionais (WHEELER, 2000, p.145).

As razões humanitárias para a intervenção foram apresentadas pela França, por meio de seu Ministro das Relações Exteriores, ao alegar: “that the fate of the Kurds should lead the society of States to recognize a ‘duty of intervention’ in cases where human rights are being massively violated” (WHEELER, 2000, p.141) ⁴⁴. Esse argumento, contudo, não angariou suporte coletivo dentro do Conselho, que temeu o enfraquecimento da regra da não-intervenção.

No entanto, ficava cada vez mais claro que o CSNU deveria atuar na crise iraquiana, uma vez que outros Estados-membros, como o Irã e a Turquia, requisitaram em cartas ao

⁴³ Para aprofundar essa discussão, ver a obra de Nicholas J. Wheeler (2000, pp. 55-78, capítulo 02).

⁴⁴ “Que o destino dos curdos deve levar a sociedade dos Estados a reconhecer um ‘dever de intervenção’ nos casos em que os direitos humanos estão sendo amplamente violados”. (WHEELER, 2000, p.141, tradução nossa).

Conselho, uma ação para impedir um fluxo ainda maior de refugiados em suas fronteiras (WHEELER, 2000, p.142). Quanto ao tema, um aparente paradoxo é colocado por Wheeler no que se refere à demanda de uma nova interpretação do conceito tradicional de soberania:

The right of humanitarian intervention asserted was a limited one, and Western governments argued that their intervention was not a breach of Iraq's sovereignty. Nevertheless, military action taken without the consent of the host government clearly challenged traditional interpretations of the sovereignty rule. In so doing, the West was implicitly claiming that the principle of non-intervention was not sacrosanct if it permitted governments to massively abuse human rights within their borders. Despite challenging existing norms of sovereignty in international society, there was no condemnation of western action in either the Security Council or the General Assembly. Does this mean that Council members were prepared to tacitly legitimate a military response to the humanitarian crisis that they were not prepared to endorse as a point of principle? (WHEELER, 2004, pp. 34-35)⁴⁵.

Seguindo esta evolução normativa, Wheeler argumenta acerca da adoção da Resolução 794, pelo CSNU, em 03 de dezembro de 1992, referente à crise humanitária na Somália⁴⁶. Desta vez, no Conselho de Segurança, o debate centrou-se nas razões humanitárias para a ação. A Resolução 794 (1992), adotada unanimemente sob as previsões do Capítulo VII da CNU, declarou: “the magnitude that the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of the humanitarian assistance, constitute a threat to international peace and security”⁴⁷.

De acordo com Christopher Greenwood (1993, p.38), a Resolução 794 (1992) é inovadora ao autorizar o uso da força tendo como base o sofrimento humano da população na Somália. Na Resolução 688 (1991), o CSNU mostrou-se cauteloso quanto a abordar a justificação transfronteiriça para a ação; já na Resolução 794 (1992), a maioria dos Estados focaram seus argumentos nas responsabilidades morais do Conselho em por um fim à tragédia somali.

⁴⁵ “O direito de intervenção humanitária acordado foi limitado, e os governos ocidentais argumentaram que a sua intervenção não foi uma violação da soberania do Iraque. No entanto, a ação militar tomada sem o consentimento do governo anfitrião, claramente desafia interpretações tradicionais da regra de soberania. Ao fazê-lo, o Ocidente foi implicitamente afirmando que o princípio da não-intervenção não era sagrado se permitisse governos a abusarem massivamente dos direitos humanos dentro de suas fronteiras. Apesar de desafiar as normas existentes de soberania na sociedade internacional, não houve condenação da ação ocidental tanto no Conselho de Segurança quanto na Assembleia Geral. Isso significaria que os membros do Conselho estavam preparados para legitimar tacitamente uma resposta militar para a crise humanitária que eles não estavam preparados para endossar como uma questão de princípio?” (WHEELER, 2004, pp. 34-35, tradução nossa).

⁴⁶ Para aprofundar essa discussão, ver a obra de Nicholas J. Wheeler (2002, pp. 172-207, capítulo 06).

⁴⁷ “A magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, exacerbada pelos obstáculos criados para a distribuição da assistência humanitária, constituem uma ameaça à paz e a segurança internacionais”. (CSNU, Res. 794, 03/12/1992, tradução nossa).

A questão pode parecer extremamente inovadora no sentido de uma mudança legítima no contexto normativo para a intervenção, contudo, Wheeler adverte que se deve levar em consideração o fato da discussão no Conselho, quando da adoção da Resolução 794 (1992), estar centrada não mais nos fluxos migratórios regionais, mas nas consequências à população somali da crise humanitária onde não se existia um governo capaz de resolver a situação.

Na verdade, a Resolução 794 (1992) não se consubstanciou na legitimação da intervenção, mas em um caso único de lacuna governamental; ou seja, “it was not a case of intervention against the will of the government, but of intervention when there is a lack of government” (ROBERTS, 1993, p.440)⁴⁸. No relatório do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) à época, Boutos Boutros-Ghali advertiu:

At present no government exist in Somalia that could request and allow such use of force. It would therefore be necessary for the Security Council to make a determination under Article 39 of the Charter that a threat to peace exists, as a result of the repercussions of the Somali conflict on the entire region, and to decide what measures should be taken to maintain international peace and security (ROBERTS, 1993, p. 440)⁴⁹

Insta destacar que somente os Estados Unidos e o Cabo Verde mencionaram os aspectos migratórios e os fluxos de refugiados para endossarem a resolução. A maioria dos Estados focou-se na responsabilidade moral do Conselho em finalizar uma tragédia humana em um caso que deveria ser considerado único. O papel do Conselho era, antes de tudo, assegurar o fornecimento da ajuda humanitária aos mais de dois milhões de somalis necessitados, fato que constou, inclusive, no relatório do próprio Secretário Geral (WHEELER, 2004, p.35).

Não obstante as peculiaridades que permearam a confecção da Resolução 794 (1992), a redação do seu parágrafo dez acabou por autorizar os Estados-membros “to use all necessary means to stablish [...] a secure environment for humanitarian relief operations”⁵⁰.

É de se destacar que mesmo os Estados contrários ao uso da força para proteger a população curda no caso iraquiano, estavam a favor do seu uso, no caso somali. A Rússia argumentou ser obrigação da comunidade internacional em colocar um fim ao sofrimento humano (WHEELER, 2000, p.185). China e Índia, ao discursarem depois da adoção da

⁴⁸ “Não foi um caso de intervenção contra a vontade do governo, mas de intervenção quando há uma falta de governo”. (ROBERTS, 1993, p.440, tradução nossa).

⁴⁹ “Atualmente, não existe governo na Somália que pudesse solicitar e permitir tal uso da força. Por isso, seria necessário que o Conselho de Segurança tomasse uma decisão, nos termos do artigo 39 da Carta, que determinasse a existência de uma ameaça para a paz, como resultado das repercussões do conflito somali em toda a região, e que decidisse quais medidas deveriam ser tomadas para manter a paz e a segurança internacionais” (ROBERTS, 1993, p. 440, tradução nossa).

⁵⁰ “usar todos os meios necessários para estabelecer [...] um ambiente seguro para as operações de ajuda humanitária”. (CSNU, Res.794, 03 De Dezembro de 1992, tradução nossa).

resolução 794 (1992), enfatizaram que a situação em questão foi resultado da falta de um controle governamental, ou seja: uma eventual intervenção não apontava um precedente para o não cumprimento da regra da soberania estatal e o princípio da não-intervenção, uma vez que não havia um soberano contra o qual intervir.

Como bem argumenta Wheeler: “The insertion of the words ‘unique’, ‘extraordinary’, and ‘exceptional’ into the resolution was a concession to China’s and India’s concern that this case should not been seen as settling a precedent for humanitarian intervention” (WHEELER, 2000, p. 186)⁵¹.

Contudo, o mesmo autor conclui que apesar do argumento de *lack of government*, a resolução 794 (1992) apoiou a ideia de formação de uma norma emergente na qual se regula que quando estados caem na ilegalidade e na desordem, a responsabilidade de agir recai sobre o CSNU.

Para ele, o caso que melhor exemplifica o desenvolvimento de uma nova norma de intervenção militar com propósitos humanitários na sociedade internacional e seus limites, é Ruanda (WHEELER, 2004)⁵², onde a catastrófica falha em proteger os ruandeses pela sociedade internacional é bem documentada.

Wheeler, entretanto, argumenta que o ponto relevante nesse caso é como o princípio da soberania não foi considerado, no Conselho, como uma barreira para a intervenção militar contra o genocídio.

É importante lembrar que nos meses que antecederam o massacre, o CSNU, mediante uma interpretação pautada no artigo 39 da Carta da ONU, não considerou a mudança de mandato da UNAMIR (*United Nations Assistance Mission to Rwanda*)⁵³ de uma missão de manutenção de paz para um escopo de intervenção humanitária preventiva. Ao invés disso, um dia antes do início do massacre, aprovou a resolução 909, na qual se determinou a retirada dos *peacekeepers* do país em seis meses, a menos que um governo de transição fosse criado.

⁵¹ “A inserção das palavras ‘única’, ‘extraordinário’, e ‘excepcional’ na resolução foi uma concessão às preocupações da China e da Índia de que este caso não devesse ser visto como um precedente para a intervenção humanitária”. (WHEELER, 2000, p. 186, tradução nossa).

⁵² Para melhor aprofundar nos argumentos de Wheeler a respeito do genocídio em Ruanda, ver obra WHEELER, 2002, pp.208-241 (Capítulo 7).

⁵³ A UNAMIR foi aprovada pelo CSNU por meio da Resolução 872, a qual chegou ao país com a tarefa de auxiliar pacificamente o processo de implementação dos acordos de *Arusha*. Tais acordos de paz eram extremamente frágeis, construídos em bases impositivas. Ademais, em janeiro de 1994, o comandante da UNAMIR, General *Dallaire*, já tinha alertado à ONU a respeito de um genocídio iminente; contudo, nada foi feito em resposta ao general ou às suas propostas. Além disso, as duas principais PKOs da ONU da época, na Somália e na Bósnia, influenciaram determinantemente os rumos do mandato da UNAMIR – cujas atribuições se limitavam ao monitoramento do cessar-fogo dos acordos em *Arusha* – uma vez que o CSNU não queria comprometer os recursos a estas operações de paz, bem como não queriam ampliar o escopo da UNAMIR em um conflito prestes a estourar.

Diante da deterioração do conflito e da insegurança da permanência dos capacetes azuis no país, a ONU decidiu pela retirada imediata destes (Resolução 212 (1994)).

Logo, percebe-se que não houve, por parte do Conselho, uma aposta no fortalecimento da missão, por intermédio da mudança, por exemplo, do escopo da missão, de uma missão de *manutenção* da paz, para uma de *imposição* da paz, o que teria sinalizado às milícias extremistas *hutus* que a sociedade internacional não permitiria tal ataque planejado.

Poder-se-ia, ainda, expressar tal comprometimento, se ao menos fosse discutido uma possível intervenção humanitária preventiva diante do planejamento do massacre. Fato é que, diante da omissão verificada, estima-se que tenham ocorrido mais de 800.000 mortes no conflito. Além disso, milhões de pessoas passaram a viver em campos de refugiados (WHEELER, 2000, p. 230).

Apesar da falha do Conselho em Ruanda, a razão pela qual não houve intervenção efetiva do CSNU com a finalidade de coibir o genocídio não recai sobre preocupações acerca de questões de soberania ou mesmo na alegação de violação ao Artigo 2º (7) da Carta, mas nas dúvidas quanto aos custos humanos e materiais de uma intervenção, bem como na análise da real eficácia do uso da força nessa situação (WHEELER, 2004, p.36). Para Wheeler, estas dúvidas advêm do fracasso e dos altos custos humanos e materiais da intervenção na Somália, especialmente por parte do governo dos Estados Unidos.

Wheeler aponta que ao não colocar a questão da soberania como empecilho para a intervenção no caso ruandês, o Conselho refletia a lógica crescente no entendimento da sociedade internacional pós-1990 da *soberania enquanto responsabilidade*. Naquele momento não estavam em jogo questões de direitos humanos ou, ainda, o confronto destes com a garantia da soberania estatal. Ao contrário, a soberania classicamente concebida – pautada na regra da não-intervenção – permanecia como princípio legítimo e operante. Ocorre que a soberania passava a não ser mais considerada como um passe livre para o cometimento de atrocidades pelos titulares do poder. Aqueles que requerem *status* soberano também devem reconhecer suas responsabilidades concomitantes no que se refere à proteção de seus cidadãos.

Wheeler (2002, p.243) argumenta, entretanto, que o caso da intervenção da OTAN no Kosovo⁵⁴, demonstra o limite desse entendimento da soberania como responsabilidade. Diferentemente do caso ruandês e pela primeira vez desde a fundação da ONU, um grupo de Estados justificou explicitamente o uso da força contra outro Estado em bases humanitárias,

⁵⁴ Para melhor entender os argumentos de Wheeler no caso da intervenção em Kosovo, ver obra WHEELER, 2002, pp.242-284 (Capítulo 8).

em um contexto onde não havia autorização expressa do CSNU. Mais ainda, a ação da OTAN foi recebida com aprovação e aquiescência pela maior parte da sociedade internacional.

Diante da escalada da violência sérvia⁵⁵, a pressão para uma ação foi cada vez maior. Como a questão estava paralisada no CSNU, com a possibilidade de veto a uma resolução mais incisiva contra o regime de Milosevic, tanto por parte da China quanto da Rússia, a OTAN decidiu agir sem a autorização do Conselho. Os ataques aéreos da força aliada contra os alvos sérvios foram iniciados no início de 1998, justificados nos termos das resoluções 1160 e 1199 do CSNU, em que esta última conclamava o Capítulo VII da Carta, mas não autorizava expressamente o uso da força⁵⁶.

Embora o caráter moral da campanha de bombardeio da OTAN tenha sido extremamente criticado, pelo fato de que bombas perdidas acabaram por atingir áreas civis, é inequívoco que a intervenção da OTAN foi extremamente emblemática, já que, pela primeira vez, desde a adoção da Carta da ONU, os membros do CSNU, mesmo não aprovando expressamente, legitimaram ou foram aquiescentes com a adoção do uso da força com fundamento em questões humanitárias.

Exemplo disso foi a rejeição do rascunho de resolução que a Rússia havia proposto ao Conselho, no qual se pedia a condenação da OTAN com bases nos princípios pluralistas de não-intervenção e defesa da soberania sérvia. Para Wheeler, isto sinalizava que a comunidade

⁵⁵ As declarações de independência da Croácia e da Eslovênia, em 1991, bem como o plano de Milosevic da formação da “Grande Sérvia”, desde 1987 quando chegou ao poder, deflagraram um conflito que resultaria numa das grandes crises humanitária dos anos 1990. As províncias autônomas de Kosovo e Vojvodina eram os objetivos principais de Milosevic. O ditador sérvio suspendeu os direitos constitucionais da província kosovar, crescendo o clima de tensão e resultando no Exército de Libertação de Kosovo que adentrou na política com uma campanha de bombardeio aos alvos sérvios. A campanha teve início em 1998, quando os primeiros ataques foram lançados. A resposta sérvia veio logo em seguida com o uso de armamentos pesados e poderio aéreo, que, após um ano destruiu inúmeras vilas da província e causara a expulsão de centena de kosovares, levando a uma verdadeira limpeza étnica. A administração Clinton rapidamente condenou a expulsão forçada dos kosovares e, apoiado pelo CSNU, adotaram a Resolução 1166, que demandava o fim da violência de ambos os lados. Nessa ocasião, tanto China quanto Rússia expressaram suas reservas quanto a intervenção do CSNU em assuntos de jurisdição interna da República Federal da Yugoslávia (FRY). Adotando outra postura, o governo de Tony Blair, juntamente com os países da OTAN, incitaram a comunidade internacional à tarefa de cessar a limpeza étnica no Kosovo.

⁵⁶ Logo após o início dos ataques da OTAN, Milosevic concordou com um acordo de cessar-fogo, assinando o “*October Agreement*” de 1998. O problema foi a falha desse Acordo em incluir a população albanesa em suas discussões, o que gerou um forte ressentimento com o fato de que o Acordo havia conferido à população da província menor autonomia do que eles possuíam sob a Constituição Iugoslava de 1974. Esse ambiente de insatisfação da população albanesa resultou em nova ofensiva do Exército de Libertação do Kosovo, que foi respondido com a retomada da limpeza étnica pelas forças sérvias na província albanesa. Uma nova proposta de acordo de paz surgiu em *Ramboilet*, na França, com o desafio de contrabalançar o irreconciliável: a integridade territorial da Sérvia e a demanda por independência de Kosovo. Outra tentativa frustrada seguida da continuidade da limpeza étnica. O problema é que os bombardeios da OTAN, embora tenham sido significativos, foram um fator decisivo para que Milosevic intensificasse a barbárie contra kosovares, tornando-se o maior êxodo de refugiados na Europa desde a II Guerra Mundial. Aqui, cabe a pergunta: até que ponto uma intervenção humanitária, especialmente esta, de forma unilateral, ou seja, sem a aprovação do CSNU, ajuda ou atrapalha o processo de negociação da paz?

internacional poderia estar caminhando rumo a um novo entendimento a respeito das intervenções humanitárias em casos de emergências humanitárias extremas. A rejeição do rascunho de resolução russa, por 12 votos contra 3, pode ser considerado como uma aceitação tácita da aplicação do conceito de *soberania como responsabilidade* pelo Conselho (WHEELER, 2004, p.44).

Portanto, mesmo que os países do CSNU não tenham sido capazes de defender o ataque da OTAN publicamente, restou demonstrado, por meio de seus votos, que estes passavam a entender o contexto político dentro do órgão, bem como que atrocidades em massa não deveriam mais ser toleradas. “The conundrum that faced Council members was that whilst NATO’s intervention was a clear breach of specific provisions of the Charter, the illegality of its action had to be weighed against the moral imperatives to rescue the Kosovars” (WHEELER, 2004, p. 45)⁵⁷.

As bases da justificativa para a intervenção da OTAN foram: *i*) as resoluções prévias do Conselho que adotavam o Capítulo VII, apresentando a violação de direitos humanos como uma ameaça a paz e a segurança internacionais (argumentos legais); *ii*) a limpeza étnica promovida pelo governo de Milosevic (argumento moral); *iii*) as consequências do conflito, que criaram uma emergência humanitária fundamentada na ameaça à segurança e a paz na região (argumento legítimo).

Nesse sentido, Wheeler comenta o grande paradoxo inerente aos princípios da Carta da ONU apresentado pelo caso de Kosovo à sociedade internacional:

This reflects the fact that the Charter embodies conflicting norms when it comes to the protection of human rights. On the one hand, the Charter requires States to protect human rights within their jurisdictions. But in the other hand, it prohibits the use of force as an instrument for individual states to defend these human rights norms. This conflict of norms was revealed in a particular acute manner over Kosovo. There was no disagreement in the Council that the Milosevic regime was massively violating basic humanitarian standards through its forced expulsion of kosovar Albanians, but nor was there a consensus that the only solution to the humanitarian crisis was the use of force (WHEELER, 2004, p.42)⁵⁸.

Dessa maneira, para Wheeler, a lição retirada de Kosovo é a de que os Estados-

⁵⁷ “O dilema que enfrentaram os membros do Conselho foi o de que, enquanto a intervenção da OTAN era uma clara violação das disposições específicas da Carta, a ilegalidade da sua ação teve que ser pesada contra os imperativos morais para resgatar os kosovares”. (Wheeler, 2004, p. 45, tradução nossa).

⁵⁸ “Isso reflete o fato de que a Carta incorpora normas conflitantes quando se trata da proteção dos direitos humanos. Por um lado, a Carta exige que os Estados protejam os direitos humanos dentro de suas jurisdições. Por outro lado, proíbe o uso da força como instrumento para que Estados individuais possam defender essas normas de direitos humanos. Esse conflito de normas foi revelado de uma forma particularmente aguda no caso de Kosovo. Não houve discordância no Conselho de que o regime de Milosevic violou massivamente as normas humanitárias básicas, por meio da expulsão forçada dos albaneses kosovares; não havia, contudo, consenso de que a única solução para a crise humanitária fosse o uso da força” (WHEELER, 2004, p.42, tradução nossa).

membros não estão prontos para, formalmente, endossarem intervenções por propósitos humanitários promovidas por Estados, individualmente, ou por meio de uma “*coalition of the willing*” quando o próprio Conselho não as autorizar formalmente.

Por outro lado, não vão sempre condenar tais iniciativas. “The lessons that many draw from Kosovo is the importance of making the Security Council work better so that it can avoid a future situation where the permanent members are divided on the merits of using force to end a humanitarian crisis” (WHEELER, 2004, p.46)⁵⁹.

Para tanto, Wheeler desenvolve critérios de legitimidade para as intervenções humanitárias, que serão abordados na próxima seção.

1.5. A teoria solidarista de Wheeler em *Saving Strangers* para a legitimidade das intervenções humanitárias:

O pressuposto da proposta solidarista desenvolvida por Wheeler na obra *Saving Strangers* (2000) é a de que, mesmo diante de uma mudança considerável no contexto normativo em relação às intervenções humanitárias, tais intervenções ainda permaneciam, em seu aspecto prático, como ponto de dissenso e controvérsia na sociedade internacional. Portanto, sua intenção foi desenvolver e propor requisitos que, uma vez observados, confeririam legitimidade à prática das intervenções, fazendo com que essa passassem a ser efetivamente humanitárias, mesmo não sendo consideradas legais do ponto de vista jurídico-internacional.

Ao considerar um novo contexto normativo para as intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, Wheeler aponta que o argumento humanitário que não era aceito como base legítima para o uso da força nos anos 1970 passou a ser considerado legítimo no interior das Nações Unidas, nos anos 1990. Apesar disso, o que ainda permanece controverso é a legitimidade da prática das intervenções humanitárias sem a autorização expressa do CSNU, ou seja, nos casos de intervenção humanitária unilateral, realizada por Estados ou por organizações regionais⁶⁰.

Dessa maneira, Wheeler preocupa-se em formular um grupo de requisitos que possam,

⁵⁹ “As lições que muitos aprenderam com Kosovo é a importância de fazer com que o Conselho de Segurança funcione melhor para que possa evitar uma situação futura em que os membros permanentes estejam divididos sobre os méritos do uso da força para acabar com uma crise humanitária”. (WHEELER, 2004, p. 46, tradução nossa).

⁶⁰ As intervenções humanitárias unilaterais, sem a expressa autorização do CSNU não serão objeto de análise na presente dissertação.

por meio de critérios práticos, conferir legitimidade a uma intervenção humanitária, mesmo que ela não tenha sido aprovada e, por consequência, legitimada pelo CSNU. A proposta prática de Wheeler inicia-se com um grupo de quatro critérios mínimos e essenciais que definirão as condições para que uma dada intervenção possa ser considerada legitimamente humanitária, provenientes da tradição da guerra justa⁶¹.

Os requisitos mínimos são os seguintes: 1) emergência humanitária suprema; 2) requisito da necessidade, isto é, o uso da força deve ser o último recurso; 3) requisito da proporcionalidade, ou seja, o uso da força deve ser proporcional ao dano humanitário que se pretende prevenir ou cessar; e 4) deve haver uma probabilidade alta de que haja resultado humanitário positivo. (WHEELER, 2000, pp. 33-34)

Com relação ao primeiro requisito, não existe definição objetiva do que se entende por emergência humanitária suprema. Para Wheeler:

A supreme humanitarian emergency exists when the only hope of saving lives depends on outsiders coming to the rescue. It is incumbent to those who wish to legitimate an armed intervention as humanitarian [...] to make the case to other governments and domestic and international public opinion that the violations of human rights within the target state had reached such a magnitude that, to paraphrase Walzer, they *shock the conscience of humanity* (WHEELER, 2000, p. 34, grifos nossos)⁶².

Nesses casos, as violações que “chocam a consciência da humanidade” não podem ser impedidas senão pela alternativa da intervenção externa. Nas palavras de Walzer, uma emergência humanitária suprema: “exists when the danger is so eminent, the character of the threat so horrifying, and when there is no other option available to assure the survival of a particular moral community than violating the rule against targeting civilians” (WHEELER, 2000, p.50)⁶³. E continua: “state leaders find themselves confronted with these situations only in rare occasions. But, when they do, they are confronted with the ultimate choice between realist and solidarist conceptions of moral responsibility in statecraft” (WALZER, 1978, pp.

⁶¹ O *jus ad bellum* define as razões legítimas para a guerra, em que pode abarcar aqui os critérios da *guerra justa*, quais sejam: causa justa, autoridade legítima, intenção correta, razoável esperança de êxito, proporcionalidade e último recurso.

⁶² “Uma emergência humanitária suprema existe quando a única esperança de salvar vidas depende de estrangeiros que vêm para o resgate. Cabe àqueles que desejam legitimar uma intervenção armada como humanitário [...] demonstrar, para outros governos e para a opinião pública doméstica e internacional, que as violações dos direitos humanos no estado em questão atingiu tal magnitude que, para parafrapear Walzer, eles *chocam a consciência da humanidade*”. (WHEELER, 2000, p. 34, grifos nossos, tradução nossa).

⁶³ “existe quando o perigo é tão eminente, o caráter da ameaça tão horrível, e quando não há outra opção disponível para assegurar a sobrevivência de uma determinada comunidade moral do que violar a regra contra direcionar ataque ao alvo civil”. (WHEELER, 2000, p.50, tradução nossa).

251- 268)⁶⁴.

Wheeler define emergências humanitárias supremas como: “extraordinary situations where civilians in another state are in imminent danger of losing their life or facing appalling hardship, and where indigenous forces cannot be relied upon to end these violations of human rights” (WHEELER, 2000, p.50)⁶⁵.

Wheeler não estabelece uma definição objetiva do que seria uma emergência humanitária suprema, mas faz referência direta aos crimes contra a humanidade, ao crime de genocídio e à falência do Estado que leve à fome e ao colapso da lei e da ordem, como a situação na Somália, em 1992, e em Ruanda, em 1994.

A ideia de justiça, na concepção solidarista de intervenção humanitária que se pode extrair desse primeiro requisito, está intimamente relacionada a uma concepção do mínimo essencial no que se refere à garantia dos seguintes direitos: direito à vida (aos meios de subsistência e segurança); à liberdade (à liberação de escravidão, servidão e ocupação forçada); direito de ir e vir; direito à integridade física; direito à liberdade de consciência; direito de não ser torturado; direito de não sofrer genocídio; direito de não sofrer limpeza étnica e direito à propriedade privada (WHEELER, 2000, pp. 34-35).

Como visto na sessão 1.2, segundo Shue, o mínimo que deve ser assegurado são os direitos básicos. “If some people must be left without protection against genocidal massacre, the basic right not to be killed is not universally effective”. (SHUE, 2004, p. 22)⁶⁶. Essa lista mínima de direitos é que torna possível falar em justiça no contexto das intervenções humanitárias, partindo do princípio de que sem a observância desses direitos básicos não há justiça. Realizar intervenções humanitárias é, nesse sentido, assegurar que tais direitos básicos que estão sendo violados pela unidade estatal soberana, responsável por defendê-los; ou, que não estão sendo assegurados devido à incapacidade ou falência do Estado, sejam garantidos.

Ainda no bojo do requisito da “emergência humanitária suprema” incumbe destacar que a tese defendida por Wheeler vai ao encontro com a de outros teóricos da intervenção humanitária (como Michael Bazylzer (1987)) que sustentam ser necessária uma intervenção preventiva para impedir iminente massacre. “Governments do not need to wait until thousands

⁶⁴ “Os líderes estatais se veem confrontados com estas situações apenas em ocasiões raras. Quando o fazem, entretanto, são confrontados com a escolha extrema entre as concepções realistas e solidaristas de responsabilidade moral na política”. (WALZER, 1978, pp 251-268, tradução nossa).

⁶⁵ “Situações extraordinárias em que civis de outro Estado se encontrem em perigo iminente de perderem sua vida ou enfrentarem dificuldades terríveis, e quando forças tradicionais não podem ser invocadas para acabar com essas violações dos direitos humanos” (WHEELER, 2000, p.50, tradução nossa).

⁶⁶ “Se algumas pessoas devem ser abandonadas sem proteção contra um massacre genocida, o direito básico de não ser morto não é universalmente eficaz”. (SHUE, 2004, p. 22, tradução nossa).

to die before they act” (WHEELER, 2000, p.34)⁶⁷. O problema aqui é como conciliar os imperativos morais que impulsionam uma ação rápida para prevenir matanças em massa, com o critério da causa justa de que a força deva ser empregada como último recurso.

O segundo e o terceiro requisito serão abordados conjuntamente, uma vez que ambos referem-se à quando e como a força deve ser aplicada. O requisito da necessidade está diretamente relacionado com a questão levantada por Wheeler de conciliação do imperativo moral de uma ação rápida, com o uso da força como último recurso.

Nigel Rodley define esse critério de necessidade como uma condição onde nada, além da aplicação da força, seria suficiente para cessar as violações dos direitos humanos em questão (RODLEY apud WHEELER, 2000, p. 35). Para Rodley, assim como para Wheeler, o requisito da necessidade requer a exaustão dos remédios pacíficos à situação, de maneira que a intervenção pelo uso da força só seria aceita nos casos onde se demonstre que a demora na resposta possa gerar danos irreparáveis.

É importante ressaltar que a exaustão dos remédios pacíficos à situação não pode se consubstanciar em uma omissão que enseje a demora no cumprimento das ações requeridas pelo Estado em questão. Nesse sentido, existe uma linha tênue entre esperar exaurir meios pacíficos e o uso da força, assunto sobre o qual Wheeler assim se manifesta:

It is too demanding to require politicians to exhaust all peaceful remedies; rather, what is required is that they are confident that they have explored all avenues that are likely to prove successful in stopping the violence. If there is doubt on this score, then state leaders are morally obliged to continue to pursue their humanitarian ends through non-violent means since, while the use of force can promote good consequences, it always produces harmful one as well (WHEELER, 2000, p.35)⁶⁸.

Do mesmo modo, qualquer decisão que opte pelo uso da força deve satisfazer os critérios de proporcionalidade, terceiro requisito. Rodley argumenta que o princípio da proporcionalidade requer a compatibilidade entre a gravidade e a extensão das violações que estão ocorrendo com um cálculo razoável de perda de vidas, destruição de propriedade e gasto de recursos (RODLEY apud WHEELER, 2000, p. 35).

Aqui se deve levar em consideração questões do DIH, quais sejam: a necessidade de que

⁶⁷ “Os governos não precisa esperar até que milhares de pessoas morram antes de agir” (WHEELER, 2000, p.34, tradução nossa).

⁶⁸ “É pesado exigir dos políticos e diplomatas que esgotem todos os recursos pacíficos; o que é realmente necessário é que eles estejam confiantes de que exploraram todos os caminhos que são susceptíveis de sucesso em cessar a violência. Se houver dúvida sobre este ponto, os líderes estatais são moralmente obrigados a prosseguir seus fins humanitários por meios não violentos. Enquanto o uso da força pode gerar boas consequências, estas também podem ser prejudiciais”. (WHEELER, 2000, p.35, tradução nossa).

o nível de força utilizado não exceda o mal para o qual a intervenção foi concebida; a questão dos métodos e meios de combate a serem observados em tais intervenções; a linha tênue entre alvos civis e alvos militares legítimos; entre outros. É preciso ser vigilante quanto aos cumprimentos destes requisitos, com o perigo de “an initially humanitarian orientation is no assurance that the undertaking will retain the character under pressure”. (FALK, 1993, p.760 apud WHEELER, 2000, p.37) ⁶⁹.

O último requisito para considerar uma intervenção humanitária como legítima requer que o resultado obtido possa ser considerado como um resultado humanitário positivo, com base em dois parâmetros; um de curto, outro de longo prazo. O primeiro se refere ao sucesso da intervenção em cessar de imediato uma situação de emergência humanitária suprema: resgate. Já o segundo, é definido a partir da percepção do quanto a intervenção foi dirigida a combater as causas geradoras das violações.

Wheeler vai ao encontro do argumento proposto pelo jurista argentino Fernando Teson de que “a positive humanitarian outcome is characterized by whether the intervention has rescued the victims of oppression, and whether human rights have subsequently be *restored*”. (TESON, 1988, p.106 apud WHEELER, 2000, p.37, grifos nossos) ⁷⁰. Embora concorde com o citado jurista, o autor inglês admite que mudaria a palavra *restored* da definição de Teson. Isso porque, colocada nesses termos, tende a significar que os direitos humanos eram respeitados antes da crise para serem reestabelecidos. Assim, Wheeler propõe substituir a palavra *restored* para *protected*, para que a noção de que foi devolvida a proteção daqueles direitos humanos básicos sem os quais não se pode gozar dos outros direitos, como o direito à vida, é a mais indicada.

Wheeler (2000) também estabelece critérios adicionais que, uma vez presentes, reforçariam a legitimidade de uma intervenção humanitária. O primeiro deles se refere à justificativa da intervenção em termos humanitários. Apesar do argumento realista de que os Estados abusam egoisticamente de motivos humanitários para atingir objetivos próprios, o autor acredita na utilização do critério humanitário como justificativa. Para ele, essa justificativa só será de fato uma objeção à intervenção humanitária se os motivos baseados em interesses escusos não permitirem que os propósitos humanitários sejam alcançados.

Tratar-se-ia de uma questão de mudança de perspectiva, do Estado para a vítima:

⁶⁹ “Uma orientação inicialmente humanitária não garante que a empreitada irá manter esse caráter sob pressão”. (FALK, 1993, p.760 apud WHEELER, 2000, p.37).

⁷⁰ “um resultado humanitário positivo é caracterizado ‘se a intervenção resgatou as vítimas da opressão, e se os direitos humanos foram posteriormente reestabelecidos’”. (TESON, 1988, p.106 apud WHEELER, 2000, p.37, grifos nossos, tradução nossa).

Solidarism is committed to upholding minimum standards of common humanity, which means placing the victims of human rights abuses at the centre of its theoretical project, since it is committed to exploring how the society of states might become more hospitable to the promotion of justice in world politics. Thus changing the referent from state motivations to victims of state power leads to a different emphasis on the importance of motives in judging the humanitarian credentials of intervenors (WHEELER, 2000, p.38)⁷¹.

Um segundo critério adicional de legitimidade da intervenção refere-se à possibilidade de que a justificativa e a motivação sejam correspondentes em sua matriz humanitária e, ainda, ao reconhecimento dos líderes dos Estados em relação à responsabilidade moral destes em defender os direitos humanos onde quer que estejam sendo violados, sem restrições de nacionalidade. Esta é uma visão solidarista, na qual “key premises of solidarism is that governments are responsible not only for protecting human rights at home but also for defending them abroad”. (WHEELER, 2000, p.39)⁷². Segundo Wheeler, a responsabilidade do Estado inclui colocar seu efetivo militar (e seus cidadãos) em risco para salvar vítimas de violações sistemáticas e massivas de direitos humanos.

O problema, portanto, não seria a discrepância entre as justificativas e as motivações, porque mesmo uma intervenção na qual a justificativa e as motivações sejam eminentemente humanitárias, o resultado atingido pode não ser bem sucedido do ponto de vista humanitário. Nesse contexto, o sucesso de uma intervenção está mais relacionado aos meios utilizados do que propriamente à dissonância entre a justificativa e a motivação para intervir.

Um terceiro critério adicional está ligado à questão da legalidade das intervenções humanitárias, especialmente após a ação da OTAN no Kosovo sem a autorização da CSNU. De fato, não é possível afirmar que exista uma doutrina de intervenções humanitárias atualmente no Direito Internacional. O desenho legal da CNU proíbe a intervenção por meio do artigo 2º (4), no qual o uso da força contra a integridade territorial e a independência política dos Estados é vedado.

A maioria dos juristas internacionais que defende essa proibição, ao mesmo tempo, reconhece a autoridade legal do Conselho de Segurança, sobre as provisões do Capítulo VII da Carta, para autorizar ações militares pautadas na segurança coletiva. No entanto, as ações

⁷¹ “O solidarismo constitui no compromisso de defender padrões mínimos de humanidade comum, o que significa colocar as vítimas de abusos dos direitos humanos no centro de seu projeto teórico, uma vez que está empenhada em explorar a forma como a sociedade de estados pode se tornar mais hospitaleira para a promoção da justiça no mundo da política. Assim, mudar o referente, de motivações estatais, para vítimas do poder do Estado, proporciona ênfase diferenciada sobre a importância dos motivos para julgar as credenciais humanitárias de interventores”. (WHEELER, 2000, p.38, tradução nossa).

⁷² “Premissas-chave do solidarismo é que governos são responsáveis não apenas em proteger os direitos humanos dentro de suas fronteiras, mas também para defendê-los no exterior”. (WHEELER, 2000, p.39, tradução nossa).

militares autorizadas sob a jurisdição do Artigo 39 do Capítulo VII da Carta, por meio da autoridade legal do CSNU, devem ser restritas às situações de ameaça à paz e segurança internacionais, o que configuraria a autorização de uma intervenção militar em bases humanitárias como ilegal, a não ser que tais razões humanitárias fossem consideradas ameaça à paz e segurança internacionais.

Essa questão ganha importância no debate jurídico porque coloca em oposição o elemento moral, que as intervenções reivindicam, ao elemento legal, baseado nas atribuições e proibições da Carta das Nações Unidas⁷³. A réplica moral ao argumento jurídico restricionista de que a intervenção humanitária sem a autorização do CSNU é ilegal e, portanto, proibida, é no sentido de que a intervenção é um daqueles casos no qual as preocupações morais deveriam superar as determinações legais. Wheeler (2000) comparte desse argumento moral e, dentro de sua concepção solidarista, propõe critérios de legitimidade para as intervenções, em situações onde não haveria a exigência do cumprimento da legalidade, representada pela autorização expressa do CSNU⁷⁴.

Em resumo, desde que coexistam os requisitos apresentados, incumbe aos Estados decidir se uma intervenção humanitária é moralmente requerida e, em uma situação de emergência humanitária suprema, estes devem usar a força de acordo com os requisitos de necessidade e proporcionalidade, somados à forte expectativa de que o uso da força alcance um resultado humanitário positivo, com ou sem a autorização do CSNU.

O argumento solidarista proposto por Wheeler (2000) é o de que em casos excepcionais de emergência humanitária suprema, os Estados líderes devem aceitar os riscos casuais visando o fim de abusos severos dos direitos humanos.

Para Wheeler:

Confronted with supreme humanitarian emergencies, governments should be prepared to risk and loose soldiers' lives for primary humanitarian reasons, justify their actions in humanitarian terms, work to secure Security Council authorization, and treat like cases alike (WHEELER, 2000, p. 52)⁷⁵.

⁷³ Nesse sentido, o juiz da Corte Internacional de Justiça da época, Bruno Simma (Alemanha), alertou: “There are ‘hard cases’ involving terrible dilemmas in which imperative political and moral considerations leave no choice but to act outside the law (SIMMA, 1999, p.1)”. Para ele, a intervenção da OTAN em Kosovo foi ilegal, mas legítima, colocando-o entre aqueles considerados parte do *excepcionalismo moral*.

⁷⁴ Um quarto critério pouco explorado por Wheeler para julgar o caráter humanitário da intervenção é o caso da *seletividade*. Wheeler argumenta que, para ele, mesmo que os governos sejam seletivos em suas intervenções, não significa que deveríamos tratar suas justificativas humanitárias como falsas em todo caso que é empregado. Esta é uma questão empírica e deve ser analisada caso a caso.

⁷⁵ “Confrontado com as emergências humanitárias supremas, os governos devem estar preparados para arriscar a vida de seus soldados por razões humanitárias, justificar suas ações em termos humanitários, trabalhar para garantir a autorização do Conselho de Segurança, e lidar com casos iguais de forma semelhante” (WHEELER, 2000, p 52, tradução nossa).

O argumento defendido por Wheeler é o de que a legitimidade no âmbito internacional é constitutiva da ação internacional, ou seja, “states actions will be constrained if they cannot be justified in terms of a plausible legitimating reason” (WHEELER, 2000, p.4, grifos do autor)⁷⁶.

Para tanto, o autor advoga o poder da legitimidade, o qual limita (*constraint*) a ação estatal na esfera internacional. Nesse ponto reside a interlocução entre os solidaristas da Escola Inglesa e os construtivistas sociais⁷⁷. Os solidaristas, na esteira do pensamento de Wheeler, admitem que a aplicação da ideia de *constraint* utilizada em seu livro (2000) deriva da compreensão construtivista da maneira como os agentes são incorporados (*embedded*) por um contexto normativo estruturado por regras no campo internacional.

Assim, Wheeler conceitualiza normas como “guidance devices that tell us how to act in particular circumstances and that proscribes certain forms of conduct as unacceptable”. (WHEELER, 2000, p.4)⁷⁸. Normas não constituem, de per si, barreiras materiais, mas seu poder de coação deriva da desaprovação social em quebrá-las. Assim, as normas que adquirem status de lei levam o custo da violação a outro nível pelo medo da sanção legal. Nesse diapasão, regras e normas, tanto constroem, quanto capacitam atores.

Citando o construtivista social, Fredrich Kratochwil, Wheeler concorda com a tese de que normas e regras “establish intersubjective meanings that allow the actors to direct their actions towards each other, communicate with each other, appraise the quality of their actions, criticize claims and justify choices”. (KRATOCHWIL, 1993, p.76 apud WHEELER, 2000, p.5)⁷⁹.

Para exemplificar esse ponto, Wheeler faz uma analogia com o xadrez. Na ausência de uma *linguagem* compartilhada advinda das regras e normas é difícil imaginar as relações internacionais tais como são, como é difícil imaginar duas pessoas jogando xadrez sem nada saberem das regras do jogo. Portanto, são as regras que constituem as identidades das peças

⁷⁶ “As ações dos Estados serão limitadas se não puderem ser justificadas em termos de uma razão legítima plausível” (WHEELER, 2000, p.4, grifos do autor, tradução nossa).

⁷⁷ Na obra *Saving Strangers* (2000), Wheeler alinha-se deliberadamente com a visão de que a Escola Inglesa e o Construtivismo ocupam o mesmo terreno nas Relações Internacionais. Esta também é a abordagem da presente dissertação. Esta linha de pensamento pode ser claramente percebida na obra construtivista de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (1999), especialmente no Capítulo 6, o qual deriva diretamente do trabalho de Bull e Wight, expoentes da Escola Inglesa. Para melhor compreensão desse argumento ver: DUNNE, T. “The social construction of international society”, *European Journal of International Relations*, 1/3, 1995, pp.367-389.

⁷⁸ “Diretrizes que nos dizem como agir em determinadas circunstâncias e que prescreve certas formas de conduta como inaceitáveis”. (WHEELER, 2000, p.4, tradução nossa).

⁷⁹ “estabelecer significados intersubjetivos que permitem aos atores direcionar suas ações, comunicar, avaliar a qualidade de seus atos, criticar reivindicações e justificar escolhas”. (Kratowil, 1993, p.76 apud WHEELER, 2000, p.5, tradução nossa).

no xadrez e estabelecem quais movimentos são permitidos (SEARLE, J.R., 1995 apud WHEELER, 2000, p.6).

Para Kratochwil, normas não se apresentam somente como instrumentos de organização e restrição; mas também enquanto *instrumento de justificação e legitimação* que tornam certos atos possíveis.

A interlocução entre esses dois autores, Wheeler e Kratochwil, reside no trato do poder da legitimidade nas relações internacionais, em que ações são legitimadas por serem previstas em normas que são compartilhadas pelos integrantes da sociedade internacional.

Assim, tendo em vista a abordagem construtivista das relações internacionais, em relação às regras e normas na arena internacional e, ao indagar até que ponto as intervenções humanitárias pertencem ao âmbito legítimo evocado pelos Estados na sociedade internacional para o uso da força, Wheeler (2000) aponta que as regras que sua obra está interessada em abordar são aquelas constitutivas da sociedade internacional, ou seja, “how the rules of the society of states constrain and enable actions” (WHEELER, 2000, p.21)⁸⁰.

Para tanto, o ponto de partida principal do autor, compartilhado por teóricos da Escola Inglesa e pelos construtivistas, é a hipótese de que Estados formam a sociedade de Estados, a qual é constituída pelas regras da soberania, da não-intervenção e da vedação do uso da força. Partindo dessa premissa, o foco de Wheeler é investigar até que ponto essa sociedade de Estados reconhece a legitimidade do uso da força contra estados que violam massivamente e sistematicamente os direitos humanos (WHEELER, 2000, p.6).

Nesse contexto e à luz das contribuições do contextualismo linguístico de Quentin Skinner (1988), Wheeler argumenta que o alcance das razões que legitimam ações é limitado pela moralidade predominante no contexto no qual o ator se encontra inserido. Desta forma, Wheeler aponta que reivindicações humanitárias não eram aceitas enquanto base legítima para o uso da força nos anos 1970; mas que uma norma emergente de intervenções humanitárias autorizadas pelas Nações Unidas desenvolveu-se nos anos 1990.

Esse contexto normativo de mudança no pós-1990, deu-se com o fim da paralisia política no CSNU ao longo da Guerra Fria e o período de ativismo do Conselho que estendeu o escopo do seu poder para questões previamente consideradas como pertencentes à jurisdição doméstica do Estado.

Segundo Wheeler: “Changing norms provide actors with new public legitimating reasons to justify actions, but they do not determine that an action will take place”. (WHEELER,

⁸⁰ “Como as regras da sociedade de Estados restringem e permitem ações” (WHEELER, 2000, p.21, traduções nossas).

2000, p.9) ⁸¹. Dessa maneira, Wheeler argumenta que mesmo com a emergência de uma nova normatização de intervenções por razões humanitárias, mudanças nas normas não garantem mudança nas ações, mas certamente coagem atores a agirem sob esta nova ótica.

Como bem aponta Martha Finnemore: “new or changed norms enable new or different behaviors; they do not ensure such behavior”. (FINNEMORE, 1996, p. 158) ⁸². Esta assertiva é bem pertinente para o objeto de estudo da presente dissertação, já que o contexto das intervenções por razões humanitárias nem sempre esbarra em problemas relacionados somente a questões de soberania, mas, também, em relação ao custo (operacional, logístico, material e humano) da ação.

Apresentado a norma de intervenção armada por razões humanitárias e os critérios de legitimidade para tal intervenção, de Wheeler, passa-se para a análise do diálogo contemporâneo acerca das intervenções humanitárias e o surgimento do princípio da “responsabilidade de proteger”.

1.6. O debate acerca da noção de intervenções humanitárias no Século XXI e o Princípio da Responsabilidade de Proteger:

A noção de intervenção humanitária⁸³ é um conceito que inspirou muitos debates doutrinários em virtude da própria prática dos Estados em suas relações. Diferentes e opostas interpretações são oferecidas, variando de acordo com o contexto histórico e diversos interesses envolvidos.

Não se pretende fazer aqui uma extensa descrição do desenvolvimento histórico da noção das intervenções humanitárias, mas o debate em torno da evolução dessa noção a partir da aprovação da Carta das Nações Unidas de 1945 e, mais especificamente, a percepção e prática modificada desse tema com o fim da Guerra Fria. Os termos do debate na atualidade

⁸¹ “Alterar as normas fornece aos atores novas razões legítimas de interesse público para justificar ações, mas não determinar que uma ação irá se realizar”. (WHEELER, 2000, p.9, tradução nossa).

⁸² “As normas novas ou modificadas dão vazão a novos ou diferentes comportamentos, mas não garantem tal comportamento”. (FINNEMORE, 1996, p. 158, tradução nossa).

⁸³ O conceito de intervenção humanitária aqui é exclusivamente tratado para designar intervenção militar, o uso da força com propósitos humanitários, especialmente para acabar com abusos terríveis de direitos humanos e do DIH. É necessário ponderar que o conceito de intervenção humanitária pode ser mais amplo, incorporando formas não militares como a assistência humanitária e as atividades humanitárias dos próprios Estados e de ONGs como a *Oxfam*, os Médicos sem Fronteiras (MSF), a Cruz Vermelha, entre outras. A presente dissertação caminhará nessa mesma linha de pensamento e utilizará a noção de *intervenções armadas por razões humanitárias* para identificar as denominadas intervenções humanitárias, como é apresentado pelo relatório *Responsabilidade de Proteger*, da CIISE, de 2001.

são, em muitos aspectos, bastante distintos daqueles produzidos ao longo do enfrentamento ideológico, apesar de alguns traços essenciais daquele debate continuarem presentes.

No campo das relações internacionais, a discussão acerca das intervenções humanitárias tem gerado um dos mais calorosos debates, tanto entre teóricos, quanto entre seus praticantes, na década de 1990 e início dos anos 2000 (WELSH, 2004, p.3). No centro desse debate encontra-se a alegada tensão entre os princípios do Estado soberano – um dos pilares definidores do sistema das Nações Unidas e do direito internacional – e as emergentes normas internacionais relacionadas aos direitos humanos e ao uso da força.

Para entender toda a problemática em torno das intervenções humanitárias e por que elas colocam um problema na ordem internacional, é necessário lançar o olhar para o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas e para as justificativas morais deste tipo de intervenção. Com o objetivo de livrar a humanidade dos escrutínios da guerra (Preâmbulo da CNU), tal sistema foi desenhado sob os auspícios da vedação do uso da força nas relações internacionais, sob o Artigo 2º (4) (7).

Nesse sentido, as nações eram estritamente proibidas a recorrerem a meios militares com duas exceções: *i*) em caso de imediata legítima defesa (individual ou coletiva) – Artigo 51; e, *ii*) nas ações de *collective peace enforcement* sob o mandato do CSNU (Capítulo VII). O Conselho, por sua vez, somente pode utilizar um mandato de *peace enforcement* se, e somente se, determinar a situação em questão como ameaça à paz e segurança internacionais (Artigo 39).

Por outro lado, observa-se que um dos princípios fundamentais contidos na Carta é o da promoção e proteção dos direitos humanos, expressos nas diretrizes preambulares e no primeiro artigo da CNU. Paralelamente a esse desejo de fomentar os direitos fundamentais da pessoa humana; a Carta, contudo, não regula situações em que o princípio da vedação do uso da força entra em confronto com o princípio da proteção dos direitos humanos fundamentais.

O que então deve ser feito quando ocorrem violações sistemáticas e massivas de direitos humanos em um estado soberano? Ou pior, se o próprio Estado for o perpetrador das atrocidades?

Partindo justamente dessa análise dos objetivos, meios e fins da Carta, no pós Guerra Fria, que parte dos doutrinadores da intervenção humanitária (Escudero Espinosa, Jean P. Fonteyne) buscaram legitimação para os casos de intervenção que visem coibir a prática de crimes contra a humanidade⁸⁴.

⁸⁴ A presente dissertação limita-se em apontar parte dos doutrinadores que legitimam as intervenções por razões humanitárias, uma vez que foge a seu escopo e dimensão apontar a imensa literatura de doutrinadores das

Apesar do extenso debate, não existe, ainda, uma definição aceita amplamente. O conceito de intervenções humanitárias utilizado no livro de Welsh (2004) é característico desse momento legitimador das intervenções humanitárias pós-1990: “coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purpose of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering” (WELSH, 2004, p. 3)⁸⁵.

Na mesma linha, Dieter Janssen (2008), conceitualiza a intervenção por razões humanitárias como: “military intervention that ostensibly serve the purpose of protecting the people living in a foreign country from systematic violations of their fundamental human rights” (JANSSEN, 2008, p.292)^{86 87}.

Nesse contexto de indefinições e diferentes visões sobre a questão e tendo em mente a falha em Srebrenica e Ruanda, bem como as controvérsias da intervenção em Kosovo, o então SGNU, Kofi Annan, fez um apelo à comunidade internacional para que tentasse encontrar, de uma vez por todas, um novo consenso. Assim, colocou a questão para debate na 54ª sessão da AGNU em 1999 e, novamente, em 2000, ocasião que elaborou a seguinte questão:

[...] 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 affected every percept of our common humanity? (Relatório *A Responsabilidade de Proteger* da CIISE, 2001, p. VII)⁸⁸.

Em resposta a essa indagação, o governo do Canadá anunciou à AGNU, em setembro de 2000, o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CIISE), que abarcaria especialistas mundiais com divergentes visões sobre o assunto, os

intervenções humanitárias, especialmente os opositores das correntes pluralistas e realistas das relações internacionais.

⁸⁵ “A interferência coercitiva nos assuntos internos de um Estado, envolvendo o uso da força armada, com o objetivo de abordar violações massivas dos direitos humanos ou impedir o sofrimento humano generalizado” (WELSH, 2004, p. 3, tradução nossa).

⁸⁶ “A intervenção militar que serve ao propósito de proteger as pessoas que vivem em um país estrangeiro de violações sistemáticas de seus direitos humanos fundamentais” (JANSSEN, 2008, p.292, tradução nossa).

⁸⁷ Percebe-se que tanto a definição de Welsh como a de Janssen abarca necessariamente o uso da força para caracterizar a intervenção humanitária, na mesma linha que a presente dissertação. A crítica especialmente dos trabalhadores humanitários por essa concepção de intervenção humanitária é a de que não se deve atrelar militarização à palavra *humanitário*, que, para a Cruz Vermelha, do ponto de vista do DIH, caracteriza-se em uma contradição utilizar este termo para intervenção militar, uma vez que a palavra *humanitário* deveria ser reservada para descrever ações direcionadas a aliviar o sofrimento das vítimas e não para o emprego da força.

⁸⁸ “[...] Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda, ou a uma Srebrenica - a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que afetam todas as percepções de nossa humanidade comum?” (Relatório *A Responsabilidade de Proteger* da CIISE, 2001, p. VII).

quais discutiriam um amplo prisma de questões relacionadas ao direito de intervenção humanitária: legais, morais, operacionais e políticas⁸⁹.

O tema central das discussões na Comissão, refletido no título do seu Relatório final, adotado unanimemente, é “A Responsabilidade de Proteger”. Trata-se da ideia que Estados soberanos detêm a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes que podem ser evitadas – matanças, estupros massivos e morte por fome (*starvation*). Concebe, também, a concepção de que a incapacidade ou a indisposição em fazê-lo tornaria legítima a intervenção da comunidade internacional, de forma subsidiária.

A natureza e as dimensões dessa responsabilidade foram discutidas na Comissão, bem como também foram analisadas todas as questões acerca de quem deveria exercer tal responsabilidade, sob qual autoridade, e quando, onde e como.

A Comissão apresenta dois princípios básicos para o melhor entendimento do conceito da *Responsabilidade de Proteger* (adiante, R2P, sigla em inglês). O primeiro está relacionado com a ideia apresentada na seção 1.2 onde a soberania é entendida como responsabilidade de proteger o indivíduo. A Comissão assim coloca: “State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies within the states itself”. (CIISE, 2001, p. XI)⁹⁰.

O Segundo princípio se relaciona com a responsabilidade secundária de proteção que recai sobre a sociedade internacional, ou a responsabilidade subsidiária (*default duty*) como caracteriza Shue. Esse segundo pressuposto é descrito da seguinte forma no texto da CIISE:

Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling

⁸⁹ Entre os participantes da CIISE encontram-se: Gisèle Côté-Harper; Lee Hamilton; Michael Ignatieff; Vladimir Lukin; Klaus Naumann; Cyril Ramaphosa; Fidel Ramos; Cornelio Sommaruga; Eduardo Stein; Ramesh Thakur. A presidência da Comissão foi dividida entre Gareth Evans e Mohamed Sahnoun. A presidência da Comissão, ao explicar as questões das diferentes visões, argumenta que o texto final do relatório reflete a visão compartilhada de todos os participantes. O mandato da Comissão centrava-se na construção de um entendimento amplo do problema de reconciliar intervenção por propósitos de proteção humana e soberania estatal; mais especificamente, a tentativa de desenvolvimento de um consenso político global em como mover da polêmica e paralisia para a ação dentro do sistema internacional, particularmente por meio das Nações Unidas. Tendo em mente a dificuldade de convergir diferentes opiniões e experiências sobre o tema, as aspirações na Comissão era a de que “if we could produce consensus among ourselves, there was at least a chance that we might be able to encourage it in the wider community (CIISE, 2001, p.2)”. Além disso, é importante ressaltar o processo inclusivo e legítimo realizado pela Comissão por meio das consultas mundiais e *roundtables*: Beijim, Cairo, Genebra, Londres, Maputo, Nova Déli, Nova York, Ottawa, Paris, São Petersburgo, Santiago e Washington. Os encontros envolveram representantes de organizações intergovernamentais, governamentais e não-governamentais, da sociedade civil organizada, dos centros de pesquisa de institutos e de universidades e *think tanks* (em um total em torno de 200 pessoas).

⁹⁰ “A soberania do Estado implica em responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção de seu povo recai sobre os Estados”. (CIISE, 2001, p. XI, tradução nossa).

entendimento da passagem da *soberania como controle* para a *soberania como responsabilidade*, tanto em suas funções internas como externas.

Entender a soberania como responsabilidade significa:

First, [...] state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission (CIISE, 2001, p.13)⁹⁵.

Essas obrigações, inerentes ao conceito de soberania, são apontadas pela Comissão como um dos princípios-guia da R2P. Os outros princípios-guia são: *i*) a responsabilidade do CSNU, sob o Artigo 24 da CNU, pela manutenção da paz e segurança internacionais; *ii*) as obrigações legais específicas, presentes nos tratados do DIDH e do DIH; e *iii*) a prática desenvolvida por Estados, por organizações regionais e pelo CSNU.

Com o intuito de promover maior adesão e melhor entendimento, a Comissão explica a importância da mudança nos termos do debate. A CIISE conceitualiza a intervenção como: “action taken against the state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective” (CIISE, 2001, p.8)⁹⁶. Nesse sentido, a Comissão argumenta que irá focar-se na parte militar da intervenção, uma vez que esta se mostra a mais controversa, mas explica também estar preocupada com as alternativas não militares de intervenção, incluindo meios preventivos e coercitivos.

Assim, a CIISE, para conseguir maior consenso e dirimir as oposições de agências e organizações humanitárias quanto à militarização da palavra humanitário, prefere utilizar a terminologia de “intervenção militar com propósitos de proteção humana”, ao invés de intervenção humanitária.

Além disso, a Comissão detém a visão de que o debate da intervenção por propósitos de proteção humana deve focar-se não no “direito ou dever de intervir”, mas na “responsabilidade de proteger”, com o objetivo de não somente mudar a terminologia, mas também realizar uma mudança de perspectiva ao não se utilizar a linguagem tradicional, a qual se mostra mais confrontacionista.

⁹⁵ “Em primeiro lugar, [...] as autoridades estaduais são responsáveis pela função de proteger a segurança e a vida dos cidadãos, bem como a promoção do seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis perante os cidadãos internamente e à comunidade internacional, por meio da ONU. E em terceiro lugar, isso significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações; isto é, são responsáveis por seus atos de comissão e omissão”. (CIISE, 2001, p.13, tradução nossa).

⁹⁶ “Medidas tomadas contra o Estado ou seus dirigentes, sem o seu consentimento, para fins humanitários ou de proteção” (CIISE, 2001, p.8, tradução nossa).

Sobre a tentativa de remover as barreiras para a ação efetiva, adicionando esses novos elementos da linguagem em torno do R2P, a CIISE argumenta:

First, the responsibility to protect implies an evaluation of the issues from the point of view of those seeking or needing support, rather than those who may be considering intervention [...] Secondly, the responsibility to protect acknowledges that the primary responsibility in this regard rests with the state concerned, and that it is only if the state is unable or unwilling to fulfill this responsibility, or is itself the perpetrator, that it becomes the responsibility of the international community to act in its place. [...] Thirdly, the responsibility to protect means not just the “responsibility to react”, but the “responsibility to prevent” and the “responsibility to rebuild” as well (CIISE, 2001, p.17)⁹⁷.

Especialmente no terceiro ponto abarcado pela Comissão, é de se destacar que a mudança na linguagem também confere mudança na ligação entre assistência, intervenção e reconstrução. A CIISE, dessa forma, concebe três frentes que compõem a responsabilidade de proteger: *i*) a responsabilidade de prevenção, a qual abarca tanto as raízes das causas como as causas diretas do conflito ou crises que colocam a população em risco; *ii*) a responsabilidade de reação, a qual abrange as respostas dadas a essas situações, com meios apropriados, incluindo meios não militares, coercitivos e, em casos extremos, intervenções militares; *iii*) a responsabilidade de reconstrução, prover particularmente após uma intervenção militar assistência total na reconstrução e reconciliação, abarcando as causas para as quais a intervenção foi desenhada para conter ou eliminar. Nesse sentido, a R2P pretende instigar provisões de proteção e assistência de longo prazo para populações em risco.

Assim, argumenta a Comissão:

It is important to emphasize from the start that action in support of the responsibility to protect necessarily involves and calls for a broad range and wide variety of assistance actions and responses. These actions may include both long and short-term measures to help prevent human security- threatening situations from occurring, intensifying, spreading, or persisting; and rebuilding support to help prevent them from recurring; as well as, at least in extreme cases, military intervention to protect at-risk civilians from harm (CIISE, 2001, pp. 17-18)⁹⁸.

⁹⁷ “Primeiro, a responsabilidade de proteger implica uma avaliação das questões do ponto de vista daqueles que procuram ou precisam de apoio, e não daqueles que considerem a intervenção [...] Em segundo lugar, a responsabilidade de proteger reconhece que a responsabilidade primária recai sobre o Estado em questão, e que é apenas se o Estado mostrar-se incapaz ou indisposto para cumprir essa responsabilidade, ou é o próprio autor das violações, que se torna a responsabilidade da comunidade internacional de agir em seu lugar. [...] Em terceiro lugar, a responsabilidade de proteger não significa apenas ‘responsabilidade de reagir’, mas a ‘responsabilidade de prevenir’, bem como a ‘responsabilidade de reconstruir’”. (CIISE, 2001, p.17, tradução nossa).

⁹⁸ “É importante ressaltar desde o início que a ação de apoio à responsabilidade de proteger necessariamente envolve e destaca uma ampla gama e variedade de ações de assistência e respostas. Essas ações podem incluir medidas a curto e a longo prazo com o intuito de prevenir a ocorrência, a intensificação, o espalhamento, e a persistência de situações de ameaça à segurança humana, e reconstruir o apoio para ajudar a prevenir a sua recorrência, bem como, pelo menos em casos extremos, intervenção militar para proteger os civis em risco eminente”. (CIISE, 2001, pp. 17-18, tradução nossa).

O Relatório da CIISE, depois de explanado o princípio da R2P e suas nuances, passa para o tratamento dos princípios para a intervenção militar propriamente dita. Para tanto, abarca considerações de causas justas (advindo da teoria da guerra justa); os princípios de precaução – critérios de necessidade e proporcionalidade (intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis); a autoridade legítima (CSNU); e os princípios operacionais. Essas questões foram abarcadas nos argumentos de Wheeler da legitimidade das intervenções humanitárias na sessão 1.5.

É importante ressaltar que o princípio da “responsabilidade de proteger” foi formalmente aceito pelas Nações Unidas por meio da Resolução 60/1 da AGNU em 2005⁹⁹, que afirma a responsabilidade da comunidade internacional de proteger o ser humano contra quatro crimes internacionais específicos: crimes contra a humanidade; genocídio; crime de guerra e limpeza étnica. Todos os crimes supramencionados são considerados violação de *jus cogens*, que demandam obrigação *erga omnes*.

O texto da resolução resume bastante o argumento do R2P da CIISE, mas apresenta a mesma ideia de repúdio às impunidades quanto aos crimes de tamanha monta, a responsabilidade primária do Estado e a responsabilidade secundária da comunidade internacional, bem como a importância da prevenção.

Abaixo o texto dos parágrafos 138 e 139 da Resolução 60/1 (2005), para melhor apreciação:

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

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.

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 to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from

⁹⁹ Por meio do 2005 *World Summit Outcome*, adotado pela AGNU em 24 de outubro de 2005, na Resolução 60/1.

genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out¹⁰⁰.

1.7. Considerações finais

O primeiro capítulo desta dissertação traz a evolução do conceito de “soberania enquanto autoridade” (controle do território) para “soberania enquanto responsabilidade” (respeito a um padrão mínimo de direitos humanos) mediante o reconhecimento da centralidade da pessoa humana no Direito Internacional, que leva ao dever de proteger.

Posteriormente, apresenta o conceito do *default duty* – dever substituto – como obrigações que constituem uma segunda linha de defesa que requer que Y tome uma atitude em direção a uma determinada ruptura que X, primeira linha de defesa, tinha a obrigação primária de impedir que acontecesse.

Em seguida, analisa os direitos humanos e as intervenções humanitárias pela ótica da vertente solidarista da Escola Inglesa das Relações Internacionais, apresentando a dicotomia entre os pluralistas, pautados na ordem e na coexistência de comunidades políticas separadas e os solidaristas, pautados em inter-relações mais avançadas, na justiça e na crescente incorporação da proteção dos direitos humanos nas diversas comunidades.

¹⁰⁰ **“Responsabilidade de proteger populações face ao genocídio, aos crimes de guerra, à limpeza étnica e aos crimes contra a humanidade**

138. Cada Estado, individualmente, tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, através de meios adequados e necessários. Aceitamos esta responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, incentivar e ajudar os Estados a exercer esta responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta precoce.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de se utilizar de meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, em conformidade com os capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações face ao genocídio, aos crimes de guerra, à limpeza étnica e aos crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos preparados para realizar uma ação coletiva, de uma forma decisiva e em tempo hábil, por meio do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o uso do capítulo VII, verificando cada caso especificamente, e em cooperação com as organizações regionais quando adequado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais manifestamente não protejam suas populações face ao genocídio, aos crimes de guerra, à limpeza étnica e aos crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade da Assembleia-Geral continuar a analisar a responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, à luz dos princípios da Carta e do direito internacional. Comprometemos também, quando necessário e apropriado, a ajudar os Estados a construir a capacidade de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e para ajudar aqueles que estão sob pressão antes que as crises e os conflitos irrompam”. (tradução nossa).

Após, com base na formulação solidarista de Nicholas Wheeler em *Saving Strangers* e na análise das intervenções humanitárias na atual sociedade internacional, trata do desenvolvimento de uma nova norma de intervenção armada por propósitos humanitários na sociedade internacional no pós-1990 onde, diante do dever de proteger os indivíduos, a comunidade internacional, considerando a negligência ou a incapacidade dos Estados em garantir aos indivíduos sobre sua jurisdição os seus direitos humanos básicos, e, desde que observados alguns critérios, pode intervir, legitimamente, independente da autorização do CSNU.

Nesse contexto, apresenta-se o princípio da “responsabilidade de proteger”, da CIISE, adotado formalmente pela AGNU, no qual, na hipótese da ocorrência de crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica em determinado Estado, cabe a este a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos. Mas, quando este se mostra incapaz ou indisposto em fazê-lo, ou for o perpetrador destas violações, a responsabilidade subsidiária de proteger as vítimas destes massacres recai sobre a comunidade internacional e, mais especificamente, sobre o CSNU, autoridade legítima apontada pela CIISE a assumir este papel.

Com isso se torna possível adentrar no escopo pretendido pelo presente trabalho acadêmico, passando-se à análise das respostas da sociedade internacional para o genocídio perpetrado na região de Darfur dentro do CSNU, no âmbito da responsabilidade de reagir da R2P, por meio do estudo das resoluções relativas a este conflito. Além disso, diante do arcabouço teórico apresentado, guia-se a análise dos relatórios do Secretário-Geral da ONU objeto de estudo do terceiro capítulo.

CAPÍTULO II

O conflito e os crimes internacionais cometidos em Darfur e sua tipificação no Conselho de Segurança das Nações Unidas

“Call it civil war; call it ethnic cleansing; call it none of the above. The reality is the same. There are people in Darfur who desperately need the help of the international community”¹⁰¹

Colin Powell – Depoimento ante ao Comitê de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos, setembro de 2004.

2.1. Preliminar: Breve introdução e histórico do conflito na região de Darfur¹⁰²

As graves, massivas e sistemáticas violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH) decorrentes dos conflitos em curso na região de Darfur¹⁰³ se apresentam como questões preocupantes na agenda internacional de paz e segurança contemporânea não só por suas estatísticas alarmantes – mais de 400 mil mortes¹⁰⁴, 700 mil refugiados¹⁰⁵ e quase três milhões de deslocados internos¹⁰⁶ (constituindo uma das três maiores populações de deslocados internos mundial¹⁰⁷) – como

¹⁰¹ “Chame de guerra civil; chame de limpeza étnica; chame de nenhuma das opções acima. A realidade é a mesma. Há pessoas em Darfur que precisam desesperadamente da ajuda da comunidade internacional” (tradução nossa).

¹⁰² Para a presente dissertação, “Darfur” refere-se ao território do Sudão que abrange os três estados de Darfur do Norte, Darfur Ocidental e Darfur do Sul (vide Anexo A, Figuras 1 e 2) “Darfur” deve ser distinguido de “Dar Fur” (que significa “a casa dos Fur”), uma vez que o último abrange todo o território.

¹⁰³ Darfur tem cerca de 5,5 milhões de habitantes, numa região com baixo nível de desenvolvimento: apenas 15% das crianças do sexo masculino - e 10% do feminino - frequentam a escola.

¹⁰⁴ Estatística retirada do sítio eletrônico da UNAMID (*United Nations and African Mission in Darfur*). Disponível em: <<http://www.unamid.unmissions.org>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

¹⁰⁵ Estatística retirada do sítio do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Disponível em: <<http://acnur.org.br>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

¹⁰⁶ *Global Statistic*. Janeiro de 2009. Base de dados do IDMC (*Internally Displacement Monitoring Centre*). Disponível em: <<http://internal-displacement.org>>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

¹⁰⁷ Os deslocados internos (IDPs, em seu acrônimo em inglês), pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, são erroneamente denominados de refugiados diversas vezes. Os IDPs, ao contrário dos refugiados, não atravessam uma fronteira internacional para encontrar segurança, mas permanecem em seu país natal. Ainda que fujam por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este possa ser a causa da fuga, como no estudo de caso em questão. Como cidadãos, os IDPs mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo DIDH e pelo DIH, no plano internacional. O mandato original do ACNUR não ampara os deslocados internos especificamente, mas por sua competência em deslocamento, a agência da ONU vem há muitos anos estendendo seu mandato original e prestado assistência para milhões de pessoas que se incluem nessa categoria mais recentemente (mais de 14 milhões segundo estatísticas do ACNUR – ver: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/?L=type>), por meio da estratégia de abordagem setorial (*cluster approach*) estabelecida pela ONU. Sob essa estratégia, o ACNUR possui o papel principal na supervisão

também por sua complexa e interligada problemática que vem se dissipando desde a deterioração do conflito, em fevereiro de 2003.

No rol das violações, são flagrantes: *i)* ataques indiscriminados à população civil (primordialmente a etnia majoritária dos *Fur*, bem como as etnias *Masaalit* e *Zaghawa*); *ii)* assassinatos em massa; *iii)* saques e pilhagem; deslocamento forçado da população civil; estupros em massa e outras formas de violência sexual contra mulheres e crianças como tática de guerra e ostracismo social; *iv)* infanticídio; *v)* impedimento do acesso à assistência humanitária na região; *vi)* abduções, matanças, prisões arbitrárias e torturas; *vii)* recrutamento de crianças-soldados. A maioria dessas violações pode ser qualificada como *crime de guerra*¹⁰⁸, *crime contra a humanidade*¹⁰⁹, e *genocídio*.

Em Darfur, o embate entre grupos rebeldes (de maioria “africana”) e o Estado (de maioria “árabe”) encontra-se na base do confronto. O conflito iniciou-se oficialmente em 26 de fevereiro de 2003, com ataques de grupos rebeldes negro-africanos à sede militar do governo sudanês em *Golo*, distrito de *Jebel Marra*, em Darfur¹¹⁰; mas suas origens remontam a décadas de abandono e descaso do governo de Cartum, eminentemente árabe, para com a população que vive nesse território.

Os grupos rebeldes abarcam primordialmente o Movimento de Justiça e Igualdade (JEM – em seu acrônimo em inglês) e o Exército de Libertação Sudanesa (SLA – em seu acrônimo em inglês), os quais acusam o governo de Cartum não só de oprimir os povos africanos em favor dos árabes, mas também de negligenciar por completo a região de Darfur.

Os rebeldes reivindicam maior representação e integração nas estruturas de poder nacional e no processo de paz norte-sul. Além disso, requerem a divisão mais equitativa da riqueza, especialmente a advinda dos lucros com o petróleo, majoritariamente extraído do Sudão do Sul e exportado pelo *Port Sudan*, localizado ao norte do Sudão e controlado pelo Governo de Al Bashir (vide Anexo A, Figura 3).

das necessidades de proteção e abrigo dos deslocados internos e na coordenação e gerência dos campos. Ao final de 2008, estimava-se que dos 26 milhões de IDPS ao redor do mundo estavam sendo auxiliados pelo ACNUR cerca de 14,4 milhões deles, espalhados em 22 países, incluindo os três países com o maior número de deslocados internos do mundo: Sudão, Colômbia e Iraque.

¹⁰⁸Além de ser parte do direito internacional costumeiro, *os crimes de guerra* foram codificados nas Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos de 1977 e na Convenção de Haia, de 1907. O Tribunal Penal Internacional (TPI) é o órgão responsável por indiciar crimes de guerra cometidos a partir de 1º de Julho de 2002. Contudo, o TPI só detém jurisdição sobre estes crimes se forem “*part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes*” (Estatuto de Roma, Parte I, Artigo 08).

¹⁰⁹*Crimes contra a Humanidade* não constituem um evento isolado, mas um resultado de uma política de Estado (como o *apartheid* na África do Sul) ou de outra organização, que pode estar ligada ao Estado em questão, como as milícias. A definição de Crimes contra a Humanidade, no Estatuto de Roma, Artigo 7.1, liga os atos criminosos a “*widespread or systematic attack directed against any civilian population*”.

¹¹⁰ Vide Anexo A, Figura 2.

Em reação, o governo de Cartum lançou uma campanha de bombardeios aéreos contra localidades darfuris em conjunto com ataques terrestres efetuados brutalmente pela paramilícia árabe *janjaweed*¹¹¹, recrutada entre os *baggara*¹¹², tribo nômade africana de língua árabe e religião muçumana.

Ao longo dos ataques, os *janjaweed* incendeiam vilarejos inteiros e destroem qualquer forma de subsistência restante, forçando os sobreviventes a fugir para campos de refugiados no Chade e para campos de deslocados internos (IDPs). Muitos desses campos encontram-se cercados pelas paramilícias árabes e sofrem contínuos ataques. Até meados de 2006, entre 150.000 e 450.000 pessoas haviam sido mortas e, pelo menos, três milhões haviam fugido¹¹³, o que evidencia uma grave crise humanitária na região.

Diferentemente da II Guerra Civil Sudanesa¹¹⁴, que opôs o norte, muçumano, ao sul, cristão, em Darfur não se trata de um conflito religioso, pois a maioria da população é muçulmana. Trata-se de um conflito étnico-cultural, que se iniciou por motivos políticos e ganhou contornos raciais ao longo dos últimos anos – os anos de 2003 e 2004 podem ser considerados os mais violentos na região.

As primeiras e principais vítimas do massacre realizado pelo governo, em conjunto com a paramilícia *janjaweed*, são as tribos africanas, porém muçumanas, de agricultores da província oriental do Sudão (*fur*, *masaalit*, *medob*, *zaghawa*, *tunjur*, entre outros grupos menores).

Segundo relatos de Julie Flint e Alex de Waal (2008, p.116)¹¹⁵, a rebelião iniciou-se em Darfur ao longo de 2002 e a abordagem do governo para detê-la nesse período mostrava-se hesitante e incoerente¹¹⁶.

¹¹¹ *Janjaweed* significa literalmente “os cavaleiros do diabo”, pelo padrão dos ataques, sempre montados a cavalos ou camelos.

¹¹² A combinação de décadas de secas, desertificação e superpopulação estão entre as causas do conflito de Darfur, onde os nômades árabes *Baggara*, em procura por água, levam seu rebanho para o sul, uma terra ocupada predominantemente por comunidades agrárias de negros-africanos.

¹¹³ Estatística retirada do Relatório do Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Estatísticas da Inglaterra (RDSI): "Country of Origin Information Report: Sudan", *Research, Development and Statistics Institute (RDSI), Home Office, United Kingdom*, 27 out. 2006. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4565711b4.pdf>. Último acesso em 29 de junho de 2012.

¹¹⁴ O Sudão detém histórico de conflitos entre o sul e o norte do país, que resultaram na primeira (1955-1972) e na segunda (1983-2005) guerras civis sudanesas. A segunda confrontação causou cerca de dois milhões de mortos e mais de um milhão de refugiados.

¹¹⁵ O livro “*Darfur: a new history of a long war*” (2008), da jornalista e especialista em conflitos africanos, Julie Flint, e do especialista em estudos humanitários e conflitos africanos, Alex De Waal, foi considerado, pela mídia internacional, um dos melhores e mais abrangentes livros acerca do conflito em Darfur. O livro será bastante referenciado ao longo deste capítulo da dissertação.

¹¹⁶ Oficiais sudaneses, como o General Suleiman, acreditavam que as demandas dos rebeldes eram negociáveis. De acordo com Flint e de Waal, o citado General tentou lidar com as reclamações dos rebeldes por meio dos conselhos tribais e pouco contato direto com suas lideranças (FLINT, DE WAAL, 2008, p.117).

O SLA não se constituía em um movimento separatista. Reivindicava anistia e reconhecimento enquanto movimento político e um maior compromisso por parte do governo em implementar projetos de desenvolvimento na região, bem como maior autonomia no que se refere às reivindicações dos rebeldes dentro do sistema federal (FLINT, DE WAAL, 2008, p.117).

Os primeiros movimentos de organização dos *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa* em 2001 foram denominados de “Harak FAZAM” (FLINT, DE WAAL, 2008, p.124). Insta destacar que os árabes da região repudiavam este movimento e temiam que ele pretendesse excluí-los de Darfur (FLINT, DE WAAL, 2008, p.124). Para Flint e de Waal: “Many Arabs came to believe the ‘blacks’ had armed themselves only to fight the Arabs” (FLINT, DE WAAL, 2008, p.125)¹¹⁷.

No auge das hostilidades em Darfur (2003 e 2004), o governo de Cartum se utilizava de três frentes: *i*) a já citada paramilícia *janjaweed*; *ii*) a inteligência militar sudanesa; e, *iii*) a força aérea sudanesa.

O comando-geral das operações foi executado pelo Ministro de Estado para o Interior, Ahmed Mohamed Haroun, a quem foi dado todos os recursos necessários para eliminação dos rebeldes (FLINT; DE WAAL, 2008, p.123). Em maio de 2007, o TPI emitiu um mandado de prisão para Haroun por 42 acusações de crimes de guerra e crimes contra a humanidade e, ainda, por suas ações como comandante da “*Darfur Security Desk*” (FLINT, DE WAAL, 2008, p.123) e coordenador da relação entre o exército sudanês e a paramilícia árabe.

Destaque-se que outro indiciado pelo TPI, em março de 2007, o comandante *janjaweed* Ali Mohamed Ali Abdel Rahman (conhecido como Ali Kushayb), detinha relações estreitas com Haroun e participou diretamente dos ataques em inúmeros vilarejos de *Wadi Saleh* nos anos de 2003 e 2004.

Pode-se dizer que o exército sudanês teve papel menor no conflito. Isso porque os ataques mais violentos foram realizados pelos *janjaweed*, com apoio político, financeiro e logístico do governo.

Houve uma verdadeira política de ataques indiscriminados aos vilarejos, destruição dos meios de sobrevivência¹¹⁸, estupro em massa de mulheres e crianças¹¹⁹, ataques aéreos,

¹¹⁷ “Muitos árabes acreditaram que os ‘negros’ armaram-se somente para lutar contra os árabes”. (FLINT; DE WAAL, 2008, p.125, tradução nossa).

¹¹⁸ Para Julie Flint e Alex de Wall, “Starvation was not mere negligence – in some terrible instances, it was military strategy (FLINT; DE WAAL, 2008, p.146)”. Um time das Nações Unidas que visitou o Campo de IDP de *Kailak*, em Darfur do Sul, em abril de 2004, chegou à conclusão que a taxa de morte no campo era 41 vezes maior que a taxa de morte padrão para que uma situação fosse considerada emergencial. Entre os menores de cinco anos de idade, a taxa era 147 vezes maior (FLINT; DE WAAL, 2008, p.146).

deslocamentos forçados, torturas, inanições, entre outros. Ou seja, um verdadeiro massacre a mando do governo de Cartum a vilarejos de maioria étnica *Fur, Zaghawa e Masaalit*¹²⁰.

Musa Hilal, líder árabe na região e pertencente à paramilícia *janjaweed*, ao escrever, em agosto de 2004, ao então comandante do exército da área noroeste sudanesa, citou ordens provenientes do Presidente Bashir: “You are informed that directives have been issued ... *to change the demography of Darfur and empty it of African tribes*” (WAAL; FLINT, 2008, pp. 128-129, grifos nossos)¹²¹.

As estatísticas e os dados constantes do Requerimento do Promotor do TPI, datado de 14 de julho de 2008 (ICC-02/05, 2008, p.7), são expressivos nesse sentido: *i*) em 2003, a população total de Darfur era de 6.360.000¹²², sendo que os grupos-alvo dos ataques consistiam em aproximadamente 40% do total da população (23% *Fur*; 10% *Masaalit*; 7% *Zaghawa*); *ii*) em dezembro de 2007, o número total da população sudanesa de Darfur nos campos de refugiados no Chade girava em torno de 235.000 – destes, aproximadamente 110.000 eram *zaghawa*, 103.000 *masaalit* e 7.750 *Fur*, uma vez que este grupo permaneceu em maior número nos campos de IDPS de Darfur já que sua posição geográfica estava mais ao sul da região; *iii*) os *Fur* representam mais de 50% da totalidade da população presente em campos de IDPs em Darfur – em Darfur do Sul, no campo de *Hamadiya*, 99% dos IDPs pertencem à etnia *Fur* (em torno de 30.000); bem como no campo de *Deleig*, 90% dos IDPs pertencem à etnia *Fur* (em torno de 16.000).

No início de 2003 as lutas se intensificaram. Em 27 de Março daquele ano, em reação à empreitada rebelde na cidade de *Tine*, Ibrahim Ahmed Omar, Secretário-Geral do NCP (*National Congress Party* – partido majoritário do governo), discursou no encontro do partido sobre a situação dos rebeldes em Darfur: “We have come to the view that these events *must*

¹¹⁹ Em entrevista, em 03 de maio de 2005, com um investigador da União Africana, Ashraq al Awsat, acerca dos estupros em massa ao longo dos ataques aos vilarejos, Julie Flint reproduziu: “The rape of individual victims was often multiple, carried out by more than one man, and accompanied by other severe forms of violence, including beating and whipping. In some cases, women were reportedly raped in public, and in some incidents, the women were further berated and called ‘slaves’ (...) (FLINT; DE WAAL, 2008, p.134)”.

¹²⁰ Um garoto entrevistado por Julie Flint e Alex de Wall (2008) em dezembro de 2004 em Abuja, foi o único membro da sua família a sobreviver aos ataques dos *janjaweed* no vilarejo de Har Jang, ao norte de Darfur, em abril de 2004, descreveu o que viu: “the attackers took a knife and cut my mother’s throat and threw her into the well. Then they took my oldest sister and began to rape her, one by one. My father was kneeling, crying and begging them for mercy. After that they killed my brother and finally my father. They threw all the bodies in the well” (FLINT; DE WAAL, 2008, p.134).

¹²¹ “Você está informado que diretivas foram emitidas ... *para mudar a demografia de Darfur e esvaziá-la de tribos africanas*” (WAAL; FLINT, 2008, pp 128-129, grifos nossos, tradução nossa).

¹²² Estatística retirada da página oficial na internet do Centro de Estatística do Sudão (*Sudanese Central Bureau of Statistics*). Disponível em: <http://www.cbs.gov.sd/data/Data%20sheet.htm>. Último acesso em 15 de maio de 2012.

be dealt with in a strong and decisive manner” (FLINT, DE WAAL, 2008, p.118, grifos nossos) ¹²³.

Desde então, a luta passou de um descontentamento provincial a um perigo militar para Cartum (FLINT, DE WAAL, 2008, p.121). Em 05 e 06 de março de 2004, ocorreu um sangrento massacre na região de *Deleig* e *Mukjar*, onde mais de 200 homens da etnia *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa* foram exterminados, os vilarejos queimados, mulheres e crianças brutalmente estupradas e milhares de pessoas deslocadas.

Segundo evidências do TPI no bojo do indiciamento de Ali Kushayb, acusado de participar ativamente no massacre de *Deleig*, não havia provas de que os homens exterminados tinham parte ativa nas hostilidades com o governo. Mais, o TPI apresentou evidências de que Kushayb detinha ódio mortal da população *Fur* e *Masaalit* (FLINT, DE WAAL, 2008, p.130).

Não obstante tal realidade, Musa Hilal foi solto da detenção e designado a comandar o recrutamento e treinamento miliciano em Darfur para combater os rebeldes (FLINT, DE WAAL, 2008, p.122). O General Suleiman chegou a advertir ao governo de Cartum dos riscos da utilização de milícias tribais árabes, convencido de que uma mobilização baseada em questões étnico-raciais poderia ter repercussões terríveis nas relações intertribais da região pelas próximas décadas.

Segundo Flint e de Waal, houve um debate subsequente cujo objeto era identificar se a guerra em Darfur poderia ser considerada, ou não, como genocídio – debate este que provocou, paradoxalmente, atraso nas ações implementadas pela comunidade internacional, e, especialmente, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – podendo-se afirmar que as pessoas no comando, que decidiram utilizar as milícias étnicas como uma força de contrainsurgência na região, sabiam exatamente o que isto significaria para a conturbada relação intertribal (WAAL; FLINT, 2008, p. 123).

Segundo Gérard Prunier (2008), em Darfur, tanto os perpetradores quanto as vítimas são negro-africanos e mulçumanos, diferentemente do conflito norte-sul, em que há uma nítida diferença entre africanos e mulçumanos. Os perpetradores, em sua obsessão de se converterem em árabes (considerado grupo superior) matam a outros negros, mulçumanos e não-árabes. Tal realidade pode ser vislumbrada no trecho a seguir: “black africans kill other

¹²³ “Chegamos à conclusão de que esses eventos devem ser coibidos de uma maneira forte e decisiva” (FLINT, De WAAL, 2008, p.118, grifos nossos, tradução nossa).

black africans to become arabs” (PRUNIER, 2008, p.12)¹²⁴. Prunier adverte que o genocídio em Darfur, por este motivo, é ambíguo e de difícil identificação no que tange às características étnicas peculiares de cada grupo¹²⁵.

Inúmeras iniciativas diplomáticas foram aventadas no intuito de mitigar o conflito na região noroeste do Sudão, e o debate se faz presente nas várias resoluções adotadas pelo CSNU desde 2004. Contudo, fato é que os conflitos estão cada vez mais acirrados, especialmente com um governo sudanês que não demonstra tentativa de colaboração com as iniciativas da comunidade internacional.

A segunda seção deste capítulo abordará o complexo mosaico étnico da região de Darfur com o intuito de melhor visualizar a questão do elemento da etnicidade para a caracterização do crime de genocídio. Já a terceira seção abordará as respostas internacionais ao conflito fora do âmbito do CSNU.

2.2. População em Darfur: um complexo mosaico étnico¹²⁶

A crise em Darfur tem sido relatada na mídia internacional como limpeza étnica com viés genocida realizado pelas tribos “árabes” contra as “africanas” (PRUNIER, 2008, p.4)¹²⁷. Segundo o Requerimento do Promotor do TPI, de 14 de julho de 2008, em Darfur, ao longo dos anos, Al Bashir promoveu a ideia de uma polarização entre tribos aliadas ao governo de Cartum, a quem ele denominou de “árabes”, que inclui a paramilícia *janjaweed*; bem como os três grupos étnicos considerados ameaçadores ao regime de Cartum – os *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa* – os quais foram depreciativamente referidos como “zurgas” ou “africanos”. Para o Promotor, ambos, vítimas e perpetradores, são africanos e falam árabe (ICC 02-05, 2008, pp.3 e 4).

É possível afirmar que a população de Darfur abarca complexa e interconectada mistura de tribos, tanto “árabes” quanto “africanas”¹²⁸. A situação é ainda mais complexa,

¹²⁴ “negros africanos matam a outros negros africanos para se tornarem árabes” (PRUNIER, 2008, p.12, tradução nossa).

¹²⁵ Essa questão será abordada na segunda seção deste capítulo, que lança um olhar preliminar sobre o mosaico étnico na região, para melhor entendimento do conflito.

¹²⁶ Esta seção da dissertação tem a função somente de melhor elucidar a complexa identificação étnica em Darfur, para fins da caracterização de crime de genocídio. Não se pretende aqui aprofundar nessas questões, que demandam estudos antropológicos mais complexos e rigorosos da população sudanesa, mas somente apontar a dificuldade de caracterização étnica na região.

¹²⁷ Para Gérard Prunier (2008), esta tipificação feita pela mídia é tanto verdadeira quanto falsa. Em seu livro, o autor pretende esclarecer melhor estas tipificações, ao tentar separar a realidade étnica sudanesa das aparentes estruturas ideológicas.

uma vez que algumas tribos “africanas” ainda falam suas línguas nativas e outras as perderam e adotaram a língua árabe.

Etnicamente, esta mistura é tão complicada quanto é a questão linguística. Em termos de cor de pele, todos são negros (PRUNIER, 2008, p.4). Mas as variadas formas do racismo cultural sudanês, distingue “zurug”¹²⁹ (ou “zurgas”) de “árabes”, ainda que a cor da pele seja a mesma. Usualmente, a diferença se dá nas características faciais (tamanho do nariz, grossura dos lábios, etc). Além disso, existem muitos casamentos intertribais (PRUNIER, 2008, p.5), reduzindo ainda mais as diferenças étnicas visíveis.

Em Darfur, o primeiro registro etnográfico na região advém do Império da tribo africana *Tunjur* há cinco séculos. Logo após, veio o Sultanato dos *Fur*, o primeiro Estado muçumano em Darfur, no início do século XVII, que conquistou a região por meio de deslocamentos forçados e Islamização coagida.

Assim descreve O’Fahey:

The appointment of a Fur shartay [district chief] and the activities of this steward on behalf of the court could make a district ‘Fur’ without any real ethnic change. Linguistic and religious acculturation followed the political and economic integration (O’FAHEY, 1980, p.76)¹³⁰.

Este processo de conquista, Islamização, incorporação e delimitação de território estabilizou o Sultanato em mais de 80% em relação ao que é atualmente a composição dos três estados de Darfur. O Sultanato dos *Fur* se tornou o mais poderoso da região e adotou o Islã como religião oficial, bem como o árabe como língua da fé religiosa, da escolaridade e da jurisprudência (*shari’a*). Ao abordar esse Sultanato, Prunier argumenta: “The kingdom of Darfur stopped being a de facto entity to become a de jure one within a broader cultural context” (PRUNIER, 2008, p.9)¹³¹.

Para Alex de Waal e Julie Flint (2008), a população darfuri – como a maioria dos africanos – encontrava-se confortável com identidades múltiplas (DE WAAL; FLINT, 2008, p.2). Dar *Fur* se constituía como um império africano que adotara a cultura árabe de forma equivalente (DE WAAL; FLINT, 2008, p.2).

¹²⁸ Gerárd Prunier comenta em seu livro (2008) que, dependendo dos critérios utilizados para distinguir os variados grupos presente na região, autores consideram que Darfur seja povoado por um mínimo de 36 e um máximo de 150 tribos (PRUNIER, 2008, p.200).

¹²⁹ Prunier explica que “zurug” em árabe clássico significa “blue” (de *azraq*), mas no árabe local sudanês, o termo significa “black”, ou “africanos”.

¹³⁰ “A nomeação de um *shartay* Fur [chefe do distrito] e as atividades deste administrador em nome de um tribunal poderia fazer um distrito ‘Fur’ sem qualquer mudança étnica real. A aculturação linguística e religiosa seguiu a integração política e econômica” (O’FAHEY, 1980, p.76, tradução nossa).

¹³¹ “O reino de Darfur parou de ser uma entidade *de facto* e tornou-se uma entidade *de jure* dentro de um contexto cultural mais amplo” (PRUNIER, 2008, p.9, tradução nossa).

Como todo vilarejo em Darfur, a região do vilarejo de *Dor* também retrata uma mistura étnica, com descendência dos *Fur*, dos *Zaghawa* (advindos do Sahara) e dos *árabes*. Há, ainda, o grupo étnico *Kaitinga*, advindo de um clã *Fur* que migrou para o norte da região e adotou a língua *zaghawa* (DE WAAL; FLINT, 2008, pp.3-4). O casamento intertribal era comum na região de *Dor*.

Em razão dos dados e fatos expostos, Alex de Waal e Julie Flint indagam: “How could a person’s identity be printed down? It depends on the context”. (DE WAAL; FLINT, 2008, p.3)¹³².

Esta pequena descrição de alguns dos grupos étnicos presentes em Darfur indica que a região é composta por um complexo mosaico étnico, sendo difícil identificar a etnia de uma pessoa sob o prisma dos seus ancestrais ou características físicas. A identificação de uma pessoa na região, pertencente a uma etnia ou a outra, pode depender de algum contexto específico. Por exemplo, se uma pessoa de um vilarejo *Fur* ou *Tunjur* acumular muitos animais e decidir se mudar com eles sazonalmente, pode preferir intitular-se “*Zaghawa*” ou mesmo “*Árabe*”, tribo cujos hábitos seriam consonantes com seu modo de vida¹³³.

De fato, para o geógrafo K. M. Barbour (1961 apud PRUNIER, 2008, p.5), o termo “árabe” é usado no Sudão de variadas formas, podendo significar: raça, etnia, discurso, ideia e modo de vida. “Árabe”, nesse contexto, seria tanto uma marca de “civilização” (em oposição à selvageria “africana”), como, também, estaria relacionado com a dicotomia nomadismo vs. sedentarismo.

No século XIX, os denominados “*dinka árabes*” designavam tribos árabes como nômades. Prunier argumenta ser tal expressão paradoxal, uma vez que a tribo *dinka* nunca foi arabizada nem islamizada (PRUNIER, 2008, p.5), mas detinha o modo de vida nômade.

Para Prunier a presente crise em Darfur não está ligada essencialmente a questões culturais e biológicas, mas relacionada a um contexto de completa reordenação do sistema de percepções, uma vez que a distinção atual entre “árabes” e “africanos” está relacionada a construções ideológicas que se iniciaram no início do século XX pelo governo de Cartum (PRUNIER, 2008, p.6).

¹³² “Como a identidade de uma pessoa poderia ser percebida? Dependia do contexto” (DE WAAL; FLINT, 2008, p.3, tradução nossa).

¹³³ A descrição étnica da população de Darfur é vasta no livro dos especialistas da região, Alex de Waal e Julie Flint (2008), especialmente os primeiros capítulos que tratam da origem étnica da população darfuri, bem como do governo do Sudão, dos *janjaweed* e dos rebeldes. Também, pode-se estudar a complexa etnicidade da população de Darfur no livro de Gérard Prunier (*Darfur: 21st Century Genocide*. Cornell University Press: New York, 2008).

Prunier adverte que, se voltarmos para uma questão puramente étnica, é possível perceber que Darfur foi povoada por movimentos populacionais migratórios (PRUNIER, 2008, p.6). Pelo noroeste da região vieram os grupos Nilo-Saarianos, que podem ser, atualmente, reconhecidos nos grupos étnicos *Berti*, *Zaghawa* e *Bidayat*. Do nordeste do Vale do Nilo, nas fronteiras com o Egito, vieram os atualmente denominados *Meidob*. Do leste, vieram os grupos denominados “árabes nativos”, como os *Ziyadiyya*, *Ta'aisha*, *Benni Halba*, *Habbaniya* e *Rizzeqqat*.

Um dos últimos grupos populacionais a se estabelecerem em Darfur foram os “*awlad al-Bahar*” (em árabe “filhos do rio”), que abarcavam tribos como *Ja'aliyin* ou os *Danagla*, os quais alcançaram o centro da estrutura do poder sudanês no período colonial e permanecem ocupando-o atualmente (PRUNIER, 2008, p.6).

Esses grupos árabes, que começaram a chegar à região de Darfur durante seu período de prosperidade econômica no século XVIII eram quase que exclusivamente compostos por *fuqara* (pregadores religiosos) e *jallaba* (comerciantes). Apesar de árabes, estes grupos não detinham as características dos “árabes nativos” nômades. Segundo Prunier, esta segunda leva de árabes na região formou uma espécie de elite estrangeira protocolonial em Darfur (PRUNIER, 2008, p.7).

Outra característica divergente entre estes novos árabes, em contradição com os antigos, recai sobre o fato de deterem características de conquistadores e não de colonos. Diferentemente da colonização destes árabes no sul do Sudão, mais voltado à imposição religiosa, política, cultural e linguística; em Darfur, existiam os irmãos dos “*awalad al-Bahar*”, denominados de *Bahhara* (“aqueles do rio”), descendentes dos antigos árabes que detinham a mesma língua e religião. Mesmo que estes últimos grupos formassem uma elite estrangeira, eles operavam na região de Darfur, ao contrário do que ocorria no sul do Sudão, em um ambiente favorável onde eram respeitados por sua fortuna e conhecimento islâmico – “In the South they [“*awalad al-Bahar*”] stood out as alien invaders, but in Darfur they blended with the population as a nativized external elite”. (PRUNIER, 2008, p.8)¹³⁴.

¹³⁴ “No Sul, eles [‘*awalad al-Bahar*’] destacaram-se como invasores alienígenas, mas em Darfur, fundiram-se com a população como um elite nativa externa”. (PRUNIER, 2008, p.8, tradução nossa).

2.3. As respostas internacionais ao conflito em Darfur fora do âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O conflito na região de Darfur passou despercebido para a comunidade internacional por décadas. Isso porque o foco no Sudão era a Guerra Civil entre o sul e o norte. Somente em abril de 2003, quando se intensificou o conflito, que a primeira missão humanitária chegou à região, por meio do Escritório da USAID (*U.S. Agency for International Development*) em Assistência a Desastres no Exterior (FLINT; DE WAAL, 2008, p.167).

Assim que o Presidente do Sudão anunciou o fim das operações militares em Darfur e a suspensão parcial do bloqueio da atividade humanitária na região, em fevereiro de 2004, juntamente com a USAID, aos poucos, foram chegando a Darfur o Programa Mundial de Alimentos (WFP); a OXFAM; a CARE; os Médicos Sem Fronteiras (MSF); os doadores europeus; e ONGs diversas¹³⁵.

Com o advento da assinatura, em janeiro de 2005, do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA)¹³⁶ – acordo de paz que pôs fim a 21 anos de guerra civil entre o sul e o norte do Sudão – instalou-se, por meio da Resolução 1590 do CSNU, de 24 de março de 2005, a UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*), missão de manutenção de paz da ONU instaurada para supervisionar e implementar o CPA.

O comandante-geral da UNMIS era Jan Pronk, um veterano holandês que devotou esforços à tentativa de abordar a crise em Darfur dentro do espectro maior da crise Norte-Sul;

¹³⁵ Seis meses depois, estima-se que 940.000 pessoas em Darfur e 200.000 no Chade estavam recebendo assistência alimentar. Segundo o Relatório da USAID ‘*Darfur-Humanitarian Emergency, Fact Sheet#2, FY 2005*’, de 8 de outubro de 2004, o governo dos EUA estimaram um gasto de 300 milhões de dólares em emergência humanitária da região (FLINT; DE WAAL, 2008, p.170). Segundo relatam Julie Flint e Alex de Wall, um grupo de trabalhadores humanitários e ativistas vivenciou a luta no Sudão por mais de vinte anos, tentando minimizar a perda humana do que pareciam ser guerras permanentes e sem fim; e aprenderam que a assistência humanitária na região não poderia preencher o vácuo político (FLINT; DE WAAL, 2008, p.170).

¹³⁶ O CPA, também conhecido como os Acordos de Naivasha (*Naivasha Protocols*), abarca um conjunto de acordos que culminaram em janeiro de 2005 em um acordo de paz por meio da assinatura entre o Movimento de Libertação do Povo Sudanês (SPLM, em seu acrônimo em inglês) e o Governo do Sudão. O CPA foi criado para acabar com a Segunda Guerra Civil Sudanesa, desenvolver o governo democrático em todo o país e melhorar a distribuição das receitas advindas do petróleo. O CPA estabeleceu a realização de um referendo em 2011 (ocorrido entre 09 e 15 de janeiro), para a consulta populacional acerca da emancipação do Sudão do Sul. Com grande participação popular, o referendo teve um resultado a favor da emancipação. A grande discussão atual acerca da separação do maior país africano relaciona-se com o fato de a maioria das reservas de petróleo sudanês estar no território do Sudão do Sul – de maioria “africana”, ao passo que a exportação desse material é feita por meio do *Port Sudan*, localizado no Sudão do Norte – de maioria “árabe” (vide Anexo A, Figura 3). Ademais, grande preocupação relaciona-se com a possível deterioração da crise na região de Darfur com a emancipação do sul do país. O processo de paz que culminou no CPA foi incentivado pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, em seu acrônimo em inglês), que também atuou nas conversações de paz em Abuja, em relação ao conflito em Darfur.

já que, para ele, uma crise mal resolvida em Darfur poderia deteriorar a aplicação do mandato do CPA.

Infelizmente, o CPA não abordava as negociações entre Cartum e os rebeldes em Darfur. Para Flint e De Wall (2008, p.172), uma lição aprendida por Pronk em sua longa experiência negociadora com Cartum era que pouco podia se conseguir com influência e pressão sobre o governo sem uma estratégia coordenada e consistente. Para os autores, tal estratégia não ocorreu nas negociações para Darfur. Os EUA, que chefiaram a resposta humanitária na região, tomaram iniciativas sem consultar os outros interessados. A União Europeia (UE), por sua vez, batia de frente com as iniciativas norte-americanas, sem qualquer coordenação. As Nações Unidas frequentemente tornaram sua presença na região mais competitiva que coordenativa (FLINT; DE WAAL, 2008, p.173).

Apesar disso, Flint e de Waal afirmam que a operação de assistência humanitária na região teve relativo sucesso, mesmo com os constantes impedimentos da chegada da ajuda humanitária por parte do governo e pela tortuosa e desértica geografia da região. Para os citados autores, a operação humanitária em Darfur operou em sua máxima capacidade em meados de 2004, logo após Cartum e os *janjaweed* terem completado a campanha de destruição massiva em Darfur do Norte e Darfur Ocidental – “The site of the worst humanitarian crisis became the locus of the world’s largest relief effort, with world attention only briefly distracted by the Indian Ocean tsunami”. (FLINT; DE WAAL, 2008, p.173)¹³⁷.

Em relação às relações bilaterais, os EUA já são chamados, há tempos, para assumir uma posição de liderança frente aos acontecimentos sudaneses. Retoricamente, os EUA estão na linha de frente da ação internacional. Colin Powell e George W. Bush nomearam o massacre em Darfur como genocídio. Powell visitou a região em 2004 e Condoleezza Rice em 2005. Os EUA é o país que mais contribui para a ajuda humanitária em Darfur (GRONO, in HOEVEN et al., 2006, p.157). Ademais, como veremos adiante, os EUA evitaram vetar a resolução que submete o caso de Darfur ao TPI, apesar do grande impasse existente entre esse órgão internacional e o país. Em 2006, o Senado norte-americano aprovou o *Darfur Peace Accountability Act*¹³⁸, que reafirma a caracterização do conflito em Darfur como genocídio.

¹³⁷ “O lugar da pior crise humanitária tornou-se o *locus* do maior esforço da ajuda humanitária mundial, com a atenção do mundo apenas brevemente distraída pelo tsunami do Oceano Índico”. (FLINT, De WAAL, 2008, p.173, tradução nossa).

¹³⁸ O *Darfur Peace Accountability Act* (HR 3127 / S. 1462), ou DPAA, reafirma a posição do governo dos Estados Unidos de que o conflito em Darfur constitui crime de genocídio, pede ao governo para expandir a força de paz da União Africana em Darfur (AMIS), bem como autorizar um mandato mais forte para a AMIS, incluindo apoio logístico mais generoso. Ele também orienta o governo para ajudar o Tribunal Penal Internacional a trazer à justiça os culpados de crimes de guerra em Darfur. O DPAA foi aprovado pela Câmara e

Além disso, a sociedade civil organizada norte-americana pressionou o governo a impulsionar a campanha contra o genocídio em Darfur, criando a Coalizão *Save Darfur*, que abarca diferentes organismos¹³⁹ cujo propósito é o de tipificar a situação vivida em Darfur como *genocídio*, com o intuito de angariar a força necessária para pressionar uma intervenção militar na região para fins de proteção humana (FLINT, de WAAL, 2008, p.181).

Samantha Power¹⁴⁰, um dia depois das comemorações da ONU pelos 10 anos do genocídio em Ruanda, ocorridas em sete de abril de 2004, publicou um artigo no *The New York Times* intitulado *Remember Rwanda, but Take Action in Sudan*. No mesmo sentido, Jan Egeland, então Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários da ONU, e Mukesh Kapila, Coordenador Humanitário da ONU no Sudão, apontaram a situação vivida em Darfur como genocídio.

A cobertura da mídia e as redes de *advocacy* sobre a situação no país africano pode ser considerada uma das maiores manifestações de ativismo desde o movimento *anti-apartheid*. Flint e de Waal apontam alguns dados nesse sentido: os artigos em língua inglesa na mídia internacional a respeito da situação em Darfur passaram de 50, em março de 2004, para 1.300, em agosto do mesmo ano; a maioria dos artigos advogava a necessidade de uma intervenção militar (FLINT; de WAAL, 2008, p.184). O resultado dessa enorme campanha foi imediato: “Khartoum could not persist in its refusal of humanitarian operations; and aid organizations in Darfur have not had to scramble for funds” (FLINT; de WAAL, 2008, p.184)¹⁴¹.

Em 2007, uma pesquisa sobre a opinião pública global apontou que 83% dos norte-americanos acreditavam que a ONU tinha o direito e a responsabilidade de intervenção em Darfur¹⁴². De fato, a situação em Darfur mostrou-se uma questão importante na política doméstica dos EUA. Além disso, ONGs internacionais como o *International Crisis Group*, a Anistia Internacional e o *Human Rights Watch*, também participaram ativamente desse processo.

pelo Senado norte-americano e sancionado pelo Presidente Bush em 13 de outubro de 2006, juntamente com uma ordem executiva acoplada.

¹³⁹ Entre os organismos encontram-se: *the US Holocaust Museum; American Jewish World Service; Genocide Intervention Network; Coalition for International Justice*, entre outros, etc.

¹⁴⁰ Samantha Power é acadêmica, oficial de Governo e escritora. Atua vividamente nas questões de genocídio mundialmente. Ganhou o Prêmio Pulitzer por seu livro “*A problem from Hell: America and the Age of Genocide*” (2003).

¹⁴¹ “Cartum não poderia persistir em sua recusa da entrada de operações humanitárias na região, e as organizações de ajuda humanitária em Darfur não tiveram que lutar por recursos” (FLINT; de WALL, 2008, p.184, tradução nossa).

¹⁴² Ver: www.worldpublicopinion.org e o *Chicago Council on Global Affairs*, ‘Publics around the world say UN has responsibility to protect against genocide’, 4 de abril de 2007.

Rússia e China, por outro lado, aventuram-se por um caminho mais controverso. Ambos os países foram acusados pela Anistia Internacional de violarem as sanções de armas imposta aos sudaneses.

No caso chinês, destaque deve ser dado, ainda, aos acordos comerciais preferenciais de petróleo estabelecidos com o Sudão. A estatal oriental petrolífera, CNPC (*Chinese National Petroleum Company*), controla o consórcio responsável pela maior parte da produção sudanesa, o GNPOC (*Greater Nile Petroleum Operating Company*) e o país mostra grande aptidão em manter relações coerentes com os africanos. Algumas tentativas do bloco de países liderado pelos EUA e pela UE de adoção de uma resolução no CSNU que pudesse ser mais taxativa ou mesmo intervencionista no Sudão foram veementemente vetadas pela China.

A UE expressa, já há alguns anos, seu apoio às ações em prol da pacificação do Sudão, visto que, desde 2004, mobiliza recursos para serem enviados à região. Estima-se que o bloco já enviou cerca de 4.3 bilhões de Euros em ajuda para o Sudão, especialmente direcionada às iniciativas africanas de diálogos de pacificação (IBRAHIM; in HOEVEN et al., 2006, p. 29).

A abordagem da UE também abarca o apoio às ações empreendidas pela União Africana (UA), já que o grupo europeu vê o bloco africano como o ator internacional principal para a resolução do conflito em Darfur: “support African solutions to African problems” (GRONO; in HOEVEN et al., 2006, p. 155)¹⁴³. Na mesma linha da UE, a OTAN se limita a oferecer apoio logístico e técnico para a missão de paz da UA.

É de se destacar, ainda, que tanto os EUA quanto a UE trabalharam ativamente na mediação para que o sul e o norte chegassem a um acordo de paz (CPA) que colocasse fim à guerra civil.

Regionalmente, a UA obteve papel-chave nas intermediações e intervenções em Darfur. Segundo Flint e de Wall, “The African Union became peacekeeper and peacemaker in Darfur *by default*, because no other organization would take on the challenge” (FLINT; DE WAAL, 2008, p.173, grifos nossos)¹⁴⁴.

Insta ressaltar que o artigo quarto do ato constitutivo da UA, de 11 de julho de 2000, aponta que entre os princípios da União se inclui o dever de intervenção no evento de graves violações dos direitos humanos e do DIH: “(h) the right of the Union to intervene in a

¹⁴³ “apoiar soluções africanas para problemas africanos” (GRONO; in HOEVEN et al., 2006, p. 155, tradução nossa).

¹⁴⁴ “A União Africana tornou-se *peacekeeper* e *peacemaker* em Darfur *de forma subsidiária*, pois nenhuma outra organização enfrentaria este desafio” (FLINT; DE WAAL, 2008, p.173, grifos nossos, tradução nossa).

Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”^{145 146}.

Não obstante, o Conselho de Paz e Segurança da UA tornou-se operacional somente em 2004 e, por meio deste, a UA estabeleceu uma missão de monitoramento em Darfur em meados de 2004 (AMIS – *African Mission in Darfur*), consistente de 120 militares para monitorar o cessar-fogo acordado entre as partes conflitantes e 350 tropas para sua proteção (FLINT; de WAAL, 2008, p.174)¹⁴⁷.

Apesar de uma intervenção humanitária armada ser possível pelo Ato Constitutivo da UA (Art. 4 (h)), seu Conselho não considerou nenhuma outra opção além daquelas expressas no fraco e fracassado Acordo de N’Djamena de Cessar-fogo Humanitário, assinado em oito de abril de 2004¹⁴⁸.

O Conselho da UA decidiu, posteriormente, expandir a AMIS para 3.300 tropas em outubro do mesmo ano; e para 7.700 tropas, em abril de 2005. Contudo, uma grande lacuna se tornou aparente entre intenções e capacidades: a missão da UA em 2006 ainda não tinha conseguido atingir seu efetivo pretendido de 7.700 militares, dos quais era esperado patrulhar uma área do tamanho da França. Além disso, o mandato da missão da UA era de observação, não podendo proativamente proteger a população civil em perigo¹⁴⁹.

Julie Flint e Alex de Waal afirmam que os poucos resultados conseguidos pelos oficiais da AMIS vinham mais do entendimento dos *peacekeepers* de que as ações deveriam centrar-se mais nos resultados que nas regras e protocolos. Exemplificam isso com a atitude do General Festus Okwonko, da Nigéria, do primeiro batalhão da AMIS, que quebrou

¹⁴⁵ “(h) o direito da União de intervir em um Estado-membro por meio de uma decisão da Assembleia em caso de circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade” (tradução nossa).

¹⁴⁶ CONSTITUTIVE ACT OF THE AFRICAN UNION ADOPTED BY THE THIRTY-SIXTH ORDINARY SESSION OF THE ASSEMBLY OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, 11 de julho de 2000, LOME, TOGO, Artigo 4 (h).

¹⁴⁷ O presidente democraticamente eleito do Mali, Konaré, empenhou-se arduamente em resolver a questão de Darfur dentro do Conselho de Segurança e Paz da UA, visitando campos de IDPs pessoalmente em El Fasher, Darfur.

¹⁴⁸ Julie Flint e Alex de Wall (2008, pp.174-175) explica que um acordo de cessar-fogo que não tenha em anexo mapas e posições dos beligerantes na região era impraticável. Tal acordo foi realizado sem nenhum estudo prévio e negociações efetivas pelas partes do conflito, uma vez que o Sudão, o Chade e a UA estavam sendo pressionados pelos EUA e pela ONU a conseguirem uma solução rápida para não colocar em risco as conversações de paz da guerra civil norte-sul sudanesa. Resultado disso foi que nem o exército sudanês, nem os janjaweed, nem os rebeldes respeitaram o acordo de cessar-fogo. Segundo os autores, as Nações Unidas nunca enviariam uma missão de manutenção de paz sem um acordo de cessar-fogo mais forte. Para alguns *peacekeepers* da AMIS, esta era uma missão impossível. Segundo Abdul Mohammed, Conselheiro da UA, “Africa responded to Darfur with its hearts, not with its head” (FLINT; de WAAL, 2008, p.175).

¹⁴⁹ Na verdade, a AMIS podia somente proteger civis em situações restritas, como afirma seu mandato, que autoriza a proteger civis “whom it [UA] encounters under imminent threat and in the immediate vicinity, within resources and capacity, it being understood that the protection of the civilian population is the responsibility of the Government of Sudan”.

protocolos e empurrou os limites do seu mandato na tentativa de melhor proteger a população civil na região. Segundo o General: “AMIS was weak and appallingly resourced. (...) it was more important to be there and been seen to be there than actually do something” (FLINT; de WAAL, 2008, p.177)¹⁵⁰.

Segundo o professor Mohamed Salih, os pobres resultados da UA decorrem do crescente “déficit democrático de governança africano”¹⁵¹ para atuar em casos que possam resultar em crimes contra a humanidade e genocídio (SALIH, in HOEVEN et al., 2006, p.132).

Para o supracitado professor, a natureza autoritária e o déficit democrático do regime sudanês, característica presente em todos os atos de genocídio ocorridos na história mundial, são caracterizados pelo fato de o atual governo ter chegado ao poder em 1989, por meio de um violento golpe militar, invocando a *Jihad* com o sul do Sudão¹⁵².

Outro papel atribuído à UA, sob a pressão dos EUA e da UE, foi o de facilitar as conversações de paz em Abuja, Nigéria, entre o Governo sudanês e os rebeldes darfuris. As conversações culminaram na assinatura do *Darfur Peace Agreement* (DPA), também conhecido como o Acordo de Paz de Abuja, assinado em cinco de maio de 2006, entre o grupo rebelde, SLA (a parte liderada por *Minni Minnawi*), e o Governo de Cartum.

No entanto, o documento foi rejeitado por dois outros grupos menores, o JEM e a outra facção do SLA. O acordo foi orquestrado pelo Secretário de Estado dos EUA, Robert B. Zoellick, e pelo Representante da UA, Salim Ahmed Salim, além de outras autoridades estrangeiras que operam em Abuja.

¹⁵⁰ “A AMIS era fraca e espantosamente sem recursos. [...] Era mais importante estar lá e parecer que estava lá do que realmente fazer alguma coisa”. (FLINT; de WAAL, 2008, p.177, tradução nossa).

¹⁵¹ Segundo Salih, ao estudar as democracias africanas, três grandes problemas de déficit de governança persistem: 1) a natureza étnica das instituições políticas, em que mobilizações étnicas e raciais tem historicamente sido cúmplice de genocídio; 2) a proeminente relação clientelista, que ultimamente tem se desenvolvido em um sistema militarizado de elaboradas redes de comunicação entre os senhores da guerra africanos; 3) a ausência de instituições democráticas internas e partidos democráticos leva à exclusão das minorias e a fusão entre Estado e nação (com forte elemento étnico).

¹⁵² Além disso, o professor Salih analisa as similaridades e estruturas paralelas do genocídio em Darfur com outros casos históricos de genocídio, apresentando cinco questões principais: 1) déficit de governança sudanesa de um regime altamente militarizado que utiliza forças paramilitares pertencentes a um grupo étnico distinto daquele que se rebela contra o governo central, os quais cometem atrocidades contra seus oponentes políticos; 2) genocídio patrocinado por um governo não democrático e pertencente a forças religiosas extremistas; 3) ainda que no caso de Darfur as vítimas possuam as mesmas características religiosas de seus perpetradores (ambos são muçulmanos), elas pertencem a um grupo étnico distinto (ancestral africano); 4) deslocamento de grandes populações de regiões mais férteis para regiões desérticas relembra os casos de deportações cometidos em todos os históricos casos de genocídio; 5) ao invés de proteger as vítimas dos massacres, as tropas governamentais são parte dos atos de violência, além de oferecerem apoio logístico e fornecimento de armamentos (SALIH, in HOEVEN et al., 2006, pp.135-138).

O texto assinado obrigava o Governo da Unidade Nacional Sudanesa a providenciar o desarmamento e a desmobilização da paramilícia *janjaweed*; bem como contemplava a criação da Autoridade Transicional para a Região de Darfur (TDRA, em seu acrônimo em inglês), a qual detinha a responsabilidade pela implementação do DPA¹⁵³.

De dezembro de 2010 até 14 de julho de 2011, em Doha, Catar, houve outras negociações de paz em torno do rascunho de um novo acordo de paz para Darfur, com a presença do JEM e de grupos rebeldes emergentes, como o LJM (*Liberation and Justice Movement*) e o *Sudanese Alliance Resistance Forces in Darfur*.

Um novo DPA foi acordado em Doha (Acordo de Doha), em julho de 2011, entre o Governo do Sudão e o LJM. Este acordo estabeleceu um fundo de compensação para as vítimas do conflito de Darfur; permitiu ao presidente do Sudão nomear um vice-presidente para a região de Darfur e constituir uma estrutura administrativa na região que incluísse os três estados além da criação de uma autoridade estratégica regional, o *Darfur Regional Authority*. O objetivo era supervisionar Darfur como um todo.

No âmbito jurídico internacional também houve respostas às atrocidades ocorridas em Darfur. O CSNU delegou o indiciamento de perpetradores ao TPI, na resolução 1593 (2005), utilizando-se do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Assim, 51 pessoas (entre autoridades políticas e militares, bem como insurgentes) foram identificadas como responsáveis, direta ou indiretamente, pelos crimes ocorridos em Darfur desde primeiro de julho de 2002.

Nessas investigações, o TPI condenou, em Abril de 2007, o ex-Ministro de Estado e atual Ministro das Relações Humanitárias do Sudão, Ahmed Haroum, e o comandante da paramilícia *janjaweed*, Ali Kushayb, por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme citado anteriormente.

Além disso, com base nas atrocidades cometidas em Darfur, em 14 de julho de 2008, o TPI indiciou, por meio do Promotor Luis Moreno-Ocampo, o presidente do Sudão, Omar H. Al Bashir, por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Pela primeira vez um chefe de Estado em atividade foi acusado pelo TPI por prática de genocídio.

¹⁵³ Além disso, o DPA de 2006 previu a realização de um referendo acerca do status permanente da região frente à República do Sudão até Julho de 2010, o qual nunca ocorreu.¹⁵³ De acordo com a Comissão Eleitoral Nacional Sudanesa, responsável pela organização do citado referendo, a população dos atuais três estados em Darfur deverá escolher entre duas opções: se a região deve manter o *status quo* atual, ou se outra região única que englobasse os três estados deveria ser criada (Ver: *People's Daily Online* (China – 26 de abril de 2011. Disponível em: <http://english.people.com.cn/90001/90777/90855/7361811.html>)). O DPA, contudo, por ter sido assinado somente entre o governo sudanês e uma das facções rebeldes, não detém a legitimidade necessária para a realização e aceitação dos resultados do referendo por parte das outras facções rebeldes, como o JEM e, mais recentemente, o LJM (*Liberation and Justice Movement*).

Até o presente momento, o governo do Sudão não entregou os acusados ao TPI e nem tem demonstrado vontade em fazê-lo. Ao contrário, a Liga Árabe, a União Africana e até mesmo países como a França apoiam os esforços do NCP, partido árabe pró-governo de Cartum, no sentido de suspensão das investigações do TPI, ao invocar o Artigo 16 do Estatuto de Roma, que estabelece que as investigações do Tribunal possam ser suspensas caso configurem ameaças ao processo de paz Norte-Sul sudanês.

Contudo, apesar das controvérsias incitadas, em 04 de março de 2009, o TPI ordenou o mandato de prisão a Al Bashir por crimes de guerra e crimes contra a humanidade (excluindo o genocídio). Em retaliação, o NCP sudanês expulsou organismos internacionais vitais para a ajuda humanitária em muitos campos de deslocados, agravando a situação ainda mais.

A análise dos crimes internacionais perpetrados em Darfur será abordada na próxima seção.

2.4. Análise dos alegados crimes internacionais cometidos em Darfur: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seus artigos 53 e 64, adotou a regra do *jus cogens*, segundo a qual certos tipos de crimes, por serem considerados extremamente hediondos, existem independentemente de serem regulados por norma jurídica positivada, pelo fato de afetarem o interesse da comunidade global, ameaçarem a paz e a segurança da humanidade e ferirem sua consciência (BASSIOUNI, 1997, p. 141).

Os crimes internacionais comumente aceitos na literatura jurídica internacional que se elevam a violações de *jus cogens* abarcam: a proibição da tortura; os crimes contra a humanidade; os crimes de guerra; o crime de genocídio; o crime de agressão; pirataria; escravidão e práticas relacionadas. (BASSIOUNI, 1997, p.139-140). Assim, percebe-se que os *core crimes* da jurisdição do TPI são classificados como violações de *jus cogens* e, como tal, demandam obrigações *erga omnes*, que designam as implicações jurídicas emanadas do *jus cogens*¹⁵⁴.

As definições dos crimes previstos no Estatuto de Roma, constitutivo do TPI, não configura um rol taxativo de tipos penais, apenas traz as tipificações que, indiscutivelmente,

¹⁵⁴ É importante explicitar que o Estatuto de Roma, constitutivo do TPI, não estabelece os quatro crimes sob sua jurisdição como violações de *jus cogens*, tão somente ressalta a natureza *jus cogens* desses crimes.

estariam dentro da esfera de competência material do Tribunal¹⁵⁵, quais sejam: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão¹⁵⁶ (Artigo 5º do Estatuto de Roma). No caso de Darfur, é possível afirmar a ocorrência de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Optou-se por abordar, nessa seção, o Relatório da Comissão Internacional de Investigação das Nações Unidas (CIINU) para Darfur, de 25 de janeiro de 2005, e o Requerimento do Promotor do TPI ao Juízo de Instrução deste Tribunal, relativo ao Artigo 58 do Estatuto de Roma (adiante, Requerimento do Promotor), de 14 de julho de 2008¹⁵⁷. Tanto o Relatório da Comissão como o Requerimento do Promotor resultam da implementação de duas resoluções do CSNU: a Resolução 1564 (2004), a qual demanda ao SGNU que estabeleça a CIINU para investigar os relatos de violações do DIDH e do DIH em Darfur por todas as partes do conflito e determinar se atos de genocídio ocorreram¹⁵⁸; e a Resolução 1593 (2005), que decidiu referir o caso de Darfur ao TPI, utilizando do Artigo 13 (b) do Estatuto de Roma¹⁵⁹.

¹⁵⁵ A dificuldade de definição destes crimes reflete as falhas e lacunas da normatização internacional sobre a matéria, especialmente as definições de crimes contra a humanidade e as de genocídio, e a superposição patente da noção destes dois crimes em alguns casos. As definições são de natureza a adequar-se ao caso específico e, em alguns casos, até em inovar, como nos crimes de natureza sexual.

¹⁵⁶ A presente dissertação não abordará o *crime de agressão*, uma vez que este não abrange a tipologia de crime perpetrado no estudo de caso em questão. Em relação ao crime de agressão, vale mencionar que, diante da não definição deste crime durante as negociações do Estatuto de Roma, decidiu-se por defini-lo posteriormente, de acordo com o § 2º, do artigo 5º do Estatuto. Assim, a Conferência de Revisão do Estatuto, ocorrida em Kampala, Uganda, entre 3 de maio e 10 de junho de 2010, adotou a emenda ao Estatuto, que incluiu o crime de agressão e as condições sob as quais o TPI pode exercer jurisdição sob tal crime (vide Resolução RC/Res.6). O exercício da jurisdição sobre crimes de agressão pelo TPI será sujeito à decisão a ser futuramente tomada, depois do dia 1 de janeiro de 2017, pela mesma maioria necessária para adoção de emendas. A definição do crime de agressão adotada pela Conferência de Revisão é baseada na Resolução 3314 (XXIX) da AGNU. Assim, os Estados-parte na Conferência de Revisão acordaram em definir o crime de agressão (Anexo I, RC/Res.6, artigo 8º *bis*, §1º) como “o planejamento, a preparação, a iniciação e a execução de um ato de agressão, cometido por um indivíduo em posição efetiva de controle ou que possa direcionar as ações políticas e militares de um Estado e, tal ato, por seu caráter, gravidade e escala, constitua uma violação manifesta à Carta das Nações Unidas”.

¹⁵⁷ O Artigo 58 do Estatuto de Roma aborda questões relativas ao Mandato de Prisão e Notificação de Comparecimento por meio do Juízo de Instrução (*Pre-Trial Chamber*) do Tribunal Penal Internacional.

¹⁵⁸ Em outubro de 2004, o SGNU indicou Antônio Cassese (Presidente da Comissão), Mohamed Fayek, Hina Jilani, Dumisa Ntsebeza e Therese Striggner-Scott como membros da CIINU e requisitou que a mesma reportasse a ele em três meses. A CIINU contou com o apoio de um time de investigadores apontados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), composto por especialistas forenses, investigadores especialistas em violência com base no gênero e analistas militares. O escopo do mandato da CIINU abordava as seguintes investigações: i) violações do DIDH e de DIH perpetradas por todas as partes do conflito; ii) se atos de genocídio ocorreram; iii) a identificação dos perpetradores e; iv) os mecanismos de *accountability*.

¹⁵⁹ Estudaremos na quinta sessão deste capítulo a análise do conteúdo das trinta resoluções do Conselho de Segurança da ONU acerca do conflito em Darfur, desde a resolução 1547 (2004), de 11/06/2004, à resolução 2003 (2011), de 29/07/2011.

Com relação ao Relatório, a CIINU, após extensas investigações, análise de documentos e minucioso relato dos fatos, concluiu terem ocorrido crimes contra a humanidade e crimes de guerra em Darfur:

The alleged crimes that have been documented in Darfur meet the thresholds of the Rome Statute as defined in articles 7 (1), 8 (1) and 8 (f). There is an internal armed conflict in Darfur between the governmental authorities and organized armed groups. A body of reliable information indicates that *war crimes* may have been committed on a large-scale, at times even as part of a plan or a policy. There is also a wealth of credible material which suggests that criminal acts were committed as part of widespread or systematic attacks directed against the civilian population, with knowledge of the attacks. In the opinion of the Commission therefore, these may amount to *crimes against humanity* (Relatório da CIINU, 2005, p. 5, grifos nossos)¹⁶⁰.

Em 14 de julho de 2008, o TPI indiciou, por meio do Requerimento do Promotor Luis Moreno-Ocampo ao Juízo de Instrução deste Tribunal, o presidente do Sudão, Omar Hassan Ahmad Al Bashir (adiante Al Bashir), acusando-o dos seguintes delitos internacionais: crimes de guerra, crimes contra a humanidade e *genocídio*, pelas atrocidades cometidas em Darfur.

O Relatório assim estabeleceu:

Upon investigation of crimes committed in the territory of Darfur, Sudan, on or after 1 July 2002, the Office of the Prosecutor (...) has concluded that there are reasonable grounds to believe that **Omar Hassan Ahmad AL BASHIR** (...) bears criminal responsibility under the Rome Statute for the crime of **genocide** under Art. 6(a); killing members of the Fur, Masaalit and Zaghawa ethnic groups; (b) causing serious bodily or mental harm to members of those groups; and (c) deliberately inflicting on those groups conditions of life calculated to bring about their physical destruction in part; for **crimes against humanity** under Art. 7(1) of the Rome Statute committing as part of a widespread and systematic attack directed against the civilian population of Darfur with knowledge of the attack, the acts of (a) murder; (b) extermination; (d) forcible transfer of the population; (f) torture and (g) rapes, and for **war crimes** under Art. 8 (2) (e) (i) of the Statute, for intentionally directing attacks against the civilian population as such, and (v) pillaging a town or place (ICC-02/05, 2008, p.3, grifos do autor)¹⁶¹.

¹⁶⁰ “Os alegados crimes que têm sido documentados em Darfur estão positivados no Estatuto de Roma, tal como definidos nos artigos 7° (1), 8° (1) e 8° (f). Há um conflito armado interno em Darfur entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados. Um corpo de informações confiáveis indica que os *crimes de guerra* podem ter sido cometidos em grande escala, às vezes até mesmo como parte de um plano ou uma política. Há também materiais fidedignos que sugerem que os atos criminosos foram cometidos como parte de ataques generalizados e sistemáticos contra a população civil, com conhecimento dos ataques. Na opinião da Comissão, portanto, estes podem constituir *crimes contra a humanidade*” (Relatório da CIINU, 2005, p. 5, grifos nossos, tradução nossa).

¹⁶¹ “Após a investigação dos crimes cometidos no território de Darfur, no Sudão, após 1° de Julho de 2002, a Promotoria (...) concluiu que há motivos razoáveis para crer que **Omar Hassan Ahmad Al Bashir** (...) é responsável pelo cometimento dos seguintes crimes, nos termos do Estatuto de Roma: crime de **genocídio**, nos termos do art. 6° (a); matar membros dos grupos étnicos *Fur, Masaalit e Zaghawa*; (b), causando sérios danos físicos ou mentais a membros desses grupos, e (c) infligir deliberadamente sobre esses grupos condições de vida calculadas para destruir sua integridade física em parte; **crimes contra a humanidade** nos termos do art. 7° (1) do Estatuto de Roma, cometidos como parte de um ataque generalizado e sistemático contra a população civil de

A CIINU focou especialmente os incidentes ocorridos em Darfur entre fevereiro de 2003 a janeiro de 2005; enquanto o Requerimento do Promotor do TPI pautou-se na investigação de fatos ocorridos no país africano desde março de 2003 até 14 de julho de 2008, data do depósito do Relatório¹⁶².

As seções seguintes trazem o estudo dos três crimes abordados no relatório e no requerimento em epígrafe, com maior ênfase no crime de genocídio, ponto de inflexão e controvérsia.

2.4.1. O crime de genocídio: deflagração e execução da campanha de eliminação étnica em Darfur

O conceito de genocídio, presente no Estatuto de Roma, segue praticamente a reprodução do texto da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, inclusive com as mesmas limitações, fato que se repetiu nos estatutos dos tribunais *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia, em seu artigo 4º, §2º, e para Ruanda, em seu artigo 2º, §2º, onde também restou contemplado o texto da retromencionada Convenção.

Assim, o genocídio é definido no artigo 6º do Estatuto de Roma como:

(...) qualquer ato, em tempo de paz e de guerra, com a *intenção* de destruir, em todo ou em parte, um grupo *nacional, étnico, racial* ou *religioso*, como o assassinato ou qualquer dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; subjugação *intencional* do grupo à condição de existência que lhe ocasione a destruição física, total ou parcial, medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo, e transferência forçada de indivíduos, sobretudo crianças, para outro grupo (marcações nossas).

Mediante a análise do tipo penal, percebe-se que não estão incluídos os aspectos políticos ou relacionados à opção sexual no rol dos grupos protegidos (nacional, étnico, racial

Darfur, com conhecimento do ataque, os atos de (a) assassinato, (b) extermínio; (d) transferência forçada da população; (f) tortura e (g) estupro; e **crimes de guerra**, sob o art. 8º (2) (e) (i) do Estatuto de Roma, por cometer intencionalmente ataques contra a população civil como tal, e (v) saquear uma cidade ou lugar” (ICC-02/05, 2008, p.3, grifos do autor, tradução nossa).

¹⁶² No Relatório do Promotor do TPI, encontram-se informações de que Al Bashir chegou ao poder em 1989, pela força, e, ao longo dos anos, recorreu ao uso da força para manter o controle do poder, suprimindo qualquer grupo ou entidade influente que surgisse em Cartum ou na periferia do Sudão que tivesse o potencial de ameaçar tal poder.

e religioso). Depreende-se, ainda, que a questão dos grupos políticos acabou recaindo sobre a definição dos *crimes contra a humanidade por extermínio*.

Além disso, é difícil diferenciar a questão da construção da etnicidade em um país. A rigor, a divisão entre *hutus* e *tutsis* em Ruanda foi criação holandesa quando estes detinham o poder no país; não se tratou de uma questão de divisão étnica dos antepassados ruandeses. Mesmo no massacre da Bósnia seria difícil fazer uma diferenciação precisa entre vítima e perpetrador com relação à etnicidade.

De fato, a questão do genocídio é extremamente ambígua em termos antropológicos e históricos, conforme abordado na segunda seção deste capítulo acerca da complexa questão da etnicidade em Darfur.

O crime de genocídio foi admitido como norma costumeira de direito internacional, conforme consagrado na jurisprudência da CIJ (Opinião Consultiva de 28 de maio de 1951, acerca das Reservas à Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948), onde se afirma que o crime de genocídio fere a consciência humana, causa grande perda à humanidade e é contrário à lei moral e aos objetivos das Nações Unidas.

Ainda, a CIJ afirmou que tais princípios contidos na Convenção sobre o Genocídio de 1948 são reconhecidos pelas nações como vinculantes para os Estados, mesmo que não haja uma obrigação convencionada.

Os parâmetros para caracterização do crime de genocídio não foram explicitados até a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948¹⁶³, que definiu os marcos legais para que a conduta fosse considerada criminosa, os quais permanecem na atualidade¹⁶⁴.

O princípio fundamental por trás da Convenção surgiu da consciência pós-Holocausto de que crimes como o de genocídio são motivos de preocupação não só do grupo-alvo dos ataques, mas da humanidade. O primeiro artigo da Convenção obriga seus membros-signatários a empreenderem a prevenção e a punição do crime de genocídio¹⁶⁵.

¹⁶³ A Conferência de Genocídio foi aprovada unanimemente pela AGNU, em sua Resolução 260, em 09 de dezembro de 1948, e entrou em vigor em 12 de janeiro de 1951.

¹⁶⁴ A Convenção de Genocídio de 1948 define genocídio, em seu Artigo 2, como: "(...) any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) Killing members of the group; (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) Imposing measures intended to prevent births within the group; (e) Forcibly transferring children of the group to another group". Praticamente a mesma definição utilizada no Estatuto de Roma.

¹⁶⁵ O Sudão é membro da Convenção de Genocídio desde 03 de outubro de 2003.

Para Raphael Lemkin¹⁶⁶, advogado polaco de origem judaica, que cunhou o termo genocídio, o crime implica a existência de um plano de ação coordenado contra uma determinada população que foi escolhida como vítima pelo simples fato de pertencer a um grupo-alvo (MELVERN, 2006, p.1). Além disso, a Convenção estipula que o *intento* deve estar presente, apesar da dificuldade na obtenção de provas nesse sentido¹⁶⁷.

A Convenção falha em implementar um mecanismo de intervenção para combater o genocídio; mas autoriza a formação de um tribunal internacional para punir crimes de genocídio (que se materializou efetivamente quando da adoção do Estatuto de Roma, constitutivo do TPI); bem como endossa a acusação de oficiais estatais, e enfraquece a habilidade dos Estados em negar a extradição de perpetradores – “The rights of States were thus giving way to the group rights of citizens” (KLINGHOFFER, 1998, p.106)¹⁶⁸.

No caso sob estudo, o Requerimento do Promotor do TPI explica que a decisão de Al Bashir de destruir os grupos-alvos desenvolveu-se ao longo do tempo (ICC-02/05, 2008, p.4), mediante a interpretação de que os grupos étnicos *Fur, Masaalit e Zaghawa*, enquanto grupos social e politicamente dominantes em Darfur, constituíam ameaça para seu poder na região.

Ainda segundo o Requerimento ora analisado, os motivos de Al Bashir eram políticos, mascarados pela fachada da “contrainsurgência”¹⁶⁹, *com o intuito específico de genocídio*. “The goal was not simply to defeat a rebellion, but to destroy those ethnic groups whose members challenged his [Al Bashir] power” (ICC-02/05, 2008, p.4)¹⁷⁰.

Gérard Prunier (2008) vai ao encontro do Requerimento do Promotor ao argumentar: “This was not ‘counter-insurgency’ organized by a government trying to restore law and order; it was an answer with arms by a racially and culturally dominant group to the insurrection of a racially and culturally subject group” (PRUNIER, 2008, pp. 154-155)¹⁷¹.

Assim, para o Promotor Moreno-Ocampo, os crimes apontados em seu Requerimento não se mostram como efeitos colaterais da campanha militar de Al Bashir, mas sim como uma

¹⁶⁶ Raphael Lemkin (1900 – 1959) cunhou a palavra genocídio em 1943, palavra advinda do grego e do latim: *genos* (palavra grega para família, tribo, raça, etnia) e *cide* (latim para matança). Ele usou a palavra genocídio, em sua forma escrita, primeiramente no livro *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation – Analysis of the Government – Proposals for Redress* (1944), enquanto o Holocausto ocorria.

¹⁶⁷ Verificaremos essa questão na próxima seção deste capítulo.

¹⁶⁸ “O direito dos Estados cederam lugar para o direito dos cidadãos” (KLINGHOFFER, 1998, p.106, tradução nossa).

¹⁶⁹ Tanto o grupo rebelde SLA, quanto o JEM, são compostos majoritariamente por integrantes dos grupos étnicos *Fur, Masaalit e Zaghawa*.

¹⁷⁰ “A meta não era simplesmente conter uma rebelião, mas destruir os grupos étnicos cujos membros desafiaram o poder” (ICC-02/05, 2008, p.4, tradução nossa).

¹⁷¹ “Não foi uma ‘contrainsurgência’ organizada por um governo que tenta restaurar a lei e a ordem, foi uma resposta com armas por um grupo racial e culturalmente dominante na insurreição de um grupo racial e culturalmente alvo” (PRUNIER, 2008, pp. 154-155, tradução nossa).

campanha de eliminação dos grupos étnicos *Fur, Masaali, Zaghawa*¹⁷². A forma como se deu o padrão da campanha de eliminação étnica em Darfur ilustra o argumento:

Al Bashir *intended to destroy* in substantial part the Fur, Masaalit, Zaghawa ethnic groups as such. To this end, he used the entire state apparatus, the Armed Forces and the Militia/Janjaweed [...]. Forces and agents controlled by Al Bashir attacked civilians in towns and villages inhabited mainly by the target groups, committing killings, rapes, torture and destroying means of livelihood. Al Bashir thus forced the displacement of a substantial part of the target groups and then continued to target them in the camps for internally displaced persons (hereafter “IDPs”), causing serious bodily and mental harm – through rapes, tortures and forced displacement in traumatizing conditions – *and deliberately inflicting on a substantial part of those groups conditions of life calculated to bring about their physical destruction, in particular by obstructing the delivery of humanitarian assistance* (ICC 02/05, 2008, pp.4-5, grifos nossos)¹⁷³.

Percebe-se, assim, que, além da questão étnica, também é difícil demonstrar e identificar com precisão o planejamento de atos de genocídio como uma política sistemática para aniquilar total, ou em parte, certo grupo nacional, étnico, racial ou religioso. Tal planejamento pode ser demonstrado por meio do padrão seguido pelos ataques perpetrados nos vilarejos de maioria pertencente aos grupos étnicos alvos.

Nesse sentido, para o Promotor do TPI, “the attacks against villages have followed a common pattern for a period of more than five years from March 2003 up to the time filing this Application” (ICC 02/05, 2008, p.5)¹⁷⁴.

O padrão dos ataques foi assim descrito pelo Promotor: as forças armadas sudanesas, em conjunto com os *janjaweed*, cercavam vilarejos de maioria *Fur, Masaalit* ou *Zaghawa* e realizavam ataques indiscriminados à população civil por meio de forças terrestres com intuito de matança generalizada; submetiam garotas e mulheres a estupros em massa; realizavam tortura; e aniquilamento dos meios de vida, por meio da destruição das plantações, queima dos estoques de grãos, queima das casas e instalações comunitárias – como escolas, mesquitas e hospitais; envenenavam fontes de água, inabilitando o uso dos poços

¹⁷² O Promotor explica que desde 2003 as forças militares de Al Bashir especificamente e propositadamente tiveram como alvo a população civil que não participava dos confrontos, em particular, parte substantiva dos três grupos étnicos supracitados.

¹⁷³ “Al Bashir teve a intenção de destruir parte substancial dos grupos étnicos Fur, Masaalit, Zaghawa como tal. Para este fim, ele usou todo o aparelho estatal, as Forças Armadas e a Milícia/Janjaweed (...). Forças e agentes controlados por Al Bashir atacaram civis nas cidades e aldeias habitadas principalmente pelos grupos-alvo, cometendo assassinatos, estupros, tortura e destruição de meios de subsistência. Al Bashir, assim, forçou o deslocamento de uma parte substancial dos grupos-alvo e, em seguida, continuou a atacá-los nos campos para pessoas deslocadas internamente (a seguir ‘deslocados internos’), causando danos corporais e mentais – por meio de estupros, tortura e deslocamento forçado em condições traumatizante - e deliberadamente infligindo em parte substancial das condições de vida dos grupos calculadas para trazer sua destruição física, especialmente obstruindo a prestação de assistência humanitária” (ICC 5/2, 2008, pp.4-5, tradução nossa).

¹⁷⁴ “Os ataques contra aldeias têm seguido um padrão comum por um período de mais de cinco anos desde Março de 2003 até o momento do preenchimento deste requerimento” (ICC 5/2, 2008, p.5, tradução nossa).

comunitários e bombas de água, entre outros. Como consequência das condutas criminosas, houve o conseqüente deslocamento forçado da população-alvo (com formação de enormes campos de deslocados internos também sujeitos aos ataques) e a obstrução da ajuda humanitária à população necessitada. Ainda, em alguns casos, ocorreram bombardeios aéreos antes ou durante os ataques.

Tal padrão de ataques, conforme descrito acima, também é encontrado nos relatos dos sobreviventes que conseguiram migrar para os campos de refugiados nos países vizinhos, especialmente no Chade e na República Centro-Africana (STEIDLE; WALLACE, 2007).

Para o Promotor Moreno-Ocampo, “Al Bashir has **intended** to subject a substantial part of the target groups to conditions calculated to slowly bring about their physical destruction” (ICC 02/05, 2008, p.10, grifos do autor)¹⁷⁵. Isso porque as condições impostas à população forçosamente deslocada que se encontrava ou não nos campos resultaram na morte lenta de 80.000 a 250.000 pessoas, incluindo parte substancial dos grupos étnicos alvos (ICC 02/05, 2008, p.10).

É importante ressaltar que deslocamentos em massa para regiões inóspitas, impedimento do acesso humanitário, bem como a inutilização e destruição dos meios de sobrevivência da população, são considerados elemento tipificador do crime de genocídio, uma vez que impõem condições de vida aos grupos étnicos específicos que os leva à morte total, ou em parte.

Por meio da análise da descrição do padrão de ataque realizado pelas forças armadas sudanesas e pelos *janjaweed*, percebe-se o forte componente de destruição dos meios de vida daqueles que venham a sobreviver. Há anos o acesso à água é uma das estratégias principais para assegurar a vida na desértica região de Darfur e, como abordado acima, os perpetradores padronizadamente destruíam, poluíam ou envenenavam os poços e bombas de água dos vilarejos atacados com o intuito de privação do acesso ao recurso natural essencial à manutenção da vida nestas localidades.

Estatísticas do Requerimento do Promotor do TPI demonstram que não só nos campos de refugiados no Chade e na República Centro-Africana, mas também nos campos de IDPs, a maioria étnica é composta por *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa*.

De acordo com o Requerimento, a etnia *Fur* representa 50% da totalidade dos campos de IDPs em Darfur (ICC-02/05, 2008, p.7). No campo de *Kalma*, na região sul do país,

¹⁷⁵ “Al Bashir **teve a intenção** de submeter uma parte substancial dos grupos-alvo a condições calculadas para sua destruição física lentamente” (ICC 05/02, 2008, p.10, grifos do autor, tradução nossa).

estima-se a presença dos 92.000 deslocados internos – sendo que 46.000 a 50.000 são da etnia *Fur*, 9.000 da etnia *Zaghawa* e 5.000 *Masaalit*.

Da mesma forma, dos 235.000 refugiados de Darfur que vivem nos campos do Chade, 110.000 são da etnia *Zaghawa*; 103.000 dos *Masaalit* e somente 7.750 membros dos *Fur*, uma vez que a localização geográfica em que vive essa etnia é no sul de Darfur (ICC-02/05, 2008, p.7).

Além disso, outro componente da demonstração de genocídio em Darfur, também apontado pelo Promotor em seu Requerimento, é a utilização de estupros massivos como causa de sérios danos mentais e corporais de diversas mulheres e crianças dos grupos étnicos alvos (“dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo”).

Quanto ao assunto, o Requerimento aponta que o estupro tem sido utilizado de forma sistemática por mais de cinco anos em Darfur (ICC-02/05, 2008, p.8). Os bebês nascidos dos estupros foram denominados de *bebês dos janjaweed* e são raramente aceitos de volta à comunidade, o que também ocorre com suas mães (ostracismo social). Como consequência do elevado número deste tipo de bebê, houve uma explosão de infanticídio e abandono de nascituros na região de Darfur.

Assim, o Requerimento do Promotor demonstra que o estupro é parte integral do padrão de destruição dos grupos étnicos alvos em Darfur, como bem explicita o relato de uma vítima de estupro: “they kill our males and dilute our blood with rape. They want to finish us as a people, end our history” (ICC-02/05, 2008, p.8) ¹⁷⁶.

Como explicitado no caso *Akayesu* do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda (ICTR, em seu acrônimo em inglês), o estupro é usado para matar a vontade, o espírito e a vida em si mesma ¹⁷⁷.

O início da campanha de genocídio em Darfur, relatada por Moreno-Ocampo (ICC-02/05, 2008, p.5), data de Março de 2003, após as falhas das negociações e ações militares para acabar com a rebelião no país. Para o Promotor, Al Bashir instruiu publicamente suas forças armadas a reprimirem a rebelião em algumas semanas e não voltarem com nenhum prisioneiro ou ferido dos ataques (ICC 02/05, 2008, p.5).

Exemplo dado pelo Promotor de que o grupo-alvo seria os *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa* foram os ataques realizados nas localidades de *Forobaranga*, *Wadi Saleh* e *Mukjar*. Em tais localidades, 97% dos ataques foram direcionados aos vilarejos de maioria *Fur*, 85% dos

¹⁷⁶ “Eles matam os nossos homens e infestam nosso sangue com o estupro. Eles querem acabar conosco, enquanto povo, acabar com nossa história” (ICC-02/05, 2008, p.8, tradução nossa).

¹⁷⁷ *Akayesu* (ICTR-96-4-T), parag. 523–24. Disponível em: <http://ictr.org>. Último acesso em 20 de maio de 2012.

ataques foram direcionados aos vilarejos de maioria *Masaalit*, enquanto menos de 1% das denominadas vilas “árabes”, nestas localidades, foram atacadas (ICC 02/05, 2008, p.5).

2.4.1.1. A prerrogativa do *intento* para análise do crime de genocídio

O crime de genocídio é um crime de intenção (exige a presença de dolo no aspecto volitivo da conduta). Contudo, reconhecendo que a comprovação da presença expressa da intenção em cometer genocídio é rara e de complexo caráter probatório, a jurisprudência das cortes internacionais (os tribunais *ad hoc* para Ruanda e para a ex-Iugoslávia – ICTR e ICTY – e o TPI) tem manifestado, em muitos casos, a ideia de que o *intento genocida* pode ser inferido das circunstâncias factuais do crime – “This includes the systematic nature, scope and similarity of attacks, the existence of a plan, the targeting of members of specific groups and statements that indicate a genocidal intent” (LIPPMAN, 2007, p.209)¹⁷⁸.

Para o Promotor do TPI, no caso de Darfur se extrai a intenção genocida de Al Bashir por meio da análise das características de alguns fatos ocorridos na região, quais sejam: *i*) o foco sistemático nas vítimas por sua filiação a um grupo étnico particular; *ii*) a falha deliberada em diferenciar população civil e pessoal militar; *iii*) o fato de que os atos perpetrados violam a base constitutiva e indenitária do grupo em questão, como estupros em massa (que resulta em ostracismo social e infanticídio) ou as expulsões massivas de populações de suas terras sem possibilidade de retorno ou reconstituição enquanto grupo; *iv*) a estratégia sofisticada de ocultar crimes e a existência de um plano genocida por meio da fachada da contrainsurgência.

Tudo isso constitui o arcabouço fático do caso vivido em Darfur, no qual a existência de um intento genocida é a única inferência razoável, segundo o Requerimento do Promotor, de 14 de julho de 2008 (ICC 02-05, 2008, p.13).

O genocídio, conforme adverte Alexander K.A. Greenwalt (1999, p.264), “is a crime of specific or special intent, involving a perpetrator who specifically targets victims on the

¹⁷⁸ “Isso inclui a natureza sistemática, o escopo e a semelhança dos ataques, a existência de um plano, o direcionamento a membros de grupos específicos e declarações que indiquem uma intenção genocida” (LIPPMAN, 2007, p.209, tradução nossa).

basis of their group identity with a deliberate desire to inflict destruction upon the group itself”¹⁷⁹.

Na esteira do pensamento acima exposto, não é suficiente demonstrar que o suposto perpetrador aja com conhecimento de que suas ações contribuam para o genocídio, é preciso demonstrar que ele tenha um intento específico para a comissão de tal ato.

A demonstração do intento também é requerida tanto pela Convenção sobre o Genocídio de 1948, em seu artigo 2º, o qual define genocídio, quanto pelo Estatuto de Roma, em seu artigo 30¹⁸⁰.

Em comentário acerca do Código de Crimes Contra a Paz e a Segurança da Humanidade, a Comissão de Direito Internacional (CDI) referiu especificamente ao intento para distinguir o crime de genocídio como: “the distinguishing characteristic of this particular crime under international law”¹⁸¹.

Segundo Williams Schabas (2001, pp. 49-50), os tipos de atos relatados nesse tipo de crime não ocorrem por mero acidente ou como resultado de negligência, deve haver por trás, não só um intento geral de comissão dos atos combinado com uma conscientização de suas possíveis consequências, como também a definição do crime de genocídio requer determinado estado de espírito ou intento específico relacionado às consequências dos atos.

Para a Comissão Internacional de Inquérito da ONU (CIINU), o elemento subjetivo (*mens rea*) da intenção genocida implica que o suposto perpetrador conscientemente desejasse que os atos criminosos resultassem na destruição, total, ou em parte, do grupo-alvo (Relatório da CIINU, 2008, p.124).

Para a mencionada Comissão, do ponto de vista penal, “what matters is not the motive, but rather whether or not there exists the required special intent to destroy a group” (Relatório da CIINU, 2008, p.124)^{182 183}.

¹⁷⁹ “é um crime de intenção específica, envolvendo um criminoso que visa especificamente suas vítimas com base na identidade de um grupo, com vontade deliberada de destruir o próprio grupo” (GREENWALT, 1999, p.264, tradução nossa).

¹⁸⁰ O artigo 30 do Estatuto de Roma está assim descrito: “1. Unless otherwise provided, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court only if the material elements are committed *with intent and knowledge*. 2. For the purposes of this article, a person has intent where: (a) In relation to conduct, that person means to engage in the conduct; (b) In relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events. 3. For the purposes of this article, ‘knowledge’ means awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events. ‘Know’ and ‘knowingly’ shall be construed accordingly” (grifos nossos).

¹⁸¹ “a característica que distingue este crime no direito internacional” (tradução nossa).

¹⁸² “O que importa não é o motivo, mas sim se existe ou não a intenção necessária para destruir um grupo” (Relatório da CIINU, 2008, p.124, tradução nossa).

¹⁸³ Ver: *Jelisić (ICTY Appeals Chamber / Câmara de Apelação da ICTY)*, 05 de Julho, 2001, § 49.

A jurisprudência dos tribunais penais internacionais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia (ICTY) e para Ruanda (ICTR) também abordou o elemento do intento no crime de genocídio.

Segundo a CIINU, a Câmara de Apelação da ICTY, no caso *Jelisić*, argumentou em relação à demonstração do intento genocida da seguinte forma:

as to proof of specific intent, it may, in the absence of direct explicit evidence, be inferred from a number of facts and circumstances, such as the general context, the perpetration of other culpable acts systematically directed against the same group, the scale of atrocities committed, the systematic targeting of victims on account of their membership of a particular group, or the repetition of destructive and discriminatory acts^{184 185}.

No caso *Krstic* do ICTY, o general *Radislav Krstic* foi condenado por crime de genocídio por seu papel no massacre de Srebrenica, que resultou na morte de mais de 7.000 homens bósnio-muçumanos.

Para a Câmara de apelação do ICTY, mesmo que não houvesse evidências da presença de *Krstic in locu* durante a matança, foi suficiente demonstrar que ele tinha conhecimento do plano de destruir os bósnio-muçumanos de Srebrenica e havia participado ativamente do planejamento das ações¹⁸⁶.

Ao encontro desse argumento, o professor da Faculdade de Direito de Georgetown, David Luban, cita que o caso *Krstic* é um precedente importante para o entendimento de que se cometeu genocídio em Darfur. Para Luban, a Câmara de Apelação do ICTY, no caso *Krstic*, demonstrou que a matança dos 7.000 homens bósnio-muçumanos foi o primeiro e primordial passo para a limpeza étnica dos 40.000 bósnio-muçumanos que viviam em Srebrenica e seus arredores, região central para a criação de um Estado Sérvio na Bósnia (LUBAN, 2006, p.315)¹⁸⁷.

A Câmara de Julgamento de Primeira Instância para o ICTR, por sua vez, no caso *Akayesu*, decidiu, em 02 de setembro de 1998, que o crime de genocídio exige intento específico para sua comissão.

¹⁸⁴ “como prova da intenção específica, pode-se, na ausência de evidência explícita direta, inferir tal intenção a partir de uma série de fatos e circunstâncias, tais como o contexto geral, a prática de outros atos culposos sistematicamente dirigidos contra o mesmo grupo, a escala de atrocidades cometidas, a orientação sistemática das vítimas em razão de seu pertencimento a um determinado grupo, ou a repetição de atos destrutivos e discriminatórios” (tradução nossa).

¹⁸⁵ Ver: *Jelisić* (ICTY Appeals Chamber / Câmara de Apelação da ICTY), 05 de Julho, 2001, § 47.

¹⁸⁶ *Krstic* (IT-98-33-T), Julgamento, 02 de agosto, 2001, parag. 572. Disponível em: www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm. Veja também: HAGAN, 2003, p. 172.

¹⁸⁷ *Prosecutor vs Krstic*, ICTY-98-22 (Câmara de Apelação, 19 de abril de 2004), pp.15, 37-38.

Dessa forma, mesmo sem confissão expressa, no caso acima citado, o intento específico de destruir certo grupo, totalmente ou em parte, pôde ser inferido dos discursos do acusado e da natureza massiva das atrocidades cometidas.

Ademais, para a inferência do intento genocida de um ato específico, a forma como foi realizada a matança deve ter sido planejada e concertada; bem como o acusado deve, deliberadamente e sistematicamente, colocar como alvo vítimas em razão de serem parte de um grupo específico, o que, no caso concreto *Akayesu*, ocorreu com os *tutsis*¹⁸⁸.

Diferentemente das conclusões do Promotor do TPI, a CIINU (ou Comissão), que detinha, entre outras, a missão dada pelo CSNU de investigar especificamente se atos de genocídio haviam ocorrido no território de Darfur, concluiu:

The Commission concluded that the Government of the Sudan *has not pursued a policy of genocide*. [...] *the crucial element of genocidal intent appears to be missing*; at least as far as the central Government authorities are concerned. [...] those who planned and organized attacks on villages pursued the intent to drive the victims from their homes, *primarily for purposes of counter-insurgency warfare*. The Commission does recognize that in some instances individuals, including Government officials, may commit acts with genocidal intent. Whether this was the case in Darfur, however, is a determination that only a competent court can make on a case by case basis (Relatório da CIINU, 2005, p. 4, grifos nossos)¹⁸⁹.

Segundo a Comissão, dois outros elementos constitutivos do crime de genocídio requerem análise mais profunda: *i*) se o grupo alvo pertence a um dos grupos protegidos pelo direito internacional presente na definição do genocídio; e, *ii*) se os crimes foram cometidos com um intento genocida (Relatório da CIINU, 2005, p.129).

Em relação ao primeiro elemento (*i*), a Comissão argumenta que as variadas tribos que foram objeto dos ataques e matanças (especialmente a tribo dos *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa*) não são grupos étnicos distintos daqueles que os atacaram, já que ambos, perpetradores e vítimas, falam a mesma língua – árabe – e têm a mesma religião – muçumana (Relatório da CIINU, 2005, p.129). Ademais, argumenta a Comissão, as tribos em Darfur que apoiam os rebeldes são identificadas como “africanas” e aquelas tribos que apoiam o governo, como “árabes” (Relatório da CIINU, 2008, p.129).

¹⁸⁸ *Prosecutor vs Akayesu*, ICTR-96-4-T, 1998, parag. 523–24, Disponível em: <http://icttr.org>. Veja também: SCHABAS, 2004, pp. 222–223; VAN DEN HERIK, 2005, pp. 110–112.

¹⁸⁹ “A Comissão concluiu que o Governo do Sudão não tem perseguido uma política de genocídio. [...] *o elemento crucial da intenção genocida parece estar ausente*, pelo menos na medida em que as autoridades governamentais centrais estão em questão [...] Aqueles que planejaram e organizaram ataques a aldeias perseguiram o intento de retirarem as vítimas de suas casas, *principalmente para fins de guerra de contrainsurgência*. A Comissão reconhece que em alguns casos, as pessoas, incluindo funcionários do governo, podem cometer atos com intenção genocida. Se este foi o caso de Darfur, no entanto, é uma determinação que só um tribunal competente pode fazer com base em cada caso específico” (Relatório da CIINU, 2005, p. 4, grifos nossos, tradução nossa).

É importante destacar a diferente concepção presente em ambos os documentos abordados nessa seção para o caso de Darfur. No Requerimento do Promotor do TPI, os *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa* são caracterizados como grupos étnicos, alvos dos ataques. No Relatório da CIINU, não se fala propriamente em grupos étnicos para os *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa*, mas em tribos¹⁹⁰.

Com relação ao segundo ponto (*ii*), a CIINU concluiu, baseada nos “elementos da prova”, que, apesar de não restarem dúvidas quanto aos elementos objetivos de que um genocídio pode ter se materializado em Darfur¹⁹¹, faltou o elemento do intento genocida nos ataques perpetrados na região, por quatro razões principais:

Primeira, em diversos ataques realizados pelos *janjaweed*, em conjunto com as forças armadas sudanesas, os violadores se abstiveram de exterminar a população como um todo, selecionando grupos de jovens homens que eram alegadamente rebeldes¹⁹².

Segunda, a população que sobreviveu ao ataque não foi morta de imediato para aniquilar o grupo, mas levada a campos de deslocados internos do governo.

Sobre esse fato, analisa a Comissão:

(...) the populations surviving attacks on villages are not killed outright, so as to eradicate the group; they are rather forced to abandon their homes and live together in areas selected by the Government. While this attitude of the Sudanese Government may be held to be in breach of international legal standards on human rights and international criminal law rules, it is not indicative of any intent to annihilate the group (Relatório da CIINU, 2005, p.131)¹⁹³.

¹⁹⁰ A presente dissertação não irá abordar aqui a diferença antropológica e cultural africana da diferenciação entre tribos e grupos étnicos específicos. Mas vale a menção desta diferenciação feita entre os documentos para que se possa melhor entender as conclusões divergentes quanto à comissão do genocídio a que se chegaram ambos os Relatórios aqui analisados. Para melhores esclarecimentos desse ponto, ver: Relatório da CIINU, 2005, pp. 125-127. Para melhor entendimento da complexidade étnica e questões tribais no conflito em Darfur, ver: WAAL, Alex; FLINT, Julie, 2008, pp.1-115.

¹⁹¹ A CIINU coletou material confiável que tende a mostrar a ocorrência de matança sistemática da população civil pertencente a uma tribo em particular; causado sérios danos mentais e físicos em larga escala a membros pertencentes a determinadas tribos; e sofrimento massivo e deliberado a essas tribos sob a forma de destruição das condições de vida que levaram a destruição física em total ou em parte (Relatório do CIINU, 2008, p. 133).

¹⁹² No Relatório, a CIINU argumenta esse ponto com alguns exemplos, entre eles, com o ataque realizado em janeiro de 2004 pelos *janjaweed* e as forças armadas sudanesas em *Wadi Saleh*, localidade com 25 vilarejos, habitado por 11.000 pessoas da etnia *Fur*. Segundo relatos colhidos pela Comissão, logo após os ataques, os violadores reuniram os sobreviventes e executaram, entre eles, 15 homens cujos nomes foram lidos por serem suspeitos de serem rebeldes, e 07 outros líderes dos vilarejos. Enviaram o resto da população para vilarejos vizinhos, onde já haviam executado mais de 205 pessoas que eram, supostamente, rebeldes. Da população total na localidade, em torno de 800 pessoas não foram mortas (Relatório da CIINU, 2008, pp. 130-131).

¹⁹³ “[...] a população que sobrevive aos ataques nos vilarejos não são mortos prontamente, com o intuito de erradicarem o grupo, eles são forçados a abandonarem suas casas e viverem juntos em áreas selecionadas pelo Governo. Se esta atitude do Governo do Sudão pode ser considerada como violadora dos padrões legais internacionais sobre direitos humanos e normas do direito internacional penal, não indica intento de aniquilar um grupo por se” (Relatório da CIINU, 2005, p.131, tradução nossa).

Terceira, a Comissão relatou que vilarejos com composição étnica mista não foram atacados.

Quarta, a Comissão concluiu que os perpetradores eram motivados pelo desejo de apropriar-se de gado, camelos, mantimentos e bens, ao invés de alegado extermínio populacional. Exemplo disso consta dos relatos da Comissão do ataque perpetrado pelos *janjaweed*, em 16 de março de 2004, no vilarejo *Jabir*, em que não mataram um homem que não se negou a dar todos seus bens (incluindo seus 200 camelos) para os *janjaweed*, enquanto seu irmão, que negou a se submeter ao saque de apenas um camelo, foi morto (Relatório da CIINU, 2008, p.131).

Ao questionar a decisão da Comissão relativa às supramencionadas primeira e segunda razões acima expostas, o já citado professor Luban (2006, pp.314-315) exemplifica que, no caso *Krstic* da ICTY, a Câmara de Apelação argumentou que os sérvios empregaram o método da deportação em massa como tática para persuadir a comunidade internacional de que lhes faltava intento genocida.

Para o professor, este parece ser um paralelo com a situação relatada pela Comissão em relação ao ataque realizado, em janeiro de 2004, pelos *janjaweed* e as forças armadas sudanesas em *Wadi Saleh* (vide nota de rodapé 192).

Além disso, argumenta Luban em relação à matança de homens bósnio-mulçumanos, a maior diferença do caso *Krstic* e o ocorrido em *Wadi Saleh* é a de que, no primeiro, a Câmara de Apelação apontou que homens em idade militar foram o alvo, ao passo que em *Wadi Saleh*, rebeldes eram o alvo.

Cumprir relatar que a decisão do tribunal no caso *Krstic* assinalou a destruição de um significativo número de homens, em conjunto com a transferência de mulheres, crianças e idosos, o que limitou a habilidade dos bósnio-mulçumanos da área de procriarem e, conseqüentemente, reconstituírem sua comunidade, fato que também pode ser extraído dos relatos da Comissão em *Wadi Saleh*.

Quanto a terceira razão, o professor Mathew Lippman, em artigo intitulado *Darfur: the politics of genocide denial syndrome* (2007), analisa que tal conclusão reflete a falha reiterada na compreensão da CIINU de que a demonstração do intento genocida não requer o extermínio de todos os membros do grupo, motivo pelo qual evitar ataques em vilarejos mistos pode simplesmente indicar que os *janjaweed* não queiram prejudicar tribos que possam apoiar sua causa (LIPPMAN, 2007, pp.209-210).

No que se refere a quarta razão, para Lippman, esse argumento é infundado, uma vez que esta comparação poderia ser feita ao dizer que à Adolf Eichmann faltava um intento

genocida por sua vontade de trocar judeus por dinheiro – “The point simply is that a genocidal intent may coexist with an economic motive and that it is well documented that the Janjaweed militias freely loot and steal from their victims, many of whom are subsequently killed” (LIPPMAN, 2007, p.209)¹⁹⁴.

O professor Lippman (2007, pp.208-209) aborda o fato de que o Relatório da Comissão, ao discutir o genocídio, devotou pouca atenção aos estupros sistemáticos e massivos de mulheres africanas em Darfur. Para ele, as violações contra as mulheres nos ataques dos *janjaweed* no país africano são similares ao tipo de violação sexual que o ICTR, no caso *Akayesu*, considerou ter sido realizada com intenção dos *Hutus* em destruir fisicamente e psicologicamente mulheres *tutsis*, seus familiares e sua comunidade, constituindo genocídio¹⁹⁵.

Ademais, a CIINU adverte que a conclusão, em seu relatório, de que uma política de genocídio não tenha sido realizada em Darfur pelas autoridades sudanesas, diretamente ou por meio da paramilícia *janjaweed* sob seu controle, não deve ser tomada como forma de diminuir a gravidade dos crimes perpetrados na região. Isso porque ofensas internacionais, como crimes contra a humanidade e crimes de guerra que foram cometidos em Darfur, segundo conclui o Relatório da CIINU, não podem ser considerados menos sérios ou hediondos que o genocídio.

Ao analisar em seu relatório a potencialidade do crime de genocídio, afirmando ser este mais grave que outros crimes internacionais, a Comissão não nega que o crime de genocídio carrega um estigma especial caracterizado na privação à humanidade de sua rica diversidade étnica, racial, identitária e religiosa, como bem coloca na seguinte argumentação, em que aponta a jurisprudência do ICTY, no caso *Krstic* (Câmara de Apelação):

In *Krstic* the ICTY Appeals Chamber stated that “Among the grievous crimes this Tribunal has the duty to punish, the crime of genocide is singled out for special condemnation and opprobrium. The crime is horrific in its scope; its perpetrators identify entire human groups for extinction. Those who devise and implement genocide seek to deprive humanity of the manifold richness its nationalities, races, ethnicities and religions provide. This is a crime against all humankind, its harm being felt not only by the group targeted for destruction, but by all of humanity.” (§36, in Relatório do CIINU, 2005, pp.128-129)¹⁹⁶.

¹⁹⁴ “A questão, simplesmente, é que o intento genocida pode coexistir com motivações econômicas e é bem documentado que as milícias *janjaweed* roubam e saqueiam impunemente suas vítimas, muitas das quais são mortas” (LIPPMAN, 2007, p.209, tradução nossa).

¹⁹⁵ *Prosecutor vs Akayesu*, ICTR-96-4-T, 1998, pp. 731-732.

¹⁹⁶ “No caso *Krstic*, a Câmara de Apelação do ICTY apontou que ‘Entre os crimes graves que este tribunal tem o dever de punir, o crime de genocídio é destacado por sua condenação especial e vexatória. O crime é terrível em seu escopo, seus perpetradores identificam grupos humanos inteiros para a extinção. Aqueles que concebem e implementam o genocídio, procuram privar a humanidade da multiplicidade de riqueza proporcionadas pelas

Além disso, a Comissão assinala a jurisprudência do caso *Kayishema e Ruyindana*, da ICTR (Câmara de Apelação), onde aponta o erro da decisão anterior da Câmara de Primeira Instância que alegava que o genocídio era considerado o “crime dos crimes” uma vez que não existe tal gradação hierárquica dos crimes internacionais, e que todos os crimes sob o mandato do ICTY são sérias violações do DIDH e do DIH, capazes de atrair sentenças semelhantes (Relatório do CIINU, 2005, p.129).

2.4.2. Crimes contra a humanidade

Os crimes contra a humanidade já existem como objeto do direito costumeiro antes mesmo de serem codificados pelo Estatuto de Nuremberg. Contudo, apesar de ser um gênero de crime comum aos tribunais penais militares e aos tribunais *ad hoc* anteriores ao TPI, cada definição foi formulada com o propósito de cercear a competência material de cada tribunal, e assim também o foi para o TPI.

A CIINU, em seu Relatório de 2008, classificou os crimes contra a humanidade como sendo:

(...) odious offences constituting a serious attack on human dignity or a grave humiliation or degradation of one or more human beings (for instance, murder, extermination, enslavement, deportation or forcible transfer of population, torture, rape and other forms of sexual violence, persecution, enforced disappearance of persons)¹⁹⁷ (Relatório da CIINU, 2008, p.53)¹⁹⁸.

O artigo 7º, §1º do Estatuto de Roma, definiu esse tipo de crime da seguinte forma:

(...) qualquer um dos seguintes atos quando praticados como parte de um ataque *generalizado ou sistemático* contra uma população civil e *com conhecimento de tal ataque*: a) homicídio; b) extermínio; c) escravidão; d) *deportação ou transferência forçada de populações*; e) encarceramento ou outra privação grave da liberdade física, em violações às normas fundamentais do direito internacional; f) *tortura*; g)

diversas nacionalidades, raças, etnicidades e religiões. Este é um crime contra a humanidade, cujos danos são sentidos não só pelos grupos-alvo da destruição, mas por toda a humanidade” (§36, in Relatório do CIINU, 2005, pp.128-129, tradução nossa).

¹⁹⁷ “[...] Crimes odiosos que constituem um grave atentado à dignidade humana ou uma humilhação grave ou degradação de um ou mais seres humanos (por exemplo, assassinato, extermínio, escravidão, deportação ou transferência forçada de populações, torturas, estupro e outras formas de violência sexual, perseguição, desaparecimento forçado de pessoas)” (Relatório da CIINU, 2008, p.53, tradução nossa).

¹⁹⁸ A Comissão argumenta que o que diferencia esta categoria de crime e o crime de guerra, é que o crime contra a humanidade não está relacionado a violações isoladas e esporádicas, mas sim com violações: (i) que possam ocorrer em tempos de conflitos armados e também em tempos de paz; (ii) que constituam parte das práticas de atrocidades ou ataques sistemáticos e generalizados cometidos contra a população civil (Relatório da CIINU, 2008, p. 53).

estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, esterilização forçada ou outros abusos sexuais de gravidade comparável; h) perseguição de um grupo ou coletividade com identidade própria, fundada em motivos *políticos*, raciais, nacionais, étnicos, *culturais*, religiosos, [...], ou outros motivos universalmente reconhecidos como inaceitáveis conforme o direito internacional [...]; i) desaparecimento forçado de pessoas; j) o crime de “apartheid”; k) outros atos desumanos de caráter similar que causem intencionalmente grande sofrimento ou atentem gravemente contra a integridade física ou a saúde mental ou física (grifos nossos)¹⁹⁹.

A alínea “a”, parágrafo 2º, do artigo 7º do Estatuto define esse tipo de crime, de forma não satisfatória, como “ataque a uma população civil”, atrelando-o aos atos listados no §1º – *uma política de um Estado ou de uma organização*.

Logo após a redação de “ataque a uma população civil”, dá-se a redação de que tais atos devam ser generalizados e sistemáticos. Por “generalizado” se entende a extensão em massa do ataque, ou seja, sua realização em grande escala. Por sua vez, “sistemático” exige um alto grau de maquinação e planejamento na conduta comissiva²⁰⁰.

É de se considerar, ainda, que o conceito de “ataque” está atrelado ao de “múltiplos atos comissivos”²⁰¹, que, concomitantemente, está ligado ao conceito de “generalizado” (*widespread*).

Com relação ao conceito de “sistemático”, tem-se que este está ligado ao que se definiu na alínea “a”, parágrafo 2º, do artigo 7º do Estatuto, que identifica o ataque contra uma população civil como atos cometidos ou promovidos por política de um Estado ou de uma organização²⁰².

O Promotor do TPI, em seu Requerimento de 14 de julho de 2008, descreve que, no caso de Darfur, o alvo dos ataques não eram os grupos rebeldes, mas a população civil. Para

¹⁹⁹ Artigo 7º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

²⁰⁰ Tal entendimento foi explicitado depois da jurisprudência do caso *Akayesu* do ICTR. A jurisprudência do caso *Tadic* do ICTY também entra nessa seara, ao apontar que não seria necessário provar um plano por trás do ato, uma vez que se pode extrair a questão da sistematicidade do ato da forma como ele foi feito, demonstrando certo padrão.

²⁰¹ Ademais, a escala do ato é qualificada por elemento político, uma vez que as ações políticas podem ser comissivas ou omissivas. O Estatuto de Roma é omissivo quanto a essa questão. Nesse sentido, os trabalhos da Comissão Preparatória pós-Estatuto de Roma, criada para trabalhar nos pontos ainda em falta e alguns controversos do Estatuto, definiu os Elementos do Crime com o intuito de melhor identificar os elementos de cada um dos crimes listados no artigo 5º do Estatuto, com exceção do crime de agressão, definido posteriormente. Contudo, ao definir os elementos dos crimes contra a humanidade e, mais especificamente, dos atos generalizados, a Comissão restringiu os atos identificando-os somente como atos comissivos, não omissivos. Assim define a Comissão, no documento dos Elementos do Crime, que *ataques contra uma população civil* é entendido como curso de conduta que envolva *múltiplos atos comissivos*.

²⁰² Resumindo, as explicações do entendimento acerca do que se pretendeu chamar de “ataques contra uma população civil” presente tanto no §2º, *a*, do artigo 7º do Estatuto, quanto nos Elementos do Crime, definidos pela CDI, abarcam tanto a generalidade quanto a sistematicidade. Assim, ao contrário do que foi escrito no §1º, do artigo 7º, generalizado *ou* sistemático, entende-se generalizado *e* sistemático.

ele, as forças de Al Bashir (forças armadas sudanesas em conjunto com a paramilícia *janjaweed*) repetidas vezes atacavam vilarejos onde não se encontravam rebeldes nem objetivos militares. Não obstante tal constatação, os ataques não terminavam até que o vilarejo por completo tivesse sido vitimizado ou sua população forçosamente deslocada (ICC-02-04, 2008, p.6).

De acordo com o Requerimento do Promotor:

On July 2003, AL BASHIR's forces knew that rebels were based in Disa village, where no civilians were present. However, instead of attacking Disa, the local Armed Forces commander, after receiving orders from Khartoum, directed the combined Armed Forces and Militia/Janjaweed to attack all "Zurga" villages in the area, inhabited predominantly by the *Zaghawa*. The villages were attacked, not because they posed a military threat, *but rather to destroy in part the Zaghawa group* (ICC 02-05, 2008, p.6, grifos nossos)²⁰³.

Como consta do Requerimento acima citado, os ataques aos campos de deslocados internos exemplificam bem que tal ação tinha como alvo a população civil, especificamente, pelo uso do estupro sistemático de mulheres e crianças como arma de guerra. Os Relatos também afirmam que crianças de apenas cinco anos de idade foram vítimas de estupro (ICC-02-04, 2008, p.6).

É importante lembrar que o estupro em massa foi caracterizado como arma de guerra na jurisprudência do ICTY, que declarou que "estupros sistemáticos" e "escravidão sexual" em tempos de guerra são considerados crimes contra a humanidade. O caso *Kunarac* da ICTY²⁰⁴ foi o primeiro caso judicial na história em que um indivíduo foi considerado culpado pela prática deste tipo de crime²⁰⁵.

²⁰³ "Em Julho de 2003, as forças de Al Bashir sabiam que os rebeldes tinham sua base no vilarejo de *Disa*, onde não havia civis. No entanto, em vez de atacar *Disa*, o comandante local das Forças Armadas, depois de receber ordens de Cartum, dirigiu seu efetivo, em conjunto com a Milícia/Janjaweed, para atacar todos os vilarejos 'Zurga' na área, habitada predominantemente pelos *Zaghawa*. Os vilarejos foram atacados não por representarem uma ameaça militar, *mas sim para destruir em parte, o grupo Zaghawa*" (ICC 02-05, 2008, p.6, grifos nossos, tradução nossa).

²⁰⁴ *Kunarac* foi sentenciado pelo ICTY em 28 anos de prisão por crimes contra a humanidade, especificamente, estupros, incitação de soldados para a comissão de estupros em massa e escravidão sexual.

²⁰⁵ De fato, na guerra da Bósnia, estupros em massa eram realizados como instrumento sistemático de guerra particularmente pelo exército sérvio, que tinha como alvo mulheres e garotas do grupo étnico bósnio como tentativa de destruição moral, psicológica e física. O componente étnico também está presente nos estupros em massa, como bem exemplifica o Relatório da Comissão das Nações Unidas para Violações do Direito de Genebra na Ex-Iugoslávia, que concluiu que estupros em massa foram utilizados como prática sistemática de limpeza étnica na guerra da Bósnia, em que poucos estupros aconteciam dentro de um mesmo grupo étnico. Este também demonstra ser o caso em Darfur, na qual a grande parte das mulheres e crianças brutalmente estupradas pertence à etnia *Fur, Masaalit e Zaghawa*.

Al Bashir, no caso de Darfur, foi acusado de cometer crimes contra a humanidade consubstanciados em cinco tipos penais: *i*) matança da população civil; *ii*) extermínio; *iii*) transferência forçada da população; *iv*) tortura de civis; e, *v*) estupro de civis.

Insta repisar o fato de que, desde março de 2003, até o dia da aplicação do Requerimento do Promotor do TPI (14 de julho de 2008); o acusado praticou as condutas criminosas utilizando-se do aparato estatal, das forças armadas sudanesas e da paramilícia *janjaweed* em relação, mas não limitado, às evidências²⁰⁶ ocorridas nas seguintes localidades: *Kodoom, Bindisi, Mukjar, Arawala, Shataya, Kailek, Buram, Muhajeriya, Siraf, Jidad, Silea, Sirba, Jebel Mun, e Shugag Karo*, todas situadas em Darfur, Sudão.

Com relação à comissão de crimes contra a humanidade, o Relatório da CIINU vai ao encontro das acusações do Promotor do TPI. A Comissão aponta que, em suas discussões com os oficiais sudaneses, eles argumentaram que todos os ataques ocorridos pelas forças armadas sudanesas em Darfur foram motivados por propósitos de contrainsurgência. A Comissão, contudo, concluiu que suas investigações apontam que a maioria dos ataques foi deliberadamente e indiscriminadamente direcionada à população civil.

Nesse tocante, a Comissão descreve:

Based on a thorough analysis of the information gathered in the course of its investigations, the Commission established that the Government of the Sudan and the Janjaweed are responsible for serious violations of international human rights and humanitarian law amounting to crimes under international law. In particular, the Commission found that Government forces and militias conducted indiscriminate attacks, including killing of civilians, torture, enforced disappearances, destruction of villages, rape and other forms of sexual violence, pillaging and forced displacement, throughout Darfur. These acts were conducted on a *widespread and systematic basis, and therefore may amount to crimes against humanity*. [...]. The vast majority of the victims of all of these violations have been from the Fur, Zaghawa, Massalit, Jebel, Aranga and other so-called ‘African’ tribes. (Relatório da CIINU, 2005, p.3, grifos nossos)²⁰⁷.

²⁰⁶ As categorias de evidências e outras informações analisadas pelo Promotor do TPI para realização de seu Relatório de 14 de julho de 2008 são as seguintes: (i) declarações de vítimas e outras testemunhas feitas diretamente à Promotoria do TPI *in locu*; (ii) entrevistas gravadas e realizadas pela Promotoria do TPI com oficiais do Governo do Sudão (GdS); (iii) Declarações de indivíduos que detinham conhecimento das atividades do GdS e da paramilícia *janjaweed* em Darfur; (iv) documentos e outras informações providenciadas pelo GdS a pedido da Promotoria do TPI; (v) o relatório da Comissão Nacional Sudanesa de Inquérito (NCOI, sigla em inglês); (vi) declarações públicas de oficiais do GdS e comunicados publicados nos sites oficiais sudaneses; (vii) o relatório da Comissão de Inquérito das Nações Unidas (UNCOI, sigla em inglês); (viii) outros documentos das Nações Unidas e de suas agências relativo à situação de Darfur; (ix) Resoluções e Relatórios da UA; (x) documentos e declarações advindos de ONGs; (xi) documentos e materiais obtidos por fontes de domínio público.

²⁰⁷ “Com base numa análise aprofundada da informação recolhida no decurso das suas investigações, a Comissão estabeleceu que o Governo do Sudão e os *Janjaweed* são responsáveis por graves violações dos direitos humanos internacionais e do direito internacional humanitário, constituindo crimes sob o direito internacional. Em particular, a Comissão concluiu que as forças governamentais e as milícias conduziram ataques indiscriminados, incluindo assassinato de civis, tortura, desaparecimentos forçados, destruição de aldeias, estupro e outras formas de violência sexual, pilhagens e deslocamento forçado, em todo território de Darfur. Esses atos foram realizados

2.4.3. Crimes de guerra

De acordo com o Relatório da CIINU, os crimes de guerra abarcam violações graves do DIH cometidas no curso de um conflito armado internacional ou interno, os quais permitem a responsabilização penal individual.

Crimes de guerra compreendem, por exemplo, ataques indiscriminados à população civil, tortura aos prisioneiros de guerra, estupro de civis, uso de métodos e meios de guerra ilegais, entre muitos outros (Relatório da CIINU, 2008, p.53).

Além de serem parte do direito internacional costumeiro, os crimes de guerra foram tipificados nas Convenções de Genebra de 1949, em seus dois Protocolos de 1977; bem como na Convenção de Haia de 1907.

Uma das negociações mais difíceis do Estatuto de Roma abarcou o escopo dos crimes de guerra, uma vez que envolvem questões sensíveis, como as condutas de operações militares, a proibição do emprego de certas armas, a possibilidade de incriminação de pessoal subordinado às forças armadas, entre outras²⁰⁸.

Apesar das divergências acerca da tipificação desses crimes, o Estatuto de Roma, em seu artigo 8º, consagra a longa evolução do DIH, impulsionada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Em seu texto os crimes foram divididos em três partes: os chamados crimes de infração grave, presentes no Direito de Genebra; as violações graves às leis e

de forma ampla e sistemática, e, portanto, podem constituir crimes contra a humanidade. [...]. A grande maioria das vítimas de todas estas violações pertence às tribos Fur, Zaghawa, Massalit, Jebel, Aranga e outras denominadas tribos ‘africanas’”. (Relatório da CIINU, 2005, p.3, grifos nossos, tradução nossa).

²⁰⁸ A tipificação do crime de guerra ao longo das negociações do Estatuto de Roma estava dividida entre duas posições: de um lado, países como os Estados Unidos, com uma posição tradicional do direito humanitário costumeiro e, de outro, uma visão que alargaria a quantidade de violações, influenciada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), posição também adotada pelos países do grupo *like-minded*. Um dos pontos mais polêmicos girou em torno da incorporação de violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário durante conflitos não internacionais, especialmente os termos do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949 e o Protocolo II, relativo a conflitos internos. O texto final do Estatuto, em seu artigo 8º, acabou por incorporar as violações e crimes cometidos em conflitos domésticos, especialmente por pressões dos países do grupo dos *like-minded*, que não aceitavam qualquer retrocesso em relação ao direito internacional humanitário. Tais negociações foram duras e, sem o consenso esperado, os países adotaram um mecanismo transitório, em que, no artigo 124º do Estatuto, prevê-se a possibilidade de um Estado declarar a não aceitação, por sete anos, da jurisdição do TPI para crimes de guerra. Na Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, que ocorreu em Kampala, em maio/junho de 2010, conforme exposto no Artigo 123º do Estatuto, referente à revisão do documento sete anos após sua entrada em vigor, reafirmou-se este dispositivo transitório, o que reafirma as controvérsias quanto à jurisdição do TPI em relação ao julgamento de nacionais de um Estado-parte por crimes de guerra.

costumes dos conflitos armados internacionais; e as violações em conflitos não internacionais²⁰⁹.

O artigo 8º do Estatuto de Roma lista um rol de violações, entre as quais se podem citar, como parte das violações em conflitos armados internos, para efeito do presente estudo, as seguintes:

[...] e) As outras violações graves das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados que não têm caráter internacional, no quadro do direito internacional, a saber qualquer um dos seguintes atos: i) *Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades*; [...] v) *Saquear um aglomerado populacional ou um local, mesmo quando tomado de assalto*; vi) Cometer atos de agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força, tal como definida na alínea f do parágrafo 2 do artigo 7 [...] vii) Recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou em grupos, ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades [...] (grifos nossos)

As violações realçadas do trecho acima se referem aos crimes de guerra pelos quais Al Bashir foi indiciado pelo Promotor em seu Requerimento, de 14 de julho de 2008. Além disso, no Relatório da CIINU, a Comissão conclui ter evidências suficientes de que as forças rebeldes em Darfur, especificamente o SLA e o JEM, também são responsáveis por sérias violações do DIDH e do DIH, as quais podem ser identificadas como crimes de guerra. Em particular, a Comissão abordou que tais violações incluem casos de matança da população civil e saqueamento de vilarejos (Relatório da CIINU, 2008, p.54).

²⁰⁹ Sete anos após, na Conferência de Revisão do Estatuto do TPI, em Kampala, por meio da Resolução RC/Res.5, adotada no dia 10 de junho de 2010, os Estados-parte decidiram por emendar o artigo 8º, § 2º, e, do Estatuto, em que incluem no rol de crimes de guerra cometidos nos conflitos armados de caráter não internacional, os seguintes atos: (xiii) empregar munição de veneno e de expansão; (xiv) empregar gases asfixiantes e envenenadores, e todos os demais líquidos, materiais e dispositivos análogos; (xv) empregar munição que se planificam facilmente no corpo humano. A Conferência também decidiu acerca dos respectivos “elementos do crime” para tais atos. Cabe ressaltar que o emprego das armas proibidas nos conflitos armados não está considerado no Estatuto como crime de guerra. Como ponto positivo, e uma grande vitória da sociedade civil internacional, pode-se mencionar a inclusão junto ao terceiro grupo de crimes relacionado à conflitos internos de medidas de proteção às mulheres, abrangendo o estupro, a prostituição forçada, a escravidão sexual, a esterilização forçada e outras formas de violência sexual. Tal vitória é importante uma vez que o caráter de conflito não internacional, não confundido com situações de distúrbios ou tensões internas (artigo 8º, §2º, d e f), engloba atualmente a maioria dos conflitos, especialmente após o final da Guerra Fria, em que se percebe uma justiça interna não imparcial e não independente. Todos os casos perante o TPI até hoje são de caráter não internacionais, como Uganda, Congo, Sudão. Mas o caráter interno acaba por influenciar toda uma região, com externalidades negativas, como o grande número de refugiados e deslocados internos advindos destes conflitos.

2.5. Síntese do conteúdo das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas com relação ao conflito em Darfur

Cumpre-nos analisar em que medida as respostas do CSNU com relação ao genocídio perpetrado em Darfur foram eficazes para impedir a continuidade das violações de direitos humanos e humanitários na região noroeste do Sudão, dentro do marco do princípio da “Responsabilidade de Proteger”.

O resultado dessa análise, procedida com base no estudo das características e do histórico do conflito, bem como dos alegados crimes internacionais perpetrados na região, far-se-á por meio do exame de 30 resoluções emanadas do Conselho de Segurança com o objetivo de interpretar como o CSNU se pronunciou a respeito do genocídio em Darfur ao longo do período compreendido entre a Resolução 1547 (2004) – primeira resolução a mencionar o conflito em Darfur – até a Resolução 2003 (2011) – última resolução adotada para estender o mandato da UNAMID; perpassando pela Resolução 1769 (2007), que criou a missão de paz híbrida Nações Unidas/União Africana em Darfur (UNAMID) ²¹⁰.

O objetivo desta seção é sintetizar o modo como foi representado o genocídio no Conselho, ao testar a hipótese de que o ator político examinado reconheceu uma campanha de eliminação étnica em curso na região noroeste do Sudão; bem como a responsabilidade que reconheceu a si para prevenir ou conter o genocídio, por meio das medidas autorizadas pelo órgão. Isto com o intuito de proceder a um primeiro contato com os documentos.

A análise das resoluções de forma comparativa será realizada no próximo capítulo, mediante o cotejo das respostas do Conselho, presentes nas resoluções adotadas, com o eventual êxito da ação em termos humanitários nos relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) em terreno ²¹¹.

Para o alcance dos mencionados fins a que se propõe, foram adotados critérios para orientar a leitura das resoluções.

²¹⁰ O estabelecimento da UNAMID configura-se no marco temporário divisor da análise, uma vez que essa missão de paz foi estabelecida com um mandato mais robusto (civil e militar) que as outras enviadas anteriormente, com o intuito de monitoramento efetivo do Acordo de Paz em Darfur (DPA) e promover a segurança local.

²¹¹ Em um segundo plano, a pesquisa proposta neste projeto pretende analisar a eficácia das respostas do CSNU (decisões contidas nas resoluções) frente à crise humanitária em Darfur, presente nas 30 Resoluções a serem avaliadas, desde 11 de junho 2004 até 29 de julho de 2011. Para tanto, o presente estudo utiliza-se de uma definição instrumental para a eficácia das ações empreendidas pelo Conselho por meio da análise do impacto em terreno (*in the field*) de tais ações; ou seja, pretende-se verificar a relação entre os objetivos pretendidos pelo Conselho, presente na análise de suas Resoluções, e os resultados obtidos para determinadas ações. A análise dos resultados dar-se-á pela apreciação minuciosa dos relatórios de 2004 a 2011 do Secretário-Geral das Nações Unidas relativos à Darfur.

Primeiramente, verificou-se a forma como foi representado discursivamente o quadro de violência na região: Houve menção à violência massiva em Darfur? Em caso afirmativo, como foi tipificada/classificada? Suas causas motivadoras (ódio étnico, luta pelo controle político do país, marginalização social) foram relatadas? Procurou-se compreender, também, se as resoluções representaram o quadro em Darfur como genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, violações massivas de direitos humanos, etc., ou se a qualificação do quadro foi negligenciada nos documentos analisados ou mesmo representada de maneira alternativa.

Um segundo parâmetro utilizado foi a verificação da menção, pelo Conselho, ao tema da segurança internacional. A situação em Darfur (violação dos direitos humanos e humanitários) foi considerada ameaça à paz e segurança internacionais ou somente ameaça à estabilidade da região? Se houve esta consideração, qual a decisão proferida? Houve adoção de medidas subsequentes? Pretendeu-se, assim, avaliar as relações existentes entre reconhecimento do massacre / classificação da violência / decisão proferida (vide Anexo B, Quadro III).

A análise dos documentos buscou examinar se em algum momento o Conselho identificou o massacre em Darfur como genocídio e, em caso positivo, se determinou ações eficazes para contê-lo; se não o identificou explicitamente como tal, mas tomou decisões para cessar os massacres na região; se não o classificou como genocídio e, em razão disso, não tomou ações a ele direcionadas; ou, se o classificou como outra espécie de violência e baseou suas decisões nessa classificação diversa.

Com o intuito de otimizar a análise dos documentos, sua melhor visualização e percepção da retórica, foram elaborados os quadros analíticos II e III, presentes no Anexo B desta dissertação. O Quadro II especifica os documentos mencionados, aponta as datas em que foram expedidos, e sintetiza o conteúdo que apresentam. O Quadro III, por sua vez, tem o objetivo de cruzar os dados entre a caracterização da violência nas resoluções e as medidas autorizadas para seu enfrentamento, apontando se tais medidas são baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (CNU) e se há a menção da situação como ameaça a paz e a segurança internacionais. Nele também se aponta o quórum das votações, importante para a análise do entendimento e das ações dos atores políticos, individualmente.

A primeira resolução do CSNU a mencionar o conflito em Darfur data de 11/06/2004 (Res. 1547), ano considerado um dos mais sangrentos no histórico conflitivo na região. Nessa resolução, percebe-se, já de início, a afirmação que estará cada vez mais presente ao longo da análise das trinta resoluções aqui estudadas: a reiterada aposta do Conselho nas conversações

e processos de paz na região como a melhor alternativa para resolver a situação no Sudão (conflito norte-sul) e, especificamente em Darfur.

Nessa primeira resolução, abordam-se as conversações de paz que culminaram no CPA, relativo ao conflito norte-sul sudanês. Nela, estabelece-se um “Time Avançado da ONU” com o mandato de facilitar contatos entre as partes e preparar a introdução de uma operação de apoio à paz, seguida da assinatura do CPA; e acaba por estabelecer a UNAMIS (*United Nations Advanced Mission in Sudan*).

Outras oito resoluções entre 2005 e 2009: 1590 (2005), 1627 (2005), 1651 (2005), 1663 (2006), 1714 (2006), 1784 (2007), 1812 (2008), 1891 (2009), também citam a importância de se preservar o processo de paz norte-sul e da efetiva implementação do CPA, ao discutir possíveis ações para Darfur.

Com relação ao processo de paz de Abuja, que culminou no DPA, a Res. 1679 (2006) condecora o sucesso da conversação de paz, liderada pela UA e a assinatura do DPA e urge por sua imediata implementação. Também, a Res. 1706 (2006) reafirma a convicção de que a resolução da crise em Darfur perpassa a conversação do processo de paz, e aborda, pela primeira vez, o DDDC (*Darfur-Darfur Dialogue Consultation*)²¹², prescrito no DPA.

Nela, também se decide por expandir o mandato da UNMIS para as demandas da região de Darfur, para, entre outras tarefas, apoiar a implementação do DPA e do Acordo de N’Djamena sobre o Cessar-fogo Humanitário no Conflito de Darfur.

A Res. 1679 (2006) reafirma a intenção do Conselho em praticar sanções efetivas, como proibição de viagens e congelamento de ativos, a indivíduos que estejam violando a implementação do DPA.

A conjunção dos esforços em busca de uma solução política para o conflito em Darfur é demonstrada diretamente na redação da Res. 1590 (2005), a qual estabelece a UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*) e onde se enfatiza, pela primeira vez, que não pode haver solução militar para o conflito em Darfur. As resoluções 1828 (2008), 1881 (2009) e 1935 (2010), na mesma linha, afirmam que só pode haver solução de natureza política para o conflito na região.

Além disso, a primeira resolução estudada, 1547 (2004), demonstra, desde seu início, dois outros padrões que seguirão nas resoluções subsequentes: reafirma a soberania, a

²¹² Para maiores informações e análise do processo de paz em Darfur e sobre o DDDC especificamente, consultar: PERES, Luciana. ‘The role of rule of law and justice in the war-torn region of Darfur for a sustainable peace process in Sudan’. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, ano 09, vol. 09, n.09, 2009, pp. 154-167.

independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; bem como demonstra apoio à liderança e ao engajamento da UA na região.

Com relação ao primeiro padrão, as resoluções 1574 (2004), 1590 (2005), 1591 (2005), 1665 (2006), 1679 (2006), 1709 (2006), 1714 (2006), 1755 (2006), 1755 (2007), 1779 (2007), 1769 (2007), 1779 (2007), 1784 (2007), 1812 (2008), além de reafirmarem a soberania do Sudão, também demonstram a preocupação do Conselho com a causa da paz, segurança e reconciliação no país; assim como reafirmam os princípios da boa vizinhança, da não-intervenção e da cooperação regional. Ainda no que tange a esse primeiro padrão, a Res. 1679 (2006) e a Res. 1706 (2006) argumentam que a soberania sudanesa não será afetada pela transição de uma operação de paz da UA para uma operação de paz da ONU.

Com relação ao segundo padrão, podem-se citar as resoluções 1679 (2006) e 1706 (2006), nas quais consta o cuidado do Conselho ao reafirmar sua intenção de transição da AMIS para uma missão de paz da ONU em Darfur; condecora o trabalho realizado pela AMIS na região e argumenta que uma operação de paz da ONU terá, necessariamente, participação e caráter fortemente africano.

A Res. 1556 (2004), primeira resolução a confrontar a crise em Darfur diretamente, mostrou-se mais forte, com autorizações de medidas mais incisivas ao apontar os massacres na região como uma crise humanitária em andamento e classificar as violações como ataques indiscriminados à população civil, estupros e deslocamentos forçados e como *atos de violência com componente étnico*; além de expressar preocupação com relação às consequências do conflito sobre a população civil, especialmente no que tange às mulheres, crianças, IDPs e refugiados. Nessa resolução, o CSNU decide, com base no Capítulo VII da Carta, impor sanções às partes do conflito ao proibir a venda, a compra e o fornecimento de armamentos ao território de Darfur pelos Estados-membros da ONU.

Ainda na Resolução 1556 (2004), já se percebe a caracterização do conflito em Darfur como uma *crise humanitária em andamento, violações generalizadas de direitos humanos*, incluindo ataques à população civil. O Quadro III mostra que tal caracterização está presente em várias das resoluções estudadas, com maior ou menor intensidade e, em algumas delas, apontando novas nuances e grupos específicos alvo do conflito, como na Res. 1556 (2004) que aponta o sofrimento dos refugiados e dos IDPS, mulheres e crianças. Já a Res. 1574 (2004) acrescenta a falha do acordo de cessar-fogo. As resoluções 1590 (2005), 1591 (2005), 1828 (2008) abordam o agravamento da situação e a violência sexual sistemática contra mulheres e crianças como tática de guerra. Na mesma linha, a Res. 1706 (2006), aborda a violência generalizada baseada em gênero. As resoluções 1755 (2007), 1769 (2007), 1828

(2008), 1891 (2009), por sua vez, abarcam a violência empreendida aos trabalhadores humanitários e aos *peacekeepers*. A Res. 2003 (2011), última resolução a ser estudada, aborda *os crimes cometidos em Darfur*, mas não os especifica.

Em geral, percebe-se que as resoluções não caracterizaram a crise em Darfur como genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, especificamente. Não se nomeou o crime ou o massacre. No máximo, a Res. 1556 (2004), com abstenções de China e Paquistão, aponta a ocorrência de *atos de violência com componentes étnicos* (vide Anexo B, Quadro II).

Na Res. 1564 (2004), com abstenção de China, Rússia, Paquistão e Algéria, consta demanda ao SGNU para que estabeleça uma Comissão Internacional de Inquérito das Nações Unidas (CIINU) com o objetivo de investigar os relatos de violações de direitos humanos e do DIH em Darfur por todas as partes do conflito, além de *determinar se atos de genocídio ocorreram*.

No conjunto das resoluções, como mostra o Quadro III (Anexo B), a situação em Darfur foi assim caracterizada: “conflito armado na região de Darfur”; “crise humanitária em andamento”; “violações generalizadas e sistemáticas de direitos humanos e do DIH e continuada violência contra a população civil”; “crescente insegurança e violência em Darfur”; “violência e atrocidades em Darfur”; “violência organizada em grande escala em Darfur”; “impunidade e deterioração da situação humanitária”; “o sofrimento da população em Darfur”.

Ainda, conforme especifica o Quadro III (Anexo B), das 30 resoluções estudadas que abordam o conflito em Darfur, entre 11/06/2004 a 29/07/2011, 26 caracterizaram a situação no Sudão como ameaça à paz e segurança internacionais; destas, duas resoluções, 1556 (2004) e 1564 (2004), caracterizaram que a situação no Sudão ameaça a segurança e a estabilidade regional; e outras duas resoluções, 1769 (2007) – que cria a UNAMID – e 1828 (2008), caracterizaram a situação em Darfur especificamente (e não no território do Sudão como um todo) como ameaça à paz e segurança internacionais. Dentre as únicas quatro resoluções que não mencionaram a situação como ameaça à paz e segurança internacionais, a Res. 1574 (2004) aborda “implicações” e não “ameaças”.

Além disso, o Quadro III (Anexo B) também mostra que das 30 resoluções estudadas, 16 basearam suas decisões no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Assim, diante da caracterização da situação em Darfur e dos elementos acima mencionados a respeito da menção à paz e segurança internacionais e da utilização do Capítulo VII da Carta, as principais medidas autorizadas pelo CSNU foram as seguintes²¹³:

- Estabelecimento de missões de paz: Res. 1547 (2004): Estabelece a **UNAMIS** (*United Nations Mission in Sudan*) / Res. 1590 (2005): Decide o estabelecimento da **UNMIS** (*United Nations Mission in Sudan*) por um período inicial de seis meses e, agindo sob o Capítulo VII, decide que a UNMIS está autorizada a tomar as medidas necessárias para proteção do pessoal da ONU e de trabalhadores humanitários, bem como para proteger civis contra ameaças eminentes de violência física. / Res. 1706 (2006), com abstenções de China, Rússia e Catar – agindo sob o Capítulo VII da CNU, decide que a UNMIS está autorizada a utilizar todos os meios necessários para proteger o pessoal, o equipamento e as instalações das Nações Unidas e dos trabalhadores humanitários, para apoiar a implementação efetiva do DPA e para prevenir ataques e ameaças contra a população civil, assim como para coletar armas e material relacionados em Darfur. / Res. 1769 (2007), na qual se decide estabelecer, por um período inicial de 12 meses, a **UNAMID** (*United Nations /African Union Mission in Dafur*), que incorpora ao seu escopo a AMIS como um todo. Decide que a UNAMID está autorizada a tomar a ação necessária para proteção de seus equipamentos, instalações, pessoal e trabalhadores humanitários e para apoiar a implementação efetiva do DPA, proteção da população civil, sem prejuízo à responsabilidade do Governo do Sudão.
- Sanções: Res. 1556 (2004), com abstenção de China e Paquistão, na qual se decide impor sanções consubstanciadas na proibição de vendas, compras e fornecimento de armamentos, munições, veículos e equipamentos militares e paramilitares a todas as entidades não- governamentais e aos indivíduos, incluindo os *janjaweed*, que operam em Darfur do Norte, Darfur do Sul e Darfur Ocidental / Res. 1591 (2005), com abstenção de China, Rússia e Algéria, na qual consta decisão no sentido de impor sanções individuais (banimento de viagens e congelamento de ativos) aos indivíduos que estão impedindo o processo de paz e cometendo violações de direitos humanos e do DIH; além de reafirmar as medidas e sanções empreendidas pela Res. 1556 (2004) / Res. 1672 (2006), com abstenções de China, Rússia e Catar, em que se decide que

²¹³ As medidas autorizadas pelo CSNU foram registradas nos Quadros II e III do Anexo B.

todos os Estados devem implementar ações relativas à Res. 1591(2005) com relação a quatro indivíduos específicos²¹⁴.

- Envio de missões políticas, de investigação e de observação: Res. 1564 (2004), com abstenção de China, Rússia, Paquistão e Algéria, a qual demanda ao SGNU que estabeleça uma Comissão Internacional de Inquérito das Nações Unidas para investigar os relatos de violações de direitos humanos e do DIH em Darfur por todas as partes do conflito, determinar se atos de genocídio ocorreram e identificar os perpetradores de tais violações / Res. 1591 (2005), na qual se decide por estabelecer um Comitê do CSNU e um Painel de Especialistas, composto de quatro membros, por um período de 06 meses, sob a direção do Comitê do CSNU / Res. 1679 (2006), que solicita a implantação de uma Missão Técnica de Avaliação conjunta da ONU e da UA (MTA/ONU-UA) e solicita ao SGNU submeter recomendação ao Conselho em uma semana depois do retorno da MTA/ONU-UA sobre todos os aspectos relevantes para um mandato de uma operação de paz da ONU em Darfur.
- Referimento ao TPI: Res. 1593 (2005), com abstenções de EUA, China, Brasil e Algéria, a qual decide referir a situação em Darfur, desde 1º de julho de 2002, para o Promotor do TPI.

Além disso, vale a pena observar que a resolução 1706 (2006) foi a única a recordar, em seu preâmbulo, as provisões estabelecidas nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial da ONU de 2005, nos quais se reconhece formalmente o princípio da “responsabilidade de proteger”, estudado no primeiro capítulo desta dissertação. Essa resolução, que passou com abstenção de China, Rússia e Catar, decide estender o mandato da UNMIS para a região de Darfur.

No próximo capítulo passaremos para a análise comparativa entre essas ações empreendidas pelo CSNU, presente nas 30 resoluções estudadas, e os elementos apontados nos relatórios que verificarão o impacto em terreno dessas respostas.

²¹⁴ Os indivíduos apontados na resolução 1672 são: Major General *Gaffar Mohamed Elhassan*, Comandante Militar da Região Oeste das Forças Armadas sudanesas; *Sheikh Musa Hilal*, Chefe Supremo da Tribo de *Jalul* em Darfur do Norte; *Adam Yacub Shant*, Comandante da SLA; *Gabril Abdul Kareem Badri*, Comandante do Movimento Nacional para a Reforma e Desenvolvimento.

2.6. Considerações finais:

O capítulo em questão traz um histórico do conflito na região de Darfur, demonstrando seu desenvolvimento ao longo do tempo, com destaque para as atrocidades que o caracterizam.

Em seguida, abarca um estudo centrado na população da região conflitiva, caracterizada por um complexo mosaico étnico com elementos religiosos, tribais, e geográficos e demonstra como estes estão intimamente ligados aos reais motivos que ensejam o conflito.

Posteriormente, sintetiza brevemente as respostas internacionais ao conflito, fora do âmbito do CSNU, com o intuito de mostrar a interlocução entre estas ações, ou a falta delas, e as medidas autorizadas pelo CSNU, especialmente em relação à União Africana e o processo político de Abuja.

Quanto ao Genocídio, o estudo demonstra e comprova a deflagração e execução de uma campanha de eliminação étnica em Darfur, bem como evidencia a dificuldade atinente à análise do elemento *intento* no que se refere a esta prática criminosa e sua necessária presença para tipificação da conduta no caso concreto, o que fica evidente no cotejo entre a peça da Promotoria e o Relatório da CIINU que se referem aos mesmos eventos.

Há, também, uma análise mais ampla acerca dos crimes contra a humanidade e dos crimes de guerra, em gênero e, também, no que tange às suas espécies – demonstrando a presença de ambos os tipos no conflito em epígrafe.

Por fim, mediante análise do conteúdo das 30 Resoluções do CSNU com relação ao conflito em Darfur, apresentam-se as respostas deste órgão ao conflito, cuja eficácia será analisada no terceiro capítulo. Além disso, conclui-se que a reiterada aposta do Conselho nas conversações e processos de paz na região, bem como na liderança africana, como a melhor alternativa para resolver a situação, propiciou seu agravamento e evidencia o consentimento tácito do CSNU com a prática dos crimes já mencionados, vez que não caracteriza ou admite formalmente a ocorrência de genocídio no caso concreto.

Superadas as questões expostas, torna-se possível proceder com a análise comparativa entre as ações empreendidas pelo CSNU, presente nas resoluções estudadas, e os elementos apontados nos relatórios que verificarão o impacto no terreno dessas respostas.

CAPÍTULO III

Análise da eficácia das ações empreendidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas contidas em suas deliberações oficiais relacionadas ao conflito em Darfur.

“Our job is to intervene: to prevent conflict where we can, to put a stop to it when it has broken out, or – when neither of those things is possible – at least to contain it and prevent it from spreading”²¹⁵

Kofi Annan²¹⁶.

3.1. Análise anual dos impactos no terreno das medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas:

A presente dissertação examina a resposta internacional expressa nas medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em suas deliberações oficiais, de 11 de junho de 2004 até 29 de julho de 2011, realizada na última seção do Capítulo II. A análise do sucesso da ação em termos humanitários, ou seja, da eficácia das ações empreendidas pelo CSNU, tal como percebida pelo próprio Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), é o objetivo deste capítulo.

Para tanto, este estudo utiliza uma definição instrumental da eficácia das ações empreendidas pelo Conselho por meio da análise do impacto no terreno de tais ações; ou seja, pretende-se verificar a relação entre os objetivos pretendidos pelo Conselho, presentes na análise de suas resoluções, e os resultados obtidos.

A análise dos resultados dar-se-á pela apreciação dos relatórios do SGNU enviados ao Conselho de Segurança da ONU acerca da situação na região. Tais relatórios são representativos, abrangentes e, em alguma medida, expressam a evolução dos acontecimentos no terreno.

Os relatórios do SGNU abarcam informações provenientes de relatórios de “observadores” específicos enviados à Darfur pelo CSNU e pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e, também, de outras entidades envolvidas na questão de Darfur, valendo citar: organizações não-governamentais nacionais e internacionais que atuam no

²¹⁵ “Nosso trabalho é intervir: para evitar o conflito onde pudermos, para pôr um fim a ele quando eclodir, ou - quando nada disso for possível - pelo menos para contê-lo e evitar a sua propagação” (tradução nossa).

²¹⁶ ANNAN, Kofi. “Reflexions on intervention”, Ditchley Park, UK, June 26, 1998. In: ANNAN, Kofi, *The Question of Intervention*. New York: United Nations, 1999, p.4.

conflito em bases permanentes; ACNUR; UNICEF; Programa Mundial de Alimentos (PMA); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); Médicos Sem Fronteiras (MSF); *Human Rights Watch* e Anistia Internacional.

Além disso, contempla relatórios de investigações próprias e relatos de testemunhas, bem como os relatórios alusivos às decisões implementadas pelo CSNU em suas resoluções, como os do Painel de Especialistas, estabelecido pelo CSNU em sua Res. 1591 (2005) e o da Comissão Internacional de Investigação das Nações Unidas (CIINU), estabelecida pelo CSNU em sua Res. 1564 (2004).

Os Relatórios do SGNU ao CSNU aqui analisados referem-se ao período de 03 de junho de 2004 (S/2004/453) – data do primeiro relatório apresentado pelo SGNU ao Conselho e mencionado na primeira resolução estudada nesta dissertação, Res. 1547 (2004), de 11 de julho de 2004 – a 08 de julho de 2011, data do Relatório S/2011/422, último relatório a ser mencionado na derradeira Resolução a ser estudada, Res. 2003 (2011), de 29 de julho de 2011, referente à UNAMID.

O conteúdo dos relatórios diferencia-se ao longo da análise do conflito, com certas especificidades em cada período. Contudo, todos analisam, de forma abrangente, entre outros aspectos: o status do processo de paz na região; os progressos realizados para implementar os mandatos das missões de paz da União Africana e da Organização das Nações Unidas; o processo político em andamento na região; a situação da segurança, dos direitos humanos; a crise humanitária; a continuidade dos ataques; e o monitoramento dos acordos de cessar-fogo entre as partes.

Ao considerar os propósitos desta dissertação e a enorme quantidade e extensão dos relatórios do SGNU acerca do conflito de 2004 a 2011, em torno de sessenta e oito (68), optou-se por apresentar a análise, aqui, dos vinte e quatro (24) relatórios citados nas resoluções do CSNU estudadas, que são representativos dos demais relatórios, apresentando uma síntese destes²¹⁷.

²¹⁷ Foram analisados, em 2004, seis relatórios do SGNU ao CSNU, de junho a dezembro. Em 2005, foram analisados dezoito relatórios, que abarcam tanto os relatórios mensais acerca do conflito, como também relatórios propositivos de ação para o Conselho, como o relatório referente à implementação de uma comissão internacional de investigação da ONU, de 01 de fevereiro de 2005 (S/2005/60) e o relatório referente à implementação da UNMIS, de 31 de janeiro de 2005 (S/2005/57). Em 2006, foram analisados dez relatórios, de 31 de janeiro de 2006 (S/2006/59) a 28 de dezembro de 2006 (S/2006/1041). Em 2007, foram analisados dez relatórios, incluindo dois específicos acerca da proposta para o estabelecimento da UNAMID (S/2007/462), de 27 de julho de 2007, e o relatório do SGNU referente a crianças em conflitos armados no Sudão (S/2007/520), de 29 de agosto de 2007. Em 2008, foram analisados oito relatórios referente à implementação do mandato da UNAMID, de 14 de fevereiro (S/2008/98) a 12 de dezembro de 2008 (S/2008/781). Em 2009, foram analisados cinco relatórios referentes à UNAMID, bem como dois relatórios referentes à situação das crianças nos conflitos armados em Darfur, de 10 de fevereiro de 2009 (S/2009/84) e o relatório sobre as eleições no Sudão, de 28 de

Além disso, foram analisados, de forma complementar, relatórios anuais de outros organismos internacionais e ONGs internacionais, bem como os de organismos governamentais e agências especializadas da ONU (como o ACNUR²¹⁸), mais representativos entre os diversos relatórios consultados acerca do conflito.

Entre os relatórios consultados de 2004 a 2011²¹⁹, encontram-se: os da USAID (*US Agency for International Development*), os do *International Crisis Group* (ICG)²²⁰; os do Promotor do TPI para o CSNU relativo à Res. 1593 (2005)²²¹; os do Governo dos EUA (US/GAO - *US Government Accountability Office (International Affairs Department)*); os do Governo do Reino Unido (Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Estatística (UK/RDSI)); os do MSF e os do *Darfur Relief Documentation Center (DRDC)*²²².

julho de 2009 (S/2009/391). Em 2010, foram analisados quatro relatórios acerca da implementação do mandato da UNAMID no terreno. Em 2011, foram analisados quatro relatórios acerca da UNAMID, mais um relatório referente à implementação do Processo Político de Darfur, de 15 de abril de 2011 (S/2011/252). Portanto, foram analisados, ao todo, sessenta e oito (68) relatórios do SGNU ao CSNU acerca da situação de Darfur.

²¹⁸ A importância dos relatórios dessa agência das Nações Unidas está na análise dos deslocamentos forçados implementados na região desde 2004, bem como em suas estatísticas acerca dos refugiados e deslocados internos ligados ao conflito na região.

²¹⁹ Em 2004, foram analisados os relatórios da USAID, de 16 de junho de 2004, intitulado “Sudan: the crisis in Darfur” e do *International Crisis Group* (ICG), de 25 de Março de 2004, intitulado “Darfur Rising: Sudan’s New Crisis”. Em 2005, foram analisados o primeiro e o segundo relatório do Promotor do TPI para o CSNU relativo à Res. 1593 (2005) e o relatório do MSF “The crushing burden of rape: sexual violence in Darfur”, de 08 de março de 2005. Em 2006, foram analisados os seguintes relatórios: 2 relatórios do Governo dos EUA para o Congresso norte-americano (US/GAO - *US Government Accountability Office (International Affairs Department)*), intitulados “Darfur Crisis: Progress in Aid and Peace Monitoring Threatened by Ongoing Violence and Operational Challenges (GAO-07-9)” e “Death estimates demonstrate severity of crisis, but their accuracy and credibility could be enhanced (GAO-07-24)”, ambos de novembro de 2006, que analisam a assistência humanitária em Darfur e os desafios encontrados em terreno, bem como os esforços da missão da União Africana (AMIS) para cumprir seu mandato e os desafios que afetam tais esforços; Relatório do Governo do Reino Unido do Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Estatística (UK/RDSI), intitulado “Country of Origin Information Report: Sudan”, de 27 de outubro de 2006; relatório do *Darfur Relief Documentation Center* (DRDC), intitulado “Darfur: the killing field continues – DRDC Briefing Paper n.07”, de 24 de abril de 2006. Em 2007, foi analisado o relatório do ICG, intitulado “Darfur’s new security reality (Africa Report, n.134)”, de 26 de novembro de 2007. Em 2008, foi analisado o relatório da ONG internacional *Darfur Peace and Development*, intitulado “2008 Annual Report”, de julho de 2009. Em 2009, foram analisados os relatórios do ICG, intitulado “Sudan: Justice, Peace and the ICC (Africa Report, n.152)”, de 17 de julho de 2009; e o relatório do DRDC, intitulado “The impact of restitution, reparations and compensations on the peace process in Darfur”, de outubro de 2009. Em 2010, foram analisados o relatório em terreno do ACNUR no Sudão, intitulado *Sudan: Preventing violence and statelessness as referendum approaches*, de 29 de junho de 2010 e o relatório do ICG, intitulado “*Rigged Elections in Darfur and the Consequences of a Probable NCP Victory in Sudan* (Africa Briefing, n.72)”, de 30 de março de 2010. Em 2011, foi analisado o 13º relatório do Promotor do TPI ao CSNU, relativo à resolução 1593 (2005).

²²⁰ Organização Internacional Não-Governamental (OING) na área de segurança internacional compromissada com a prevenção e resolução de conflitos espalhados em todo mundo, que produz relatórios relativos à situação das regiões em conflito estudadas.

²²¹ Relatórios do TPI para o CSNU, relativos à situação de Darfur, no Sudão. Tais relatórios são enviados ao CSNU pelo Promotor do TPI, Luis Moreno-Ocampo, relativos à resolução do Conselho 1593 (2005), que referiu à situação de Darfur ao TPI. Desde 26 de junho de 2005 a 08 de junho de 2011, foram enviados 13 Relatórios (2 em cada ano desde 2005 e 1 em 2011).

²²² OING *Darfur Relief Documentation Center* (DRDC), baseada em Genebra, formada por uma rede de acadêmicos e especialistas no conflito sudanês, especialmente na região de Darfur.

Com o intuito de direcionar a análise qualitativa e sistemática dos relatórios listados acima, foram identificadas oito variáveis²²³:

1 – Andamento das negociações e do processo político das conversações de paz na região (CPA, DPA 2006 (Abuja), DPA 2011 (Doha));

2 – Continuidade dos ataques à população civil e das violações do DIDH e do DIH e a situação humanitária em geral, tendo em conta: a presença de crianças soldados; a violência com base em gênero; o estupro como tática de guerra; a discriminação racial; tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes; os deslocamentos forçados; os ataques a civis, *peacekeepers*, e pessoal humanitário; os ataques aos campos de deslocados internos e de refugiados, tanto por parte dos rebeldes quanto da paramilícia *janjaweed*, aliada ao governo de Cartum;

3 – Cumprimentos das sanções empreendidas pelas Resoluções do CSNU (Res. 1556 (2004) e 1591 (2005));

4 – Avanços para a implementação efetiva das missões de paz da UA e da ONU na região (AMIS, UNAMIS, UNMIS, UNAMID);

5 – Análise do ambiente de segurança na região, bem como a evolução do desarmamento de milícias e grupos armados, os acordos de cessar-fogo, zonas de desmilitarização e desmobilização e controle de armas civis.

6 – Avanços nas questões de justiça (impunidade) e reconciliação;

7 – Acesso das organizações humanitárias, especialmente aos campos de refugiados e de IDPs;

8 – Retorno de IDPs e refugiados, repatriação voluntária e reunificação familiar.

3.1.1. Ano de 2004

Como visto anteriormente, os anos de 2003 e 2004 estiveram entre os mais sangrentos do conflito na região oeste do Sudão. O primeiro Relatório do SGNU ao CSNU referente ao conflito em Darfur (S/2004/453), de 03 de junho de 2004, foi recebido pela primeira resolução do CSNU a citar o conflito, Res. 1547 (2004), de 11 de junho de 2004. Seu texto

²²³ Optou-se pela análise dos relatórios anualmente, direcionada pelas oito variáveis escolhidas, para melhor visualizar a evolução da situação no terreno e contrastá-la com as decisões empreendidas pelas resoluções do CSNU, diante das informações oferecidas a este órgão pelos relatórios. Esta opção traz consigo a repetição das informações presentes nos relatórios, como as continuadas violações do DIDH e do DIH; o que, por um lado, torna a leitura repetitiva; mas, por outro, proporciona melhor percepção da evolução da continuidade dos ataques, das violações e da falha da proteção à população civil, objeto de análise desta dissertação.

aborda, em profusão, a questão das negociações de paz para o CPA, do conflito norte-sul sudanês, especialmente a importância do trabalho do IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*), composto por: Quênia (presidência), Noruega, Reino Unido, Irlanda e EUA.

O SGNU argumenta que enviou um Representante Especial, em março de 2004, *Mohamed Sahanoun*, ao Sudão, com o intuito de dialogar com os interlocutores do processo de paz na região norte-sul do país, verificar o status das conversações e o planejamento de uma futura operação de monitoramento e observação no país. O Secretário-Geral também enviou uma equipe técnica da ONU, em abril de 2004, para planejamento logístico de uma futura operação de paz.

Conforme o texto, o processo de paz na região norte-sul (CPA) evoluiu. O SGNU cita que tanto o Governo do Sudão (GdS) quanto o SPLM/A (*Sudan People's Liberation Movement/Army*) chegaram a um acordo no que se refere aos três últimos protocolos do CPA a respeito da divisão do poder e das conturbadas áreas de *Nuba Mountains*, *Southern Blue Nile* e *Abyei*. Aponta, ainda, que a comunidade internacional enfrentará tarefa difícil para a implementação do complexo acordo final.

No Relatório, o SGNU vislumbra o alcance de um mandato para uma possível missão de paz da ONU após a assinatura do CPA: *i*) monitoramento do cessar-fogo e arranjos de segurança; *ii*) monitoramento e coordenação do desarmamento, desmobilização, reintegração de ex-combatentes; *iii*) facilitação e coordenação das atividades humanitárias, especialmente o retorno de refugiados e IDPs; *iv*) coordenação da construção de efetivos relacionados à polícia, às instituições de estado de direito, direitos humanos e proteção infantil, assistência eleitoral, informação pública e outros.

No parágrafo 20 do Relatório, ao tratar do conflito em Darfur, o SGNU relata ao CSNU sua preocupação no que tange às interrupções no processo de paz na região norte-sul por conta do conflito na região de Darfur, que continua a destruir vidas e condições de subsistência de forma massiva. Argumenta, ainda, que a catastrófica situação em Darfur pode minar a implementação do acordo de paz sudanês, recomendando ao Conselho reconhecer um *acordo político* na região como condição para o sucesso de um futuro papel da ONU no Sudão.

Percebe-se que, desde o início, há a preocupação de se chegar a um acordo político em Darfur, visando não mitigar os avanços no processo de paz na região norte-sul do país. Essa visão foi referenciada ao longo das 30 resoluções estudadas na presente dissertação e em todos os outros relatórios do SGNU dos anos subsequentes.

Desde o início, e ao longo dos anos, as conversações no CSNU com relação à resolução do conflito em Darfur não abarcaram a possibilidade de uma intervenção militar mais robusta no país para mitigar as atrocidades que se perpetraram na região oeste do Sudão.

No Relatório S/2004/453, o SGNU recomenda ao CSNU que se crie um “Time avançado da ONU” para planejamento político, civil e militar do papel das Nações Unidas na situação de pós-conflito no Sudão, com possível implantação de uma missão de paz após a assinatura do CPA.

O estabelecimento deste “Time avançado da ONU”, nos termos apontado pelo Secretário-Geral e sob sua autoridade, bem como da UNAMIS (*United Nations Advanced Mission in Sudan*) foram autorizados pela Res. 1547 (2004) do CSNU, acatando as recomendações do Relatório S/2004/453.

O Relatório S/2004/603, de 27 de julho de 2004, foi acolhido pela Res. 1556 (2004) do CSNU, que, amparada no Capítulo VII da CNU, conclama todos os Estados a implementarem os meios necessários para proibir a venda, compra e fornecimento de armamentos, munições, veículos e equipamentos militares e paramilitares a todas as entidades não-governamentais e aos indivíduos, incluindo aqueles pertencentes aos *janjaweed*, que operam nas três regiões de Darfur (Norte, Sul e Oeste).

O Relatório S/2004/603 apresenta Carta do Representante da UA junto ao CSNU, que transmite o *Communiqué* adotado pelo então recente Conselho de Paz e Segurança da UA (adiante, Conselho da UA), em seu 13º encontro, acerca da crise na região de Darfur. O documento aponta o agravamento da situação em Darfur em julho de 2004, destacando os continuados ataques da paramilícia *janjaweed* contra a população civil, bem como a recorrente violação dos direitos humanos e a extrema crise humanitária na região. Em razão disso, o Conselho da UA afirma a necessidade urgente do GdS implementar seu compromisso de neutralizar e desarmar os *janjaweed* e outros grupos armados, submetendo os perpetradores a julgamento.

O *Communiqué* reforça, ainda, que cabe à UA liderar os esforços para conduzir a crise em Darfur, onde o papel das Nações Unidas deveria ser de assistência logística e financeira à missão de observação e força de proteção da UA enviada à região (AMIS), que pretende se tornar uma missão de manutenção de paz. Ademais, adverte que as partes do conflito em Darfur estão desrespeitando o Acordo de N’Djamena de Cessar-Fogo Humanitário, assinado em 08 de abril de 2004 (adiante Acordo de N’Djamena).

A Res. 1556 (2004) do CSNU acolheu o *Communiqué* do Conselho da UA e apoiou a liderança e o engajamento africano em Darfur, com suporte logístico e financeiro das Nações

Unidas à missão da UA, além de demandar ao GdS que cumpra seu compromisso, expresso no Comunicado de 3 de julho de 2004, de desarmar a paramilícia árabe e julgar os perpetradores de violações de direitos humanos.

O Relatório S/2004/703, acolhido pela Res. 1564 (2004), refere-se ao cumprimento dos parágrafos 6º e de 13 a 16 da Res. 1556 (2004), referentes ao desarmamento dos *janjaweed*, ao julgamento dos perpetradores, à assistência humanitária na região e à cooperação com a UA.

Esse Relatório conclui que: *i)* a violência e as atrocidades cometidas em Darfur têm sido vastamente documentadas; *ii)* que o conflito começou como uma rebelião armada contra o GdS, em fevereiro de 2003; *iii)* as maiores atrocidades ocorreram com a adoção posterior de paramilícias árabes armadas, o que resultou em um deslocamento forçado de mais de 1.3 milhão de pessoas na região.

Como resultado, o Relatório aponta: *i)* pequenas melhorias promovidas pelo GdS; *ii)* relativa melhora da segurança em áreas específicas onde se concentram os IDPs; *iii)* a chegada da força policial adicional; *iv)* o começo do desarmamento; *v)* a diminuição da obstrução da ajuda humanitária; *vi)* o compromisso com uma política de retorno voluntário; e, *vii)* o envio de investigadores e monitores de direitos humanos.

Por outro lado, o Relatório também aponta a maior falha do GdS: não coibir os ataques contra a população civil e omitir-se quanto à sua proteção. Intensos ataques contra civis continuaram ocorrendo ao longo de 2004 e as milícias, em sua maioria, não foram desarmadas. Ademais, não foi identificado nenhum ato importante do GdS para submeter à Justiça os perpetradores das violações de direitos humanos e do DIH em Darfur, aumentando o clima de impunidade e de desconfiança por parte da população.

Segundo o Relatório, depois de 18 meses de conflito e após 30 dias da adoção da Res. 1556 (2004), o GdS não se mostrou capaz de resolver a crise em Darfur. Além disso, não honrou os principais compromissos assumidos. Registra, ainda, que os IDPs se apresentam aterrorizados e traumatizados, tendo perdido a confiança nas autoridades sudanesas.

A situação apresentada pelo Relatório não indicaria a necessidade iminente de uma ação mais drástica do Conselho em relação à crise em andamento na região?

Para o SGNU (S/2004/703), um aumento substancial da presença internacional em Darfur seria indispensável, o que demandaria a expansão do contingente da AMIS, com assistência das Nações Unidas. Além disso, ao longo dos relatórios do Secretário-geral, bem como das resoluções do CSNU, percebe-se a aposta reiterada no processo político-diplomático de construção da paz no território sudanês, com o objetivo de pôr fim ao conflito

entre a região norte e sul do país, o que se mostrou como impeditivo de uma ação militar concertada para cessar as atrocidades em Darfur.

Os Relatórios do SGNU, S/2004/763, de 28 de setembro de 2004, e S/2004/881, de 02 de novembro de 2004, referenciados na Res. 1574 (2004), que estende o mandato da UNAMIS, também apontam os parcos resultados coseguidos pela missão da ONU, que já atuava há três meses no conflito, com cerca de 70% de sua força autorizada.

Essa situação continuou degradante, com retrocessos em algumas áreas, tais quais: *i*) violações do cessar-fogo por todas as partes do conflito; *ii*) aumento da violência nos campos de IDPs e ameaças constantes contra trabalhadores humanitários; *iii*) ataques e matanças continuadas em escala inaceitável; *iv*) falha do GdS em pôr um fim à impunidade; *v*) descumprimento do desarmamento; e, *vi*) insegurança com relação ao retorno.

Naquela ocasião, o SGNU já apontava o caráter sistemático e generalizado das violações ocorridas em Darfur, fator indicativo da existência de crimes contra a humanidade. Ambos os Relatórios também atestam um número crescente de chegada de deslocados internos (IDPs) nos campos, que já se encontram assoberbados, o que demonstra a gravidade crescente da situação de segurança e proteção na região. A análise desses dois Relatórios registra melhorias na resposta das agências humanitárias, atribuídas ao aumento dos fundos doados para o conflito na região.

Cabe destaque, também, o fato do SGNU demonstrar preocupação com relação ao cuidado no que se refere às conversações de paz para a região norte-sul do país, vislumbrando a possibilidade de que fosse assinado um acordo ao final de 2004. A esse respeito, o SGNU registra que as partes negociantes, para um possível acordo de paz em Darfur, se apresentam relutantes, desconfiadas do processo, com divisões internas, carentes de uma plataforma unificada entre os rebeldes, de capacidade de negociação e de senso de urgência (S/2004/881).

3.1.2. Ano de 2005:

No ano de 2005 foram analisados cinco Relatórios, entre dezembro de 2004 e março de 2005, os quais foram referenciados nas principais resoluções de 2005 do CSNU (1590, 1591, 1593).

Todos os Relatórios apontaram, de alguma forma, o agravamento substancial da crise humanitária e das violações em Darfur, especialmente o Relatório S/2005/60, de 01 de fevereiro de 2005, que abarca o Relatório da Comissão Internacional de Investigação das

Nações Unidas (CIINU), entregue ao SGNU, em 25 de janeiro de 2005, cujo objeto é o estudo mais detalhado sobre os crimes internacionais cometidos em Darfur (tema presente no capítulo II).

No Relatório S/2004/947, de 03 de dezembro de 2004, referenciado na resolução 1591 (2005), o SGNU demonstra que a situação de segurança no Sudão piorou no final de 2004. Ambos os lados do conflito proclamaram que não eram mais obrigados aos termos do acordo de cessar-fogo e, em razão disso, foi declarado estado de emergência em Darfur do Norte.

O Relatório denuncia que aproximadamente 40 violações de cessar-fogo foram cometidas por ambos os lados entre agosto e dezembro de 2004. Aponta, ainda, ataques aos vilarejos de *Kalma* e *Tawilla* e a possibilidade da escalada de violência, além do uso continuado do emprego de bombardeio aéreo pelo GdS.

Do Relatório consta, ademais: *i*) a formação de um novo grupo rebelde (NMRD), que não é parte de nenhum acordo, aumentando a insegurança na região; *ii*) o colapso da lei e da ordem, banditismo, saques e abduções; *iii*) o aumento do risco para os comboios e trabalhadores humanitários; *iv*) a ausência de êxito por parte do GdS no desarmamento da paramilícia *janjaweed*, o que demonstra a indisposição governamental em cumprir suas obrigação frente às resoluções do CSNU e outros acordos; *v*) a ausência da indicação de submissão dos líderes *janjaweed* à justiça, o que já vinha sendo uma demanda central do CSNU desde a adoção da Res. 1556 (2004); *vi*) a precariedade da situação humanitária, com aumento de pessoas afetadas pelo conflito em Darfur, de 250.000 para 2.3 milhões de pessoas; *vii*) a crise de abastecimento, colheita insuficiente, seca, aumento dos preços dos alimentos e uma verdadeira crise de alimentos ocorrida em novembro de 2004²²⁴; *viii*) o regresso por parte do GdS em relação à demora de entrega dos vistos para os trabalhadores humanitários chegarem à região; *ix*) a remoção forçada e violenta de IDPs do campo de *Al Geer* e *Nyala*, pelo GdS; *x*) a ocorrência de violência sexual e estupro nos campos de IDPs e refugiados no Chade; *xi*) o recrutamento de rebeldes entre os IDPs pelo SLA e JEM; *xii*) o acesso negado aos observadores de direitos humanos às casas de detenção.

Por fim, o texto ressalta conquistas relativas às conversações de paz em Abuja, consubstanciadas na assinatura entre o GdS, o JEM e o SLA de protocolos humanitários sobre segurança.

O SGNU apoia a liderança africana e reconhece, reiteradas vezes, o trabalho proativo da AMIS nas conversações de paz em Darfur, no papel de intermediação intertribal e em

²²⁴ Assegurar adequado nível de nutrição continua um grande desafio. Segundo o Programa Mundial de Alimentos, 22% das crianças abaixo de cinco anos encontram-se desnutridas.

questões de *peacekeeping* e *peacemaking*, motivo pelo qual recomenda continuada assistência à missão pela comunidade internacional, o aumento do seu contingente e a ampliação das competências outorgadas em seu mandato com vistas a uma efetiva proteção civil (S/2005/57).

O Relatório S/2005/57, de 31 de janeiro de 2005, posterior à assinatura do CPA, em 09 de janeiro de 2005, explicita o caráter robusto dos poderes outorgados por mandato à UNAMIS, criada pela Res. 1457 (2004) para apoiar a implementação do CPA. Para tanto, o SGNU destaca o papel desta missão em Darfur, que abrange tanto a ajuda técnico-logística de coordenação com a AMIS, como a preparação para um futuro acordo de paz na região, esta em cooperação com a UA.

Por meio do Relatório S/2005/57, o SGNU adverte, ainda, que somente uma solução política pode ser encontrada para resolução do conflito em Darfur. Afirma, ainda, que a implementação efetiva do CPA mudará radicalmente o meio social, político e econômico no Sudão, o que pode melhorar o ambiente governamental, propiciando a resolução da crise na região norte-sul. Além disso, propõe estabelecer a UNMIS, uma força multifuncional com componente político, civil e militar, com poderes para implementar o CPA, prover assistência humanitária e eleitoral e monitorar o cessar-fogo, ampliando a complementaridade dos trabalhos da UNMIS e da AMIS em Darfur.

Para tanto, o SGNU sugere incluir mais observadores de direitos humanos e policiais civis da UNMIS em Darfur. Tais recomendações do SGNU, em conjunto com as constatações dos continuados ataques à população civil, agravamento da situação humanitária²²⁵, violações de cessar-fogo e não cumprimento dos acordos por parte do GdS, dados também advindos de seus relatórios, contemplam um relativo otimismo por parte do Secretário-Geral quanto a implementação do processo de paz na região norte-sul, mesmo que a custa da continuada morte da população civil darfuri²²⁶.

A decisão tomada pelo CSNU em sua Res. 1590 (2005) acatou as recomendações do SGNU decidindo estabelecer a UNMIS por um período inicial de seis meses e, agindo sob o Cap. VII, autoriza-a a tomar as medidas necessárias para proteção do pessoal da ONU e trabalhadores humanitários, bem como para proteger civis de iminente ameaça de violência

²²⁵ Só em 2005, no relatório S/2005/57, o SGNU estima que 2.5 milhões de pessoas sejam esperadas para receber assistência humanitária em Darfur.

²²⁶ No Relatório S/2005/57 o SGNU apresenta sua posição: “Support to the Comprehensive Peace Agreement is the most promising path to a resolution of other political crises facing the Sudan, most notably in Darfur (S/2005/57, p. 26)”.

física. Contudo, a UNMIS não foi autorizada a tomar tais “medidas necessárias” em Darfur, já que somente atua na região como assistente da AMIS, que não detêm poder de proteção civil.

Os Relatórios S/2005/68 e S/2005/140 também relatam o agravamento da situação em Darfur, especialmente a frágil situação de segurança. Ambos os Relatórios abordam: *i*) continuadas violações de cessar-fogo de todos os lados e continuados ataques, contra-ataques e retaliações²²⁷; *ii*) não cumprimento pelo GdS de seus compromissos internacionais com relação ao desarmamento dos *janjaweed* e cessamento dos bombardeios aéreos²²⁸, nem o impedimento dos ataques das milícias aos civis; *iii*) ataques continuados à população civil em vilarejos e campos de IDPs pelas milícias pró-Cartum²²⁹; *iv*) crescentes ataques contra comboios e trabalhadores humanitários; *v*) deterioração das condições de vida nos campos de IDPs, com políticas de retorno forçado do GdS para áreas não seguras²³⁰ e novas chegadas de IDPs em campos já sobrecarregados²³¹; *vi*) continuidade da impunidade na região; *vii*) aumento dos ataques rebeldes à postos policiais e impedimento do trabalho humanitário; *viii*) aumento do banditismo e saques²³²; *ix*) ocorrência de estupros e violência sexual em massa²³³; *x*) alarmante deterioração da situação humanitária em geral, com campos sobrecarregados,

²²⁷ O relatório S/2005/140 aborda que conflitos diretos entre *janjaweed* e rebeldes ocorreram em 02 de fevereiro na área de *Korma* e 19 de fevereiro em *Jebel Mara*.

²²⁸ O relatório S/2005/140 aponta que o GdS, após relatos de bombardeamento em janeiro de 2005 pela AMIS, iniciou a remoção das bombas Antonov das cidades de *El Fasher* e *Nyala*.

²²⁹ O relatório S/2005/140 atestou que em fevereiro de 2005 as paramilícias atacaram alvos civis, como campos de refugiados e vilarejos, queimando os restos dos meios de sobrevivência para desencorajar o retorno. Ataques ocorreram nas áreas em torno de *Tori*, *Duma*, *Kidingir* e *Gereida*. Ainda o relatório S/2005/140 assinala que crianças são vítimas dos ataques dos *janjaweed*, especialmente as meninas, que são estupradas em massa durante os ataques.

²³⁰ O relatório S/2005/68 aborda que, em novembro de 2004, houve relatos de realocações forçadas a mando do GdS, na cidade de *Nyala*, em Darfur do Sul (S/2005/68, p.7).

²³¹ O relatório S/2005/68 exemplifica que em *Abu Shouk*, maior campo de IDPs do estado, localizado no Norte de Darfur, chegaram mais de 20.000 pessoas em dezembro de 2004 e janeiro de 2005, advindos dos ataques e da violência realizada nos vilarejos da região. Já o relatório S/2005/140 aponta melhora no diálogo entre o GdS e o ACNUR, que conseguiram realocar 25.000 IDPs no mesmo campo de *Abu Shouk* para áreas mais seguras.

²³² O relatório S/2005/140 relata ataques dos rebeldes a aeronaves e veículos que estavam claramente caracterizados como pertencentes às Nações Unidas, a UA e às agências e organizações humanitárias. Tais atos são claramente característicos de violações do Direito Internacional Humanitário.

²³³ O relatório S/2005/140 atesta que no ataque à vila de *Hamada* (Darfur do Sul), em 13 e 14 de janeiro de 2005, 100 pessoas foram mortas e 30 mulheres e meninas foram estupradas em massa. Ambos os relatórios alegam que as pessoas que relatam casos de estupros aos policiais sudaneses são presas por fazerem o relato, além de não ser disponibilizado tratamento médico, o que aumenta ainda mais a desconfiança da população em relação à proteção do GdS. O relatório S/2005/140 identifica que agências da ONU e ONGs continuam a treinar mulheres e crianças nos campos de IDPs a construir e usar fogões com abastecimento eficiente como alternativa aos usados tradicionalmente que demandam grande quantidade de lenha, que são coletadas fora dos campos. Os relatos dos estupros massivos de mulheres e crianças acontecem quando elas saem dos campos para recolherem lenha. Esta é uma forma de tentar amenizar a situação para as mulheres e crianças presentes nos campos de IDPs, mas não resolve a situação e a permanência dos ataques.

crise de fome e surto de epidemias de HIV/AIDS, meningite e poliomielite²³⁴; xi) paralisações nas conversações de paz do conflito em Darfur²³⁵.

Os Relatórios também apontam melhoras em duas áreas: i) aumento considerável do acesso humanitário devido à supressão das restrições na entrega de assistência humanitária nos últimos seis meses (S/2005/68)²³⁶; ii) o satisfatório desempenho da AMIS na região²³⁷. Com relação a este segundo, o Relatório S/2005/68 informa que, em 20 de outubro de 2004, o Conselho da UA anunciou que aumentaria o contingente da AMIS em Darfur para 3.320 homens, divididos entre 2.341 militares, dos quais seriam 450 observadores e 815 policiais civis.

Por sua vez, o Relatório S/2005/140 destacou o trabalho da AMIS na retirada pacífica de rebeldes e forças governamentais de algumas áreas.

Contudo, assinala o Relatório S/2005/68 que, enquanto o envio da missão da UA proporcionou relativa proteção à população em Darfur, as partes continuaram em conflito e a paramilícia a violar o cessar-fogo, atacando a população civil. Tais violações, afirma o texto, ameaçam a segurança da população em Darfur e interrompem o progresso nas conversações políticas. O documento aponta, ainda, os papéis específicos da UA e da ONU na região: à UA incumbe a liderança na mediação política e o monitoramento do cessar-fogo e dos esforços de verificação da situação em Darfur, enquanto à ONU caberia o engajamento na entrega da assistência humanitária e o relato da situação geral ao CSNU.

Tais divisões de tarefas certamente não se destinam a cessar os ataques à população civil na região, destacando, nesse tocante, a real possibilidade de extermínio das etnias *Fur*, *Masaalit* e *Zaghawa*; muito menos se consubstanciam em retaliação ao GdS pelas recorrentes

²³⁴ O relatório S/2005/68 relata que o número de civis afetados pelo conflito em Darfur aumentou numa taxa de ultrapassou a habilidade das agências humanitárias em prover ajuda básica. Segundo o relatório S/2005/68, apesar da presença de mais de 9.000 trabalhadores humanitários nacionais e internacionais, a capacidade da ONU e das ONGs parece estar sobrecarregada em algumas áreas, como na região de Darfur do Norte. O relatório S/2005/140 aponta que mais de 2.4 milhões de pessoas continuam a ser afetadas pelo conflito em Darfur, entre eles, 1.8 milhões são IDPs.

²³⁵ De acordo com o relatório S/2005/140, as parte do conflito falharam em capitalizar o *momentum* gerado pela assinatura do CPA em janeiro de 2005. Nenhum dos lados demonstrou prontidão a engajar-se em compromissos sérios, requeridos para reavivar o processo, então claramente paralisado. O GdS apesar de se prontificar à negociação, não demonstra sua disposição ao não impedir e até financiar os ataques dos *janjaweed* contra a população civil e demonstrar completa inação em relação à por um fim à impunidade, fato que não dá segurança ao outro lado do conflito para sentar na mesa de negociações de boa-fé.

²³⁶ Segundo o relatório S/2005/140, algumas agências humanitárias expandiram sua cobertura geográfica incluindo áreas com grande lacuna de acesso humanitário, atingindo populações que até então não tiveram acesso à assistência. Além disso, algumas agências conseguiram acesso novamente à áreas que anteriormente foram fechadas por questões de segurança. Ainda, o relatório aponta que a doação dos países a operações humanitárias da ONU em Darfur atingiram um total de US\$256 milhões.

²³⁷ Segundo o relatório S/2005/68, as Nações Unidas estabeleceram um escritório *ad hoc* em *Adis Abeba* para intensificar a cooperação entre a ONU e a UA.

violações praticadas e não cumprimento de obrigações. Segundo essa divisão de tarefas, à ONU cabia observar o andamento da situação em terreno e atuar no progresso diplomático infrutífero caracterizado nas insustentáveis conversações de paz, mesmo sendo flagrante o aumento do número de morte entre os darfuris.

A Resolução 1591 (2005) do CSNU, de 29 de março de 2005, referenciou todos estes quatro Relatórios abordados (S/2004/947; S/2005/57; S/2005/68; S/2005/140), além do Relatório S/2005/60, que apresenta o Relatório da CIINU.

Diante dos relatos do agravamento da situação, o CSNU, agindo com fulcro no capítulo VII, decide impor sanções (banimento de viagens e congelamento de ativos) aos indivíduos que impediam o processo de paz e cometiam violações de direitos humanos e do DIH, bem como reafirma as sanções constantes da Res. 1556 (2004).

Decide, também, estabelecer um Comitê, com poderes para monitorar o cumprimento das sanções presentes nas resoluções 1556 (2004) e 1591 (2005). Além disso, estabeleceu um Painel de Especialistas, sob a direção desse Comitê, para assistir e enviar relatórios da situação ao Comitê.

O Relatório S/2005/60, de 1º de fevereiro de 2005, abrange o extenso Relatório da CIINU, criado pela resolução 1564 (2004) do CSNU. O Relatório da CIINU²³⁸ tinha como objetivo: *i*) verificar as violações do DIDH e do DIH perpetradas por todas as partes do conflito; *ii*) determinar se atos de genocídio ocorreram; *iii*) identificar perpetradores e; *iv*) implementar mecanismos de *accountability*. Ao abordar em detalhes as questões levantadas, chegou-se a conclusões contundentes, dignas de ensejarem uma intervenção por parte da comunidade internacional para conter o massacre.

A primeira dessas conclusões foi a de que o GdS e a paramilícia *janjaweed* são responsáveis por sérias violações do DIDH e do DIH, consideradas crimes internacionais. Particularmente: ataques indiscriminados à população civil; matança; tortura; desaparecimentos forçados; destruição de vilas; estupro e outras formas de violência sexual; pilhagem e deslocamento forçado.

Ressalte-se que todos os atos acima citados foram conduzidos em bases sistemáticas e de forma generalizada; por isso, possuem o condão de caracterizar a prática de *crimes contra a humanidade*. Isto, também, porque a grande maioria das vítimas pertencia às etnias *Fur*,

²³⁸ O relatório da CIINU realizou investigações próprias *in locu*, além de analisar relatórios de diferentes fontes, incluindo governamentais, organizações intergovernamentais, agências e mecanismos das Nações Unidas; e ONGs.

Zaghawa, Masaalit, Jebel e Aranga, denominadas “tribos africanas”²³⁹. Com relação aos rebeldes (SLA e JEM), em contraste, a CIINU concluiu que estes cometeram *crimes de guerra*, particularmente matança civil e pilhagem, não tendo sido cometidas de maneira sistemática e/ou generalizada.

No que tange à segunda conclusão, a Comissão ressalta que o GdS não perseguiu uma política de genocídio, uma vez que considerou ausente o elemento do *intento*, necessário para a tipificação do crime. Esta conclusão foi já analisada no segundo capítulo desta dissertação.

A CIINU admite que possa ter havido comissão de atos genocidas por alguns indivíduos, mas sugeriu que esta análise deveria ser feita por uma corte competente, levando em consideração as peculiaridades de cada caso. Ressalta, ainda, que o cometimento de crimes contra a humanidade e crimes de guerra é tão hediondo quanto a prática do crime de genocídio, não podendo ser somente a identificação deste crime determinante para a ação da comunidade internacional.

Com relação à terceira conclusão, a CIINU argumentou que entregaria uma lista confidencial de possíveis suspeitos ao SGNU, entre os quais estariam oficiais do GdS, membros da paramilícia *janjaweed*, membros dos grupos rebeldes, e alguns oficiais estrangeiros que atuaram fora de suas capacidades.

No que se refere aos mecanismos de *accountability*, quarta conclusão, a CIINU recomendou fortemente ao CSNU que referisse imediatamente a situação em Darfur ao TPI, nos termos do artigo 13º (b) do Estatuto de Roma. A seu ver, o julgamento, pelo TPI, de pessoas responsáveis pelas violações massivas em Darfur poderia contribuir para a restauração da paz na região. Além disso, a CIINU adverte que o sistema judiciário sudanês não é transparente, nem independente, mostrando-se relutante a julgar os casos concretos verificados na situação vivenciada em Darfur. Destacou, por fim, que muitas leis em vigor no Sudão infringiam padrões básicos de direitos humanos e que o Código Penal Sudanês carece de previsões para julgar crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Muitas vítimas, possíveis testemunhas num processo legal, afirmaram à CIINU não ter confiança na imparcialidade dos julgamentos no Sudão, além de terem medo de represália ao recorrerem ao sistema judiciário nacional. Quanto ao assunto, a CIINU adverte que as medidas tomadas pelo GdS para abordar a crise em Darfur eram inadequadas e ineficientes, o

²³⁹ A CIINU ainda conclui que a maioria dos ataques foi indiscriminadamente direcionado à população civil e não movimentos de contrainsurgência como alega o GdS, que utilizou de meios militares desproporcionais para a ameaça rebelde.

que contribuía para o clima de total impunidade para as violações de direitos humanos em Darfur.

A Comissão considera que o CSNU deve atuar não só contra os perpetradores, mas também a favor das vítimas, recomendando ao Conselho de Segurança da ONU o estabelecimento de uma Comissão de Compensação desenhada para conceder reparações às vítimas dos crimes, mesmo que os perpetradores de tais crimes não tenham sido identificados. Ademais, sugere ao CSNU criar uma Comissão de Verdade e Reconciliação, uma vez que a paz se estabeleça em Darfur, para que a população possa se reconciliar com seu passado de massacres.

Na prática, é possível afirmar que somente a primeira recomendação foi acatada. A resolução 1593 (2005), de 31 de março de 2005, decidiu referir a situação em Darfur, desde 1º de julho de 2002, ao Promotor do TPI.

Como abordado no segundo capítulo, o processo em relação à crise em Darfur se iniciou no TPI desde então e muitos casos estão sendo ou foram investigados, sendo que alguns destes foram julgados²⁴⁰. O promotor envia relatórios semestrais ao CSNU reportando o andamento dos trabalhos no tribunal.

O Requerimento do Promotor do TPI, de 14 de julho de 2008, acusa o ainda presidente do Sudão, Omar Al Bashir, como responsável pela comissão de crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio em Darfur. No entanto, o Governo do Sudão ainda não entregou nenhum dos acusados para serem julgados em Haia.

As conclusões registradas no Relatório da CIINU, bem como as recomendações presente nos relatórios do SGNU, são importantes para o processo e deveriam ter sido contempladas nas decisões tomadas. Mediante a análise das resoluções, percebe-se que a grande maioria foi acatada nas decisões do Conselho de Segurança.

As sanções impostas na resolução 1591 (2005) e o referimento ao TPI na resolução 1593 (2005) são cruciais para a resolução da crise na região, mas são processos complementares, que não impedem, efetivamente, a ocorrência de ataques em escala, como foram relatados.

Em última análise, a população civil continua desprotegida.

Os fatos apresentados nos Relatórios estudados indicam que o ano de 2005 se mostrou oportuno para uma intervenção armada por propósitos humanitários na região por meio de uma decisão do CSNU, que poderia tê-la feito sob a égide do capítulo VII da Carta e à luz do

²⁴⁰ Ressalta-se que o escopo desta dissertação não abrange os casos específicos investigados e julgados pelo TPI.

princípio da responsabilidade de proteger. Isto será abordado na conclusão do presente capítulo.

3.1.3. Ano de 2006:

O Relatório S/2006/65, de 30 de janeiro de 2006, apresenta o primeiro Relatório final do Painel de Especialistas enviado para o Comitê do CSNU, estabelecido na resolução 1591 (2005), de 29 de março de 2005.

O Painel conduziu seus trabalhos de averiguação em quatro áreas: *i*) monitoramento da implementação do embargo de armamentos impostos pelas resoluções 1556 (2004) e 1591 (2005); *ii*) monitoramento da implementação de sanções relacionadas às finanças e viagens imposta a alguns indivíduos designados pelo Comitê do CSNU, conforme a Res. 1591 (2005); *iii*) fornecimento de informação ao Comitê do CSNU acerca de indivíduos que possam ter impedido o processo de paz, cometido violações do direito internacional, ou sejam responsáveis por voos militares ofensivos; *iv*) recomendações acerca de possíveis ações do CSNU.

Com relação à primeira área, o Relatório aponta ser evidente que armamentos, especialmente armas leves e munição, continuam a adentrar em Darfur, advindos de outros países e de outras regiões do Sudão. O Painel verificou que desde a imposição da Res. 1556 (2004), o SLA e o JEM continuaram a receber armas, munição e outros equipamentos militares, bem como apoio logístico e político do Chade, da Líbia e da Eritreia. Este último país ainda ofereceu treinamento militar aos rebeldes.

No que tange à paramilícia *janjaweed*, quando da Res. 1556 (2004), muitos dos seus integrantes já faziam, formalmente, parte dos órgãos de segurança do GdS ou foram incorporados a estes posteriormente. Especialmente à Força de Defesa Popular (FDP), à polícia costeira e à polícia nômade. Além disso, o Painel averiguou que o grupo rebelde do Sudão do Sul (SPLM/A) proveu armas, munição e treinamento ao grupo rebelde SLA em Darfur.

Assim, o Painel concluiu que o GdS violou e continua a violar o embargo de armas imposto pelo CSNU de duas formas²⁴¹: fornecendo armamento militar advindo de outras parte do Sudão para Darfur²⁴²; e disponibilizando helicópteros de ataque militar na região²⁴³.

²⁴¹ O Painel adverte que o GdS nunca submeteu pedido ao Comitê do CSNU para autorizar o movimento de armas, equipamento militar e munição à Darfur desde o fortalecimento do embargo de armas pela Res. 1591

Com relação à segunda área, o Painei se resume a apontar que o Comitê do CSNU ainda não havia identificado nenhum indivíduo contra quem as sanções poderiam recair.

No que se refere à terceira área, o Painei aponta que os indivíduos que possam ter impedido o processo de paz foram identificados e seus nomes anexados ao Relatório ao Comitê de forma confidencial²⁴⁴. O Relatório aponta, ainda, que o GdS, o SLA, e, em menor quantidade, o JEM, cometeram violações consistentes, sistemáticas e intencionais ao Acordo de N'Djamena.

O Painei demonstrou que o GdS não só falhou na identificação, neutralização e desarmamento da paramilícia *janjaweed*, sob seu controle e influência; como também continuou a apoiar o grupo miliciano e, em algumas ocasiões, envolveu-se em operações militares coordenadas com milícias armadas.

O Painei encontrou evidências de violações generalizadas do DIH em Darfur ao longo do período de 29 de março a 05 de dezembro de 2005. Enquanto todas as partes do conflito violaram e continuam a violar as regras e normas do conflito armado, o SLA, o GdS e os *janjaweed* negligenciam por completo o bem-estar à população civil. O Painei, inclusive, aponta que o GdS, juntamente com a paramilícia *janjaweed*, continua a perpetrar ataques intencionalmente direcionados à população civil, com destruição de suas propriedade e engajamento em estupros e outras formas de violência sexual. Ademais, demonstra que o GdS utilizou de força desproporcional aos objetivos militares em diversas ocasiões e que o SLA torturou e matou combatentes detidos. O Relatório do Painei aborda que todas as partes cometeram e continuam a cometer tortura e tratamentos degradantes, cruéis e desumanos.

(2005). O GdS, contudo, sabia da demanda de tal autorização, uma vez que o Painei havia comunicado diversas vezes em encontros no Sudão, em Nova York e em Darfur.

²⁴² Com o advento do CPA, as tropas sudanesas foram realocadas do sul do Sudão para Darfur, juntamente com seu armamento, sem autorização ou notificação ao Comitê do CSNU. Em relação aos equipamentos e armamentos militares pesados, percebe-se que existem poucos desse tipo em Darfur, o que levou o Painei a concluir que o embargo surtiu efeito tangível para esse tipo de armamentos e equipamentos.

²⁴³ O GdS reintroduziu, pelo menos, seis helicópteros de ataque Mi-24 em Darfur. O GdS introduziu recentemente veículos e aeronaves brancas importadas para uso das forças sudanesas armadas em Darfur. Tal atitude viola o DIH uma vez que o Painei demonstra que o uso de tais veículos tem a clara intenção de confundir com os veículos usados pela AMIS, bem como pelas agências humanitárias, colocando ambos em perigo. Além disso, há relatos de constantes chegadas clandestinas de armamentos pelos aeroportos de *El-Fasher* e *Nyala*, quando estes se encontram fechados e fora da supervisão da AMIS.

²⁴⁴ Foram utilizados nove categorias de atos que possam impedir o processo de paz: violação do Acordo de Cessar-fogo Humanitário de N'Djamena; falha em cumprir com as provisões do Protocolo de Melhoria da Situação de Segurança em Darfur, assinado em Abuja em 09 de novembro de 2004; falha do GdS em identificar, neutralizar e desarmar grupos milicianos; intensificação de tensões intertribais/étnicas; apoio às partes conflitantes em relação às hostilidades em andamento; atos hostis contra a AMIS; falha em melhorar a *accountability* por violações do DIDH e do DIH; falha em implementar completamente as resoluções do CSNU em relação à Darfur; atos que impedem o processo atual das negociações.

Com relação às violações de direitos humanos, o Painel aponta que seu padrão se modificou desde a metade de 2005 em Darfur, passando de violações esporádicas, perpetradas pelo GdS e a paramilícia *janjaweed*, para um grande número de violações. Mas os tipos de violações permanecem, entre as mais recorrentes: violação do direito à vida, violação da proibição da tortura, violação sexual contra mulheres e crianças; prisão arbitrária. Além disso, o Painel apontou o recrutamento de crianças-soldado por parte dos rebeldes, especialmente da facção do SLA, pertencente ao líder *Abdul Wahid*.

O Painel advertiu que o clima de impunidade para tais violações impede o andamento do processo de paz na região e continua a minar a confiança da população em seu governo e apontou algumas instituições e mecanismos criados pelo GdS para investigar violações de direitos humanos; esses, contudo, não se mostraram independentes e imparciais, além de evidenciarem a indisposição e inabilidade por parte do GdS em operacionalizá-los. Os poucos julgamentos são direcionados exclusivamente aos atos dos rebeldes pertencentes ao SLA e ao JEM.

Com relação à última área monitorada, o Relatório S/2006/65 informa que o Painel identificou diversas instâncias de utilização de voos militares ofensivos em torno de *Abu Hamra*, em Darfur do Norte, durante incidentes ocorridos em 23 e 24 de julho de 2005, além do uso de helicópteros militares em apoio às operações no terreno dos *janjaweed*.

As recomendações feitas pelo Painel ao CSNU são as seguintes: *i*) manter o embargo de armamentos e fortalecê-lo com componentes de verificação de fronteiras mais efetivos; *ii*) estender o embargo a todo território do Sudão; *iii*) apontar os líderes das duas facções do SLA, *Abdul Wahid* (SLA/AW) e *Minni Minnawi* (SLA/MM), como indivíduos sujeitos às sanções impostas nos parágrafos 3 (d) e 3 (e) da Res. 1591 (2005), pelo congelamento de ativos financeiros e banimento de viagens; *iv*) tolerância zero por parte do Comitê e do CSNU com relação às violações do Acordo de N'Djamena; *v*) submeter os indivíduos, cujos nomes foram encaminhados secretamente para o Comitê, às disposições do parágrafo 3 da resolução 1591 (2005), por falharem em identificar, neutralizar e desarmar os *janjaweed*, além de poder submetê-los às provisões do artigo 41 da CNU; *vi*) estabelecer proibição do uso, pelo GdS, de aeronaves militares em Darfur, sem prévia autorização do Comitê.

Tais recomendações não foram completamente acatadas pelo CSNU. Na resolução 1665 (2006), de 29 de março de 2006, que acata o Relatório S/2005/65, o Conselho da ONU, agindo com fulcro no capítulo VII da CNU, somente decide prorrogar o Painel de Especialista por mais seis meses.

Já na resolução 1672 (2006), de 25 de abril de 2006, apesar de não referenciar o Relatório do Painel, o Conselho decide, também com base no capítulo VII da CNU, impor as sanções individuais presentes no parágrafo 3 da resolução 1591 (2005) a dois comandantes das forças armadas sudanesas, a um chefe de tribo no norte de Darfur e ao comandante do SLA²⁴⁵.

No Relatório S/2006/591, de 28 de julho de 2006, entregue ao CSNU após a assinatura do conturbado Acordo de Paz para Darfur (DPA), em maio de 2006, o SGNU aborda o pedido do CSNU, presente na resolução 1679 (2006), para entrega de estudo para fortalecer a AMIS com o intuito de implementar o DPA, em conjunto com as recomendações da Missão Técnica de Avaliação Conjunta da ONU e da UA, criada pela Res. 1679 (2006). Extenso, o texto aborda todos esses pontos, além de atualizar o Conselho de Segurança acerca da situação no terreno em Darfur.

Segundo o supracitado Relatório, o DPA consiste em quatro partes substantivas: *i*) partilha do poder (como o estabelecimento da Autoridade Transicional Regional para Darfur, com jurisdição para os três estados da região); *ii*) partilha da riqueza (criação do Fundo de Reconstrução e Desenvolvimento para Darfur); *iii*) cessar-fogo abrangente e medidas de segurança (desarmamento das milícias, melhoria da segurança nos campos de IDPs, etc.); e, *iv*) *Darfur-Darfur Dialogue and Consultation* – DDDC (com liderança da UA, em cooperação com parceiros internacionais, e com o objetivo de promover a reconciliação e o amplo empoderamento da população civil no processo de paz em Darfur). No contexto, a AMIS, em conjunto com seus parceiros, teria o papel principal de implementar o acordo, com assistência da ONU e da comunidade internacional.

Com relação à segurança em Darfur, o SGNU aborda, no Relatório S/2006/591, que a formação de novas alianças entre as diversas facções e a resistência do GdS na assinatura do DPA complicou severamente a já complexa situação de segurança na região. O Fronte Nacional de Redenção (NRF), nova aliança de rebeldes darfuris que se opõem ao DPA, criada em 30 de junho de 2006, atacou posições governamentais ao norte de *Kodorfan*, em 03 de julho de 2006, ampliando o conflito para além da fronteira leste de Darfur.

Há, também, indícios de que o SLA/MM, signatário do DPA, com o apoio das forças armadas do governo, vem realizando operações militares contra os não-signatários em vilarejos sob seu controle, resultando em mais deslocamentos massivos e sofrimento.

²⁴⁵ Os indivíduos apontados na resolução 1672 são: Major General *Gaffar Mohamed Elhassan*, Comandante Militar da Região Oeste das Forças Armadas sudanesas; *Sheikh Musa Hilal*, Chefe Supremo da Tribo de *Jalul* em Darfur do Norte; *Adam Yacub Shant*, Comandante da SLA; *Gabril Abdul Kareem Badri*, Comandante do Movimento Nacional para a Reforma e Desenvolvimento.

Dois grupos que participaram das conversações de paz não concordaram com os termos do DPA, o JEM e o SLA/AW, que se juntaram a outros rebeldes e pediam a revisão do acordo. O Relatório ainda aborda que o Acordo também não foi bem recebido pela grande maioria dos IDPs e outros afetados drasticamente pelo conflito.

Além disso, o SGNU adverte que os não-signatários percebem que a AMIS não está em posição para implementar o DPA. Nesse contexto, o SGNU, no Relatório S/2006/591, teme que o acordo assinado em Abuja se torne uma linha falha em Darfur.

Assim, o SGNU sugere ao CSNU auxiliar no reforço imediato de contingente à AMIS, para que esta possa realizar o papel que lhe foi conferido.

Enquanto se tentava solucionar tais desafios políticos e de segurança, o SGNU (S/2006/591) advertia que os civis afetados pelo conflito continuariam a necessitar de assistência humanitária até o final de 2007²⁴⁶. Como resultado da violência em andamento, o acesso à população necessitada diminuiu. Ao mesmo tempo, é relatado que a violência contra trabalhadores humanitários atingira seu nível mais alto, com crescentes números de incidentes desde Março de 2006²⁴⁷. Também se relatou aumento do banditismo e dos saques. O Relatório aponta, ainda, que as partes signatárias poderiam estar utilizando o Acordo de Abuja como pretexto para maiores violações, forçando o retorno de refugiados e IDPs para áreas inabitáveis e não seguras.

Segundo o SGNU (S/2006/591), o fortalecimento da AMIS representaria um passo importante para uma resolução duradoura da crise em Darfur. A missão da UA não poderia implementar suas tarefas, efetivamente, com os poderes que lhe foram outorgados por mandato e suas capacidades à época.

Concomitantemente, o GdS ainda se mostra relutante e apreensivo em relação a uma possível operação de paz a ser realizada pelas Nações Unidas²⁴⁸. O SGNU aponta ser imprescindível a assistência à AMIS a fim de não aumentar a degradação do conflito.

O SGNU apresenta, assim, em seu Relatório (S/2006/591), uma proposta de expansão da UNMIS na região de Darfur, no início de 2007, com prioridade para proteção da população civil.

²⁴⁶ O Relatório S/2006/591 ainda adverte que a tensão fronteiriça com o Chade está deteriorando vertiginosamente.

²⁴⁷ O Relatório S/2006/591 aponta que somente em julho, seis trabalhadores humanitários da UNICEF morreram no curso dos seus trabalhos diários.

²⁴⁸ O SGNU, no Relatório S/2006/591 adverte que as Nações Unidas não podem realizar uma operação de manutenção de paz mais robusta em Darfur sem o consentimento e cooperação do GdS, bem como ainda é necessário conseguir países de boa vontade da comunidade internacional que possam apoiar e financiar uma operação multidimensional robusta da ONU na região.

A Resolução 1706 (2006), de 31 de agosto de 2006, acata as recomendações presentes no Relatório S/2006/591, decidindo expandir o mandato da UNMIS para Darfur, bem como convidando ao consentimento o GdS no que se refere a chegada futura de uma operação de paz da ONU em Darfur (consentimento não concedido pelo GdS). Com fulcro no capítulo VII da CNU, autoriza a UNMIS a utilizar todos os meios necessários para realizar as seguintes ações: *i*) proteger o pessoal, o equipamento e as instalações das Nações Unidas e dos trabalhadores humanitários, bem como prevenir o rompimento da implementação do DPA pelos grupos armados, sem prejuízo da responsabilidade do GdS em proteger os civis sob ameaça; *ii*) apoiar a implementação efetiva do DPA e prevenir ataques e ameaças contra a população civil; *iii*) coletar armas e materiais relacionados que se apresentam como violação de acordos anteriores, como o Acordo de N'Djamena, bem como apoiar as medidas impostas nos parágrafos 7 e 8 da Res. 1556 (2004), relativas às sanções à venda e compra de armamentos.

A resolução 1706 (2006) do CSNU se apresentou mais forte, com um mandato que contempla poderes mais amplos à UNMIS em Darfur e com a efetiva possibilidade de utilização de “todas as medidas necessárias”, o que inclui o uso da força, para a proteção da população civil em risco ou em ameaça de risco.

Essa resolução, que teve abstenções de China, Rússia e Catar, remete, em sua parte preambular, aos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula das Nações Unidas de 2005, onde se acolheu formalmente o princípio da “responsabilidade de proteger” no seio da AGNU, conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação²⁴⁹.

A resolução 1706 (2006) decide que a UNMIS dará assistência à AMIS a partir de 1º de outubro de 2006, conforme dispositivos do Relatório S/2006/591, e, também, que assumirá as responsabilidades da missão da UA em Darfur para a efetiva implementação do DPA. Requisita ao SGNU, ainda, um plano de ação para a transição da AMIS para uma operação conjunta da ONU e da UA em Darfur.

Além disso, o Relatório S/2006/961 enviado ao CSNU pelo Representante da UA no Conselho de Segurança da ONU, apresenta o *Communiqué* do 66º encontro do Conselho da UA, de 30 de novembro de 2006, que decide endossar as conclusões do Alto Painel de Consultas sobre a situação em Darfur, em *Adis Abeba*, de 16 de novembro de 2006,

²⁴⁹ O título que apresenta os parágrafos 138 e 138 é: “responsabilidade de proteger a população do genocídio, da limpeza étnica, de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade”, em que apresenta o princípio de que se determinado país não consegue ou se mostra indisposto a cumprir com sua função primária de proteção da sua população; cabe a comunidade internacional a responsabilidade subsidiária de proteção desta população quando estas quatro citadas violações de *jus cogens* internacionais ocorrem, sempre com o pensamento do uso da força como último recurso.

concluindo ser necessária uma abordagem abrangente para o processo de paz em Darfur, reavivando o processo político e fortalecendo o cessar-fogo.

Além disso, abarcou três fases para o apoio das Nações Unidas ao fortalecimento da operação de paz da UA: *i*) pacote de apoio leve; *ii*) pacote de apoio pesado; *iii*) operação híbrida.

3.1.4. Ano de 2007:

Os Relatórios do SGNU do ano de 2007 (S/2007/213, S/2007/624, S/2007/307/Rev.1, S/2007/520) relatam a piora na situação de segurança em Darfur após a assinatura do DPA, em 05 de maio de 2006²⁵⁰. Isso porque a violência persistente, as constantes lutas e ataques, violação do cessar-fogo e a insegurança generalizada na região causaram impacto devastador sobre a população civil, resultando em crescentes desafios no processo político e nas conversações de paz; desafios humanitários sérios, como ataques constantes e em escala cada vez maior a trabalhadores e equipamentos humanitários e ao pessoal da AMIS²⁵¹; piora no acesso humanitário²⁵²; aumento dos saques e banditismo; novos deslocamentos e aumento significativo do número de IDPs²⁵³; consequente estagnação no processo de retorno.

²⁵⁰ O Relatório S/2007/307/Rev.1 aborda que tal deterioração é atribuída especialmente pela demora em implementar o DPA, fragmentação das partes do conflito e luta pelo controle e supremacia em suas respectivas áreas de influência.

²⁵¹ O Relatório S/2007/213 aponta que em 19 de janeiro, o pessoal das Nações Unidas, da AMIS e de organizações internacionais não-governamentais foram presos e detidos pela segurança nacional sudanesa e pela polícia local enquanto participavam de um encontro de coordenação das ações conjuntas em *Nyala*, cidade ao sul de Darfur. Durante as detenções, os funcionários dessas organizações foram agredidos fisicamente com bastões e rifles, e uma funcionária foi vítima de assédio sexual. Já o Relatório S/2007/307/Rev.1 aponta que abduções de efetivos da AMIS, sequestro e banditismo ao longo de rotas por onde são enviados suprimentos principais à população em Darfur aumentou vertiginosamente. O relatório também aponta que em 31 de março de 2007, em Darfur do Norte, um helicóptero que transportava uma delegação sênior da AMIS foi atacado na área de *Kurni*, comandada pelo SLA/*Abdul Wahid*. Também, cinco *peacekeepers* da AMIS foram mortos em outro ataque realizado pelo SLA/*Minni Minnawi* em 01 de abril de 2007 enquanto faziam a guarda da fonte de água em *Umm Barru*, Darfur do Norte. O Relatório S/2007/624 também aponta que grupos armados não-identificados realizaram um ataque massivo à AMIS em Darfur do Sul em 29 e 30 de setembro de 2007. Nesse ataque, 10 efetivos da AMIS morreram e 08 ficaram feridos, além do roubo de 16 veículos e de um número significativo de armamentos e munições.

²⁵² O Relatório S/2007/213 aborda que o GdS está retrocedendo nas questões burocráticas para entrega de visas e autorizações à trabalhadores humanitários que atuam na região.

²⁵³ O Relatório S/2007/213 aponta que mais de dois milhões encontram-se deslocados internamente em Darfur, com contínuo aumento, enquanto 1.9 milhões de residentes darfuris afetados pelo conflito continuam dependentes da ajuda externa para sua sobrevivência. Aproximadamente 107.000 pessoas foram deslocadas forçosamente por motivos de insegurança e lutas entre 01 de janeiro a 01 de abril de 2007. Segundo o Relatório S/2007/307/Rev.1, em 2007, em torno de 130.000 pessoas foram deslocadas por causa da insegurança em Darfur. Ademais, hostilidades nas fronteiras com o Chade causou um influxo de 12.000 refugiados advindos do Chade para Darfur Ocidental em fevereiro de 2007.

O Relatório S/2007/213, de 17 de abril de 2007, aborda que a maior barreira para a implementação plena do “pacote de apoio leve” da UNMIS para a AMIS²⁵⁴ continuava ser a falta de segurança e a inadequada infraestrutura em Darfur. Não obstante, o Relatório aponta que a UNMIS intensificou seu engajamento nos esforços para revigorar o processo político na região, que se mostrava intrincado com as diferentes demandas dos signatários e não-signatários do DPA.

O Relatório S/2007/624, de 23 de outubro de 2007, também aponta que a UNMIS continua a prover assistência à AMIS, consoante com os “pacotes” de assistência estabelecidos, além de ambas as missões estarem preparando o terreno para a chegada da missão híbrida ONU-UA (UNAMID).

De acordo com o Relatório S/2007/307/Rev.1, o período de julho de 2006 a janeiro de 2007 foi marcado pela crescente insegurança e militarização dos campos de IDPs e por uma redução acentuada no acesso humanitário. Segundo esse mesmo Relatório, as lutas principais entre signatários e não-signatários do DPA, que incluem o uso de bombardeio aéreo de vilarejos, resultaram na morte de uma grande quantidade de civis; houve, também, ataques dos *janjaweed* contra áreas sob controle dos rebeldes, com severas consequências para a população civil.

O Relatório S/2007/307/Rev.1 observou crescente luta inter e intratribal em Darfur do Sul, na região de *Kaas*, ao sul de *Jebel Marra*²⁵⁵. Este Relatório ainda aponta que confrontos tribais interárabes (*Tarjem* vs. *Rizeigat*) ocorreram na área de *Bulbul Abu Zazur*, resultando na morte de 60 pessoas e ferindo outras 21.

Já o Relatório S/2007/520, de 29 de agosto de 2007, refere-se especificamente à situação das crianças em conflitos armados no Sudão. Esse Relatório, que cobre o período de 16 de julho de 2006 a 30 de junho de 2007, realça que o nível de violação contra as crianças no Sudão permaneceu alto, especialmente em Darfur. Tais violações envolvem: *i*) o recrutamento de crianças-soldado²⁵⁶; *ii*) matança de crianças²⁵⁷; *iii*) estupro infantil, pedofilia

²⁵⁴ Segundo o relatório S/2007/213, em janeiro de 2007, a UNMIS iniciou a transferência de pessoal e equipamentos para a AMIS, em consonância com o “pacote de apoio leve” de assistência. Até 10 de abril, 37 militares (dos 105 previstos), 32 policiais (dos 33 previstos) e 23 civis (dos 48 previstos) chegaram à região de Darfur. Em relação ao “pacote de apoio pesado”, a ONU e a UA enviaram um relatório conjunto ao GdS acerca do estudo realizado sobre os termos da possível assistência em 24 de janeiro de 2007. A resposta do GdS de 06 de março à ONU e à AU desafiaram provisões-chaves das possibilidades do pacote. Em relação à última fase, a implementação de uma operação híbrida, o relatório adverte que já foram comunicado ao presidente Al Bashir, em 06 de março, estudo sobre a possível estrutura da missão.

²⁵⁵ O relatório S/2007/307/Rev.1 exemplifica que somente em fevereiro de 2007, violentas lutas entre as tribos árabes *Rizeigat* e *Tarjem* resultaram em 250 mortes em Darfur do Sul.

²⁵⁶ O relatório S/2007/520 aponta que relatórios fidedignos consultados indicaram que os seguintes grupos armados estão recrutando crianças-soldado: as Forças Armadas Sudanesas; o JEM; o SLA/Mini Minnawi;

e graves violações sexuais²⁵⁸; iv) abduções de crianças; v) ataques às escolas e hospitais²⁵⁹. O Relatório ainda aborda que a negação do acesso humanitário aos campos de IDPs têm elevado a fome e a desnutrição infantil.

A UNICEF tem negociado com a facção do SLA liderada por *Minnawi* em relação à necessidade de pôr um fim ao recrutamento de crianças-soldado e libertar aquelas já recrutadas. Em 11 de junho de 2007, a UNICEF e o SLA/MM assinaram um plano de ação que beneficiava cerca de 1.800 crianças associadas à facção rebelde.

O Relatório S/2007/307/Rev.1, de 05 de junho de 2007, aborda que, desde a sua assinatura, o DPA tem enfrentado grandes dificuldades para sua efetiva implementação no terreno e, também, no que tange à situação da segurança, ao processo político e ao acesso humanitário, que apresentaram agravamento significativo na região. Consta, ainda, que decorridos mais de um ano da assinatura do Acordo de Paz, este se encontrava longe de atingir seus objetivos de trazer paz, justiça e uma solução política sustentável ao conflito em Darfur. O Relatório S/2007/307/Rev.1 propõe, assim, a expedição de um mandato e a disponibilização de uma estrutura para a operação híbrida ONU/UA em Darfur, além de fornecer detalhes dos vários componentes e tarefas da operação²⁶⁰.

Para o SGNU, embora o conflito em Darfur tenha implicações humanitárias devastadoras, é essencialmente um problema político, que somente poderia ser resolvido por uma solução política. Assim, um processo político sustentável, apoiado por uma missão de manutenção de paz robusta em Darfur poderia auxiliar no processo de integração da região, por meio da reconciliação, da maior representação política, da participação na administração pública e do aumento das oportunidades econômicas para a população da região.

SLA/*Abu Gasim*; SLA/*Abdul Wahid*; a Força de Defesa Popular (PDF); forças rebeldes no Chade; paramilícia *janjaweed*.

²⁵⁷ O relatório S/2007/520 aborda que 62 crianças foram mortas em Darfur de junho de 2006 a julho de 2007. Contudo, as Nações Unidas recebeu relatórios adicionais alegando a matança de mais 110 crianças, que não pode ser confirmado. Ademais, o bombardeamento aéreo realizado pelo GdS nos ataques a vilarejos também resultou na morte de inúmeras crianças.

²⁵⁸ O relatório S/2007/520 afirma que em Darfur, o estupro é generalizado e usado como arma de guerra. O relatório aponta que a tendência em Darfur parece indicar que meninas estão sendo alvos específicos de estupros em massa. Alguns meninos também são violados sexualmente. Como nos casos das mulheres, os cuidados médicos e as investigações de casos de estupros em Darfur são praticamente inexistentes, além das vítimas serem punidas socialmente.

²⁵⁹ O relatório S/2007/520 atesta que em 21 de abril de 2007, na vila de *Umm Rai*, em Darfur do Norte, um helicóptero das Forças Armadas Sudanesas disparou nove foguetes em uma escola enquanto 170 crianças estavam nas salas de aula.

²⁶⁰ O SGNU argumenta que o plano para a implementação da operação híbrida é baseada na constatação de que os pacotes de apoio leve e pesado das Nações Unidas para a AMIS, foram implementados de forma bem-sucedida e a capacidade da AMIS foi fortalecida significativamente, podendo passar para a terceira fase acordada: a operação híbrida. Além disso, o SGNU argumenta que a implementação de uma operação de manutenção de paz robusta na região contribuirá para aumentar a confiança entre as partes do conflito e garantir um ambiente seguro para um processo político significativo.

Portanto, os poderes outorgados por intermédia do sugerido mandato da missão de paz híbrida, aludido pelo SGNU no Relatório S/2007/307/Rev.1, deveria se focar na proteção a civis, na facilitação do acesso humanitário pleno e no retorno de refugiados e deslocados internos aos seus locais de origem, bem como fomentar a implementação completa do DPA.

Assim, a Resolução 1769 (2007), de 31 de julho de 2007, acatando o Relatório S/2007/307/Rev.1 do SGNU, bem como o Relatório S/2006/926, encaminhado pela Representação da UA ao CSNU, que contém o *Communiqué* do 79º encontro do Conselho da UA, realizado em 22 de junho de 2007²⁶¹, autorizou a implementação da operação híbrida ONU/UA e decidiu estabelecer, por um período inicial de 12 meses, a UNAMID. Esta incorporaria ao seu escopo a AMIS como um todo²⁶², incluindo os pacotes de apoio leve e pesado enviados pela UNMIS à AMIS.

A Res. 1769 (2006) decide também, agindo com base no Capítulo VII da CNU, que a UNAMID está autorizada a tomar a ação necessária: *i*) para a proteção de seus equipamentos, instalações, pessoal e garantia da segurança; *ii*) para assegurar a liberdade de movimento de seu pessoal e dos trabalhadores humanitários; *iii*) para apoiar a implementação rápida e efetiva do DPA, prevenir o rompimento de sua implementação e ataques armados e *iv*) para proteção a civis, sem prejuízo da responsabilidade do GdS perante sua população.

3.1.5. Ano de 2008:

O Relatório S/2008/267, de 22 de abril de 2008 é referenciado pela Res. 1812 (2008), de 30 de abril de 2008, na qual o CSNU decide prorrogar o mandato da UNMIS por mais um ano. Nesse Relatório, o SGNU advertiu que seu Enviado Especial para Darfur, Jan Eliasson, bem como o Enviado Especial da UA, Salim Ahmed Salim, congregaram esforços na tentativa de preparar o início das negociações entre o Governo da Unidade Nacional²⁶³ e os

²⁶¹ Neste *Communiqué*, o Conselho da UA também decide estender o mandato da AMIS por um período adicional de no máximo seis meses, até 31 de dezembro de 2007, na expectativa de que esforços serão realizados pela comunidade internacional para a rápida implementação da operação de paz híbrida que irá substituir o papel da AMIS na região.

²⁶² Tal decisão do CSNU foi somente possível depois do consentimento do GdS da implementação de uma missão de paz híbrida na região de Darfur, conforme estipulado nas conclusões do Alto Painel da ONU e da AU, em *Adis Abeba*, em 12 de junho de 2007, que confirmou o engajamento do GdS, além da confirmação pelo Presidente Al Bashir ao CSNU, em encontro realizado em 17 de junho de 2007 em Cartum.

²⁶³ Após a assinatura do CPA, em 2005, entre o GdS e o SPLA (*Sudan's People Liberation Army*), o Governo da Unidade Nacional foi instalado no Sudão, em conformidade com a Constituição Provisória que vigorou durante o período interino de seis anos após a assinatura do CPA até o resultado do Referendo Nacional de 2011 que

movimentos não-signatários do DPA. Além disso, o Relatório aponta que o Time de Mediação Conjunta da ONU e da UA já estavam negociando com esses movimentos na tentativa de unificar suas posições. Tais empreitadas foram interrompidas em fevereiro de 2008, devido à continuada violência e insegurança na região.

O Relatório S/2008/443, de 07 de julho de 2008, um ano após a decisão do CSNU de enviar a UNAMID, abrange a situação em Darfur ao longo dos doze meses de implementação da missão híbrida na região. Nesse Relatório, o SGNU se mostra decepcionado com a falta de progresso para a resolução política do conflito em Darfur, uma vez que as partes conflitantes permanecem recorrendo aos meios militares como alternativa ao diálogo.

Segundo o SGNU, o conflito em Darfur se tornou mais arraigado no final de 2007 e início de 2008, especialmente após o ataque do JEM em *Omdurman*²⁶⁴, o que resultou em intenso aumento da atividade militar em todo o território dos três Estados na região, além de ter influenciado a suspensão das relações diplomáticas entre o Sudão e o Chade.

O Relatório também aborda que, em abril e maio de 2008, as Forças Armadas Sudanesas (SAF) realizaram uma campanha de bombardeio em Darfur do Norte e Darfur Ocidental, resultando em diversas mortes de civis, incluindo mulheres, crianças e idosos.

Além disso, informou que o ambiente de insegurança aumentava vertiginosamente com o crescimento do banditismo, saques e sequestros ao longo das principais rotas de abastecimentos em Darfur do Sul, muito utilizada pela UNAMID e agências humanitárias, o que diminuiu vertiginosamente a entrega da ajuda humanitária em inúmeros locais²⁶⁵.

Tal crescimento da insegurança na região resultou na diminuição da implementação do contingente e equipamentos da UNAMID, que já se mostra muito aquém do cronograma estabelecido.

Ademais, dele constou que as tensões na fronteira entre o Sudão e o Chade aumentaram consideravelmente, com deterioração da relação entre os dois países e o aumento de investimento e treinamento militar de ambos os países nos grupos rebeldes que contestam o governo do outro, o que elevou a violência na região de Darfur.

Apesar das circunstâncias de insegurança e dado a geografia desértica e as limitações da infraestrutura na região (péssimas condições das estradas e dos aeroportos) para a efetiva chegada do contingente da UNAMID, a operação híbrida aumentou seu patrulhamento

dividiu o Sudão e o Sudão do Sul. No Governo da Unidade Nacional, o posto de Vice Presidente foi dado à *Salva Kiir*, líder do SPLA e atual Presidente do Sudão do Sul.

²⁶⁴ O ataque do JEM, que durou de 10 a 12 de maio de 2008, envolveu em torno de 1.000 combatentes do grupo rebelde e causou a morte de uma grande quantidade de civis e diversas detenções arbitrárias.

²⁶⁵ Durante o mês de abril, 18 veículos da ONU foram sequestrados; e em maio, este número cresceu para 31.

policial em alguns campos de deslocados internos, mas inúmeros outros continuaram sem patrulhamento²⁶⁶.

A UNAMID também iniciou tarefas relacionadas à construção da confiança da população darfuri, monitoramento, bem como treinamento e construção de capacidades dos policiais sudaneses na tentativa de aumentar a vigilância de padrões internacionais de direitos humanos, em particular na promoção do direito humano da mulher e da criança.

Com relação à situação humanitária, o Relatório S/2008/443 aponta que desde o início de 2008, aproximadamente 190.000 pessoas foram redeslocadas forçosamente, devido aos ataques e a violência em andamento na região²⁶⁷. O supramencionado Relatório também aponta o aumento da violência direcionado aos trabalhadores humanitários, além do roubo de veículos e suprimentos das agências humanitárias²⁶⁸. O resultado disso foi a diminuição vertiginosa da entrega alimentar e da assistência médica e humanitária na região, aumentando a fome, as epidemias, a desnutrição e a morte nos campos de IDPs em todo o território de Darfur. Além disso, a habilidade de cerca de 16.500 trabalhadores humanitários atuarem na região tem sido dificultada por restrições burocráticas empreendidas pelo GdS²⁶⁹.

Com relação à situação dos direitos humanos, o Relatório S/2008/443 aborda a ocorrência de continuadas violações do DIDH e do DIH em Darfur, perpetradas por atores estatais e não-estatais. Em todo território, civis continuam a suportar o peso da violência e a crescente insegurança devido às lutas recorrentes.

A matança e o sofrimento desnecessários de civis ao longo dos ataques nos vilarejos e campos de IDPs tem realçado o fracasso das facções em conflito em distinguir alvos militares de civis, o que tornava as comunidades civis, por diversas vezes, alvos indiscriminados dos

²⁶⁶ O Relatório S/2008/443 indica que até 18 de junho de 2008, a força total da UNAMID era de 11.359 efetivos, incluindo 7.818 militares, 1.661 oficiais de polícia e 1.880 civis. Além disso, a AGNU, em sua resolução 62/232^a, autorizou o envio à UNAMID de 1.275.700 milhões de dólares para o período de 01 de julho de 2007 a 30 de junho de 2008.

²⁶⁷ O Relatório S/2008/443 aponta que lutas entre o SLA/ *Minni Minnauwi* e o SLA/*Free Will Forces*, outra facção rebelde criada em 2008, no Darfur do Norte e Darfur do Sul resultou no deslocamento populacional de mais de 90.000 civis. Tiroteios e queima de mercados de alimentos e envenenamento de poços no campo de *Tawila* foi realizado pelas tropas governamentais em 13 de maio em retaliação à morte de um soldado, deslocando mais 20.000 pessoas.

²⁶⁸ Segundo o relatório S/2008/443, desde o início de 2008, oito trabalhadores humanitários foram mortos, 125 veículos de agências humanitárias roubados, 117 efetivo humanitário foram abduzidos temporariamente e 36 motoristas contratados pelo PMA encontram-se desaparecidos.

²⁶⁹ O relatório S/2008/443 relata exemplo disso na região de Darfur Ocidental, onde as autoridades governamentais locais recusaram o acesso de ONGs humanitárias para transportar mercadorias médicas em veículos alugados. Em *Nyala*, Darfur do Sul, autoridades locais impediram a entrega do combustível para o funcionamento das bombas de água nos campos de *Kalma* e *Beliel*.

ataques, em clara violação do vigente acordo de cessar-fogo e do direito internacional humanitário em si²⁷⁰.

É relatada, ainda, a ocorrência de estupros e violência sexual de forma generalizada e massiva em Darfur, realizados por atores estatais, facções rebeldes signatárias e não-signatárias e outros grupos armados. Além disso, reporta que existia uma *cultura de impunidade* relativa às violações sexuais em Darfur, resultando em silêncio da vítima e não julgamento dos perpetradores. Também há relatos de que os detentos eram submetidos à tortura e tratamento degradante, sendo as vítimas, em sua maioria, pertence à etnia *zaghawa*; Além disso, havia a utilização de crianças-soldado, especialmente pelo JEM.

Em relação ao processo político, o Relatório S/2008/443 reporta que, apesar dos esforços dos Enviados Especiais da ONU e da UA, as negociações políticas se encontram paralisadas. O prospecto para uma conversação de paz substantiva, imediata e inclusiva diminuiu, devido à fragmentação dos movimentos rebeldes, a deterioração da situação de segurança, a falta de confiança e coesão das partes, a renovada crise entre Chade e Sudão, aos ataques constantes do JEM e da SAF, e a completa falta de vontade política para cessar as hostilidades e retomar as negociações. Concluiu que a implementação do DPA continuava a ser ignorada por todas as partes e recusada pelos não-signatários.

O Relatório S/2008/647, de 11 de novembro de 2008, apresenta o completo Relatório final do Painel de Especialistas sobre a situação do Sudão, estabelecido pela Res. 1591 do CSNU (2005), e prorrogado pela Res. 1779 (2007), que abrange o período de 28 de setembro de 2007 a 19 de setembro de 2008²⁷¹. Ao longo deste período, o Painel concluiu que flagrantes violações do embargo de armas e materiais relacionados permaneceram sendo realizadas por todas as partes envolvidas no conflito em Darfur²⁷². Tais violações permitiram

²⁷⁰ Segundo o relatório S/2008/443, em 12 de maio de 2008, durante o ataque das forças armadas sudanesas ao campo de *Tawila*, os policiais cercaram o campo, atiraram indiscriminadamente, saquearam e queimaram os barracos e destruíram mercados. Aproximadamente 20.000 pessoas foram deslocadas para vilarejos vizinhos como resultado desse ataque, e alguns se refugiaram nos estabelecimentos da UNAMID em *Tawila* por diversos dias.

²⁷¹ O extenso Relatório do Painel é completo e crítico e apresenta as independentes investigações realizadas e as recomendações ao CSNU em relação às seguintes áreas: implementação do embargo de armas e sanções financeiras e banimento de viagens das resoluções passadas do CSNU; violações do embargo de armas pelo GdS; ativos de aviação, rotatórias aéreas e de entrega de equipamentos militares; o ataque de fevereiro de 2008 em Darfur Ocidental; apoio do GdS aos grupos armados não-estatais; grupos rebeldes em Darfur; abastecimento de armas e materiais relacionados aos movimentos rebeldes; o uso de crianças em ataques armados pelo JEM; violações de direitos humanos; os aspectos financeiros das violações dos embargos; e o impacto dos ataques às organizações internacionais e à UNAMID.

²⁷² Segundo o relatório S/2008/647, a principal fonte de financiamento da violação do embargo de armas cometida em Darfur advém dos lucros com a produção e exportação de petróleo. A China é o maior parceiro da indústria petrolífera sudanesa e, conforme observado no Quadro III do Anexo B, absteve-se em todas as resoluções do CSNU mais fortes contra o Sudão, além de terem vetado resoluções que pudessem impor sanções ao setor petrolífero sudanês.

que tanto o GdS quanto os grupos armados continuassem a conduzir ofensivas militares, dentro e fora da região²⁷³.

Dentro do território de Darfur, as ações de todas as partes deixa claro que se escolheu uma solução militar ao conflito, em detrimento do engajamento substantivo nas conversações de paz. Com isso, as tentativas de trazer as partes do conflito à mesa de negociações a fim de se implementar os acordos de cessar-fogo falharam.

Os grupos armados em Darfur fragmentaram-se²⁷⁴, a insegurança continuava a crescer e não eram destinadas respostas à altura aos ataques e à violência diária no intuito do seu impedimento. Sobrevoos militares ofensivos continuavam a serem operados impunemente e, tanto os grupos armados, quanto o exército sudanês, continuavam a realizar ataques, com enorme baixa de civis.

O Relatório ainda aborda que a substituição das forças de manutenção de paz da UA pela operação híbrida UA/ONU não produziu os dividendos de segurança esperados. Dez meses após a chegada da UNAMID, seu efetivo e equipamentos continuavam a ser atacados do mesmo modo como foram seus predecessores (AMIS).

Segundo o Painel, a operação provou ser, até então, incapaz de se proteger e, por consequência, de proteger a população civil; além de falhar no cumprimento de suas obrigações de monitoramento do embargo de armas e outras provisões previstas em seu mandato.

²⁷³ O relatório do Painel (S/2008/647) aponta que o GdS vem conduzindo operações militares em todos os três estados de Darfur utilizando-se de forças terrestres e aéreas. Ainda, as Forças Armadas Sudanesas (SAF) tem sido apoiadas por operações conjuntas com milícias árabes pró-Governo. Qualquer assimilação com o início do conflito em 2003, com a formação das paramilícias árabes *janjaweed* é impossível de não ser feita. Além disso, o relatório aborda que a SAF tem recebido treinamento no exterior para manusear equipamentos do sistema de aviação militar, que chega em Darfur constantemente. Também, a SAF tem utilizado de aeronaves Ilyushin 76 e Antonov 12 para transporte de armas leves e pesadas para *El Fasher*, resultando em um aumento de 3 para 5 lutas diárias, além do uso de equipamento militar produzido depois do embargo imposto à região, como caminhões Dongfeng EQ2100E6D, fabricados na China em julho de 2005. Ademais, o relatório aponta a chegada de veículos aéreos anônimos em Darfur por meio do GdS, o que representa violação do parágrafo 07 da resolução 1591 (2005); além do contínuo uso de veículos e aeronaves brancas que podem ser confundidas com transportes humanitários.

²⁷⁴ No início do conflito, em 2003, os grupos rebeldes se resumiam majoritariamente no JEM, liderado por *Khalil Ibrahim Mohamed*, e no SLA, liderado por *Abdul Wahid*. Em 2008, existiam mais de 20 grupos rebeldes operando em Darfur, a maioria dos quais são facções dissidente com limitada presença militar e influência política. Estes novos grupos parecem ser movidos mais por interesses privados que seguir uma agenda política coerente e conseguem equipamentos, veículos e armas por meio de saques, sequestros, geralmente direcionados à missão de paz da ONU e da UA e às agências humanitárias. O relatório do Painel acredita que o JEM seja o grupo rebelde mais influente em Darfur, com fortes contatos fora da região.

Nesse contexto de continuada violação, o Relatório aponta que o conflito em Darfur se espalhou por toda a região, passando a abranger outros países (Líbia, Chade e República-Central Africana) e outras regiões sudanesas (*Kordofan*)²⁷⁵.

Para o Painel, é incontestável que um conflito está sendo conduzido entre Sudão e Chade, por meio de atores não-estatais, dentro e ao redor de Darfur. Grupos armados de oposição são abastecidos e armados em seus respectivos territórios, com apoio ativo e encorajamento de seus governos, bem como de seus braços militar e de inteligência. Concluiu-se que parte das armas e dos materiais militares relacionados que chegava ao Chade e ao Sudão, fora do alcance do embargo feito para Darfur, estava sendo desviada para essa região, impulsionando ainda mais o conflito²⁷⁶.

As consequências destas violações em andamento e do escalonamento do conflito na região são percebidas, primordialmente, mediante a análise de seus efeitos sobre a população civil em Darfur. Violações do DIDH e do DIH continuavam incessantes e os perpetradores continuavam operando: uma cultura de quase total impunidade.

Destaca-se, também, que o acesso humanitário continuava a diminuir em todos os três estados darfuris com o aumento da insegurança. A população civil deslocada internamente e os refugiados presentes nos campos continuava a crescer como resultado dos conflitos em andamento e os ataques a esses campos também aumentaram²⁷⁷.

O Relatório do Painel apresenta que todas as partes do conflito demonstravam tendência crescente em violar sistematicamente os direitos humanos da população civil na região. Além do uso de crianças-soldado nos conflitos, especialmente por parte do maior grupo rebelde, o JEM²⁷⁸; outras violações são características: abduções e desaparecimento forçados; tortura e outros tratamentos degradantes e cruéis aos detentos; estupros em massa e violência sexual contra mulheres e crianças de forma generalizada²⁷⁹.

²⁷⁵ Vide Figura 1 do Anexo A.

²⁷⁶ Segundo o relatório S/2008/647, o JEM continua a implementar a estratégia de conduzir o conflito em Darfur para um patamar regional. Em telefonema realizado em 21 de abril de 2008 com os integrantes do Painel, o líder do JEM, *Khalil Ibrahim*, anunciou claramente a intenção do grupo armado de dissipar o conflito em Darfur para *Kordofan* e outras regiões fora de Darfur, como no ataque realizado em *Omburman* em 10 de maio de 2008, fronteira com o Chade.

²⁷⁷ O relatório S/2008/647 assinala que ataques indiscriminados aos campos de *Kalma*, em agosto de 2008, e *Rwanda* e *Twaila*, em maio de 2008, pelo efetuados pelo GdS (SAF).

²⁷⁸ De acordo com o relatório do Painel (S/2008/647), líderes tradicionais (*Oumdas*) e professores desempenha papel ativo no recrutamento de crianças em campos de refugiados e deslocados internos. As conclusões do Painel foram de que há evidências suficientes para acusarem o JEM pelo uso de crianças-soldado no conflito em Darfur. No Estatuto de Roma, constitutivo do TPI, o alistamento e uso de crianças abaixo de 15 anos em conflitos armados é considerado crime de guerra (artigo 8º do Estatuto).

²⁷⁹ O relatório S/2008/647 ainda aborda que tais violações ocorrem em profusão nos arredores dos campos de IDPs. Tais violações são caracteristicamente seguidas de total impunidade e falta de confiança da vítima em

O Relatório S/2008/647 aborda, detalhadamente, os ataques conduzidos pela SAF em conjunto com milícias árabes pró-Governo, ocorridos entre 07 de janeiro e 22 de fevereiro de 2008, em diversas localidades na área ao norte de *El Geneida*, em Darfur Ocidental²⁸⁰. O Painel concluiu que estes ataques representaram violações generalizadas e em larga escala do direito internacional humanitário²⁸¹ e poderiam, inclusive, equivaler-se a crimes de guerra e crimes contra a humanidade, nos termos dos artigos 8º e 7º do Estatuto de Roma, respectivamente.

O Relatório em epígrafe registrou que cerca de 115 pessoas morreram nos ataques, incluindo mulheres, crianças e idosos; e aproximadamente 57.000 pessoas foram deslocadas para outras áreas. Os militares representantes da SAF argumentaram que o JEM seria o culpado pela baixa civil, uma vez que utilizaram a população civil como escudo humano, além de acusarem o JEM de prosseguir com uma política de terra arrasada no intuito de destruir evidências de sua alegada presença na área e, com isso, incriminar o GdS pelos ataques.

Tais argumentos também foram utilizados pelo GdS quando da política genocida realizada entre 2003 e 2004 nos ataques perpetrados por sua força armada em conjunto com os *janjaweed* em Darfur. O Relatório do Painel, contudo, não apresenta evidências de que o JEM tenha cometido atos de destruição em larga escala, saques, pilhagem e ataques direcionados às agências humanitárias, ou tenham perseguido uma política de terra arrasada.

Com relação aos grupos armados em Darfur, o Relatório S/2008/647 assinala que, de acordo com o GdS, a paramilícia *janjaweed* teria sido desmantelada, em conformidade com os termos do DPA. Alguns dos antigos membros da retromencionada paramilícia teriam sido integrados ao aparelho oficial de segurança estatal. Contudo, a ligação tribal que originou as bases do recrutamento governamental de milícias árabes permanecia intacta, independente do novo *status* oficial adquirido pelos antigos milicianos.

relatar o ocorrido às autoridades, uma vez que se assim procederem, mulheres podem ser acusadas de adultério, passando de vítimas a réus.

²⁸⁰ Os vilarejos e localidades atacadas incluem: *Abu Sarough* (8 de fevereiro), *Saraf Jidad* (7, 12 e 24 de janeiro), *Silea* (8 de fevereiro), *Sirba* (8 de fevereiro) e diversas localidades na área de *Jebel Moon* (18, 19 e 22 de fevereiro).

²⁸¹ As regras aplicáveis aos ataques realizados abarcam: a) a obrigação de diferenciar entre combatentes e não-combatentes, assegura que perdas acidentais de civis não são desproporcionais e tomar precauções para minimizar baixa de civis; b) a proibição de atos de violência direcionados à civis, tortura, estupro e violência sexual como tática de guerra, pilhagem, ataques indiscriminados, ataques a objetos civis e ataques à organizações humanitárias, destruição de objetos e meios indispensáveis à sobrevivência da população civil. Tais regras estão presentes no direito costumeiro e são encontrados nos seguintes tratados: As quatro Convenções de Genebra de 1949; o artigo 3 comum às quatro Convenções de Genebra; regras de proteção às vítimas de conflitos armados não-internacionais, presente no Protocolo II das Convenções de Genebra, de 1977.

Também continuava intacta a propensão do governo em abastecer essas milícias com material militar, apoio institucionalizado, armamentos, uniformes e treinamentos; como parte de um processo legítimo de inclusão, em oposição ao estilo clandestino de antigamente.

Assim, o Relatório do Painel adverte que nos dois processos, antes e depois do DPA, as forças milicianas operaram em conjunto com as forças governamentais nos ataques terrestres e vinham cometendo violações sistemáticas e generalizadas do DIDH e do DIH ao longo dos anos.

De posse de todas essas informações e de inúmeras recomendações de cursos de ação presente no Relatório do Painel de Especialistas (S/2008/647), a única decisão do CSNU, ao referenciar o Relatório na Resolução 1841 (2008), foi prorrogar os poderes outorgados por meio de mandato ao Painel por mais um ano.

Observa-se que, após 2008, especialmente depois do relato dos fatos presente no Relatório do Painel de Especialistas, o Conselho de Segurança detinha, novamente, todos os elementos necessários para autorizar uma intervenção armada por razões humanitárias, visando única e exclusivamente à proteção dos civis e a chegada da assistência humanitária à população necessitada, à luz do princípio da responsabilidade de proteger. Este ponto será abordado nas conclusões do capítulo.

3.1.6. Ano de 2009:

O Relatório S/2009/352, de 13 de julho de 2009, relativo à região de Darfur, abarcou melhorias no processo político na região. A delegação do GdS e os representantes do JEM se encontraram em Doha, de 27 de maio a 18 de junho de 2009, para discutir a implementação do Acordo de Boa Vontade e Construção de Confiança para a Resolução do Problema em Darfur, que veio a ser assinado em 17 de fevereiro de 2009. Contudo, sem o entendimento entre o GdS e o JEM em muitos dos pontos discutidos, as negociações foram suspensas.

O Relatório também aponta que, em 09 de junho de 2009, a corte penal em Cartum sentenciou mais doze membros do JEM à pena de morte pelos ataques realizados, em 12 de maio de 2008, em *Omdurman*, totalizando o número de 103 sentenciados à pena de morte entre membros do JEM.

Em junho de 2009, segundo o Relatório S/2009/352, houve declínio nos níveis de violência em Darfur Ocidental, apesar das contínuas lutas na fronteira entre Darfur e Chade.

A situação humanitária, por sua vez, deteriorou-se. Após a acusação de que Al Bashir havia cometido crime de genocídio em Darfur, feita pelo Promotor do TPI, em 14 de julho de 2008, o GdS respondeu expulsando, em 4 de março de 2009, treze ONGs internacionais e dissolvendo três ONGs nacionais que operavam em Darfur do Norte. A perda dessas organizações afetaram, inicialmente, 1.1 milhão de beneficiários que recebiam assistência alimentar, 1.5 milhão de pessoas que necessitavam de serviços médicos, 1.16 milhão que recebiam apoio de água e saneamento e 670.000 que recebiam outras formas de assistência. Os organismos da ONU e do GdS e outras ONGs que permaneceram na região tentaram preencher esse desfalque, mas a ajuda humanitária continua precária na atualidade.

Ademais, a OMS relatou o aumento do número de casos de diarreia e o consequente risco de epidemia de cólera, bem como aumento no número de deslocados internos nos campos em que atuavam.

Em relação à implantação da UNAMID²⁸², o Relatório S/2009/352 assinala que a polícia da operação híbrida auxiliou na construção de centros de policiamento comunitário nos campos de *Tawila*, *Zam Zam*, *Abu Shouk* e *Kalma*.

A UNAMID continua recebendo relatos de estupros em massa e agressões físicas contra mulheres e crianças. Com relação ao trabalho com retornados, a UNAMID relatou que 1.500 pessoas voltaram aos seus locais de origem nos campos de *Donki Dreisa* e *Muhagiriya*, em Darfur do Sul, e outras 2.100 pessoas também regressaram do campo de *Seraf Jidad*, em Darfur Ocidental.

Ainda, a UNAMID apontou que o GdS continuava empreendendo atrasos burocráticos em relação aos vistos de trabalhadores humanitários e efetivos da UNAMID, atrasando a chegada de ajuda à região consideravelmente.

O SGNU adverte, por meio do Relatório S/2009/352, que nos 18 meses de transferência de autoridade da AMIS para a UNAMID em Darfur, a missão híbrida enfrentou enormes desafios para a implementação dos fins constantes de seu mandato. Daí se depreende que, mesmo com a diminuição dos conflitos em larga escala, a situação da segurança em Darfur vinha sendo volátil e colocava uma quantidade grande de civis em perigo.

O ambiente de segurança, as dificuldades logísticas e climáticas inerentes a qualquer operação realizada em Darfur e a relação às vezes tempestuosa com o GdS resultaram em demandas crescentes às sobrecarregadas unidades militar e policial da UNAMID e absorveram consideravelmente o trabalho da missão, que não teve muito espaço para exercer,

²⁸² Segundo o relatório S/2009/352, até 30 de junho de 2009, a força total da UNAMID era composta de 13.430 militares (no total de 19.555 autorizados), o que representa 68% da força total autorizada.

efetivamente, os fins de seu mandato, em que a prioridade era a proteção civil e a assistência humanitária.

Apesar de uma relativa melhora em outros pontos, o Relatório assinala que a situação civil continua problemática, com 2.6 milhões de IDPs incapazes de retornarem a seus locais de origem e 4.7 milhões de darfuris dependentes da assistência humanitária.

Por fim, o CSNU, acatando o Relatório S/2009/352 por intermédio da Resolução 1881 (2009), decide estender o mandato da UNAMID por mais um ano, até 31 de julho de 2010, seguindo recomendação do SGNU.

3.1.7. Ano de 2010:

O Relatório S/2010/382, de 14 de julho de 2010, apresenta melhora no processo político na região de Darfur. Segundo esse Relatório, as eleições nacionais de abril de 2010 representaram elemento chave para o desenvolvimento da vida política na região. Contudo, o relatório assinala que dos 67% do eleitorado na região, um pouco menos da metade realmente votou, uma vez que habitantes dos campos de IDPs tiveram sua participação limitada por razões de segurança e outras limitações foram impostas em áreas controladas por movimentos armados não-signatários do DPA. Resultado disso foi a vitória do NCP (partido árabe pró-Cartum) em 73 dos 86 assentos concorridos para a Assembleia Nacional, onde representantes de Darfur de maioria árabe conquistaram 19% dos assentos.

Em 14 de junho de 2010, o presidente Al Bashir nomeou nove darfuris para seu Gabinete e cinco para ocuparem cargos de Ministros de Estado. Contudo, *Minni Minnawi*, que ocupou a posição de Assistente Sênior do Presidente até as eleições, como resultado acordado no DPA, em 2006, foi destituído do exercício de suas funções.

Dos 48 assentos concorridos para as Assembleias Legislativas Estaduais, o NCP conquistou 42 assentos em Darfur do Norte, 43 em Darfur do Sul, e 41 em Darfur Ocidental. Ou seja, os resultados das eleições nacionais foram extremamente favoráveis ao governo de Al Bashir, que continuava forte em todo território, especialmente na região de Darfur.

Nem o SLA/MM nem os signatários da Declaração de Compromisso do DPA (2006) foram bem-sucedidos em se tornarem partidos políticos, o que se pode atribuir à sua não desmobilização. Muitos membros destes movimentos contestaram o resultado das eleições sob a égide de outros partidos políticos e candidatos independentes.

Membros do SLA/MM conquistaram, de forma independente, dois assentos nas eleições, um na Assembleia Nacional e outro na Assembleia Legislativa do Estado de Darfur do Sul. Também, um representante da facção do SLA que assinou a Declaração de Compromisso foi apontado como Ministro da Juventude e dos Esportes em Cartum.

Em relação às negociações de paz, o Relatório S/2010/382 aponta que a delegação do JEM se retirou das negociações após o surto de lutas armadas entre JEM e SAF, em 03 de maio de 2010. Em 06 de junho, as conversações de paz se resumiram entre o LJM (*Liberation and Justice Moviment*) e o GdS em Doha²⁸³.

A história se repete, uma vez que as negociações do DPA em Doha, assim como em Abuja em 2006, poderiam resultar em um acordo fraco, pouco inclusivo, com muitas dissidências, não chegando à resolução do conflito. O resultado pôde ser percebido no contínuo sofrimento da população civil em Darfur.

O Relatório S/2010/382 aponta que o banditismo como meio de sobrevivência e os conflitos locais aumentaram em Darfur ao longo dos anos, devido à degradação ambiental, ao crescimento demográfico e ao enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de resolução de controvérsias.

As lutas intertribais resultaram em 182 mortes em março, 212 em abril e 126 em maio de 2010, em comparação com o total de 134 mortos em 2009²⁸⁴. Ademais, a situação da segurança continua a piorar com as lutas contínuas entre o GdS e o JEM e algumas lutas esporádicas entre o SLA-AW e as tropas governamentais.

Em 2009, a UNAMID relatou um total de 832 mortos, sendo possível afirmar que os níveis de violência em Darfur cresceram ainda mais em 2010. Somente em maio daquele ano, o mês mais letal desde o final de 2007, mais de 400 mortes em razão do conflito entre o JEM e a SAF na área de *Jebel Moon* (Darfur Ocidental) foram relatadas. Entre os mortos, grande parte era civil.

Ademais, o GdS negou constantemente o acesso da UNAMID à alguns locais. Somente no mês de maio de 2010, o movimento da UNAMID foi restringido em dez ocasiões. Ao longo de julho de 2009 a julho de 2010, o efetivo da UNAMID foi atacado em 28 ocasiões, o que resultou na morte de 10 *peacekeepers* e 26 feridos. Dois sequestros

²⁸³ O relatório S/2010/382 aponta que ambas as partes LJM e GdS concordaram em um programa de trabalho e formaram seis comitês para negociações dos seguintes pontos: divisão de poder e status administrativo de Darfur; divisão de riqueza, incluindo direitos fundiários; compensações e retornos de IDPs e refugiados; acordos de segurança; justiça e reconciliação; resolução de disputas.

²⁸⁴ Segundo o relatório S/2010/382, os conflitos entre as tribos *Misseriya* e *Nawaiba* (ambas as tribos árabes nômades) em Darfur Ocidental e Darfur do Sul continuam a causar um grande número de mortes de civis e deslocamentos significativos da população. Ambas as tribos lutam pelo controle de terras férteis e abundantes em água. Tais terras eram ocupadas pelos *Fur* antes do início do conflito em 2003.

também foram relatados no período. Além disso, 54 funcionários da ONU vivenciaram banditismo e criminalidade e 53 veículos foram roubados da UNAMID e das agências das Nações Unidas. Também houve aumento do número de lutas, agravando a insegurança e diminuindo o acesso humanitário.

O acesso à *Jebel Marra* tem sido problemático desde fevereiro de 2010. Das 41 missões humanitárias ao leste da região, 34 foram afetadas e não puderam chegar às populações necessitadas. Até junho de 2010, dois milhões de pessoas encontram-se deslocadas internamente e continuam a depender da ajuda humanitária para sua sobrevivência²⁸⁵.

De acordo com o Relatório S/2010/382, a promoção do estado de direito e o respeito aos direitos humanos permaneceram como questões preocupantes em Darfur no período compreendido de julho de 2009 a julho de 2010. Os mesmos problemas são relatados continuamente: tortura; detenções arbitrárias; violência sexual contra mulheres e crianças; persistente clima de impunidade; uso de crianças-soldado; ataques aos trabalhadores humanitários e à UNAMID, entre outros.

O SGNU adverte, inclusive, que com o passar dos anos, o conflito em Darfur se tornou o mais complexo de resolução para a comunidade internacional, afirmando que o progresso em relação à dissolução do conflito tem flutuado. As tentativas de conversações de paz, pré e pós DPA, foram infrutíferas e não resultaram em nada concreto, já o sofrimento da população civil permaneceu crescente. Em 2010, o conflito diminuiu consideravelmente somente no mês de abril, durante as eleições, retornando com força total em maio.

O SGNU também assinala no Relatório S/2010/382 que, após dois anos e meio buscando implementar a UNAMID por completo em Darfur, com inúmeros desafios humanitários, geográficos, políticos e de segurança, a maior e mais complexa operação realizada pela ONU chega, em junho de 2010, com 88% do total da sua força militar autorizada no terreno²⁸⁶.

Além disso, o componente civil da missão híbrida já fornecia apoio integral às comunidades e campos de IDPs em todo território de Darfur. A UNAMID também oferecia escolta aos comboios humanitários regularmente.

²⁸⁵ O Relatório S/2010/382 aponta que em maio de 2010, o PMA distribuiu alimentação para mais de três milhões de pessoas em Darfur e mais de 250.000 pessoas não foram atendidas devido à insegurança presente em algumas localidades. Em Darfur do Sul, 61% das localidades não são acessíveis devido à insegurança crescente.

²⁸⁶ Com 17.308 efetivos em um total de 19.555 autorizados, e adicionais 4.000 policiais civis.

Assim, o CSNU, acatando o Relatório S/2010/382 na Resolução 1835 (2010), decide estender o mandato da UNAMID por mais um ano, até 31 de julho de 2011, conforme recomendação do SGNU.

3.1.8. Ano de 2011:

O Relatório S/2011/422, de 08 de julho de 2011, cobre o período de julho de 2010 a junho de 2011 e aponta que o processo de paz em Darfur atingiu um momento crítico. As negociações entre o GdS e o LJM parecem ter chegado ao final. Contudo, os maiores grupos armados rebeldes em Darfur (JEM, SLA/MM e SLA/AW) permanecem fora das discussões e continuam a perseguir seus objetivos por meio do conflito armado.

Assim, o resultado das negociações em Doha, Catar, não constitui um acordo geral e inclusivo, com possibilidades reais de resolução para o conflito. O Documento, assinado em maio de 2011 (*Doha Document for Peace in Darfur – DDPD*), entre o GdS e o LJM, durante a Conferência de Todas as Partes Interessadas em Darfur²⁸⁷, representou um passo em direção ao avanço do processo de paz na região.

O Relatório S/2011/422 também destacou a Conferência Internacional sobre a situação em Darfur: Água para a Paz Sustentável, que ocorreu nos dias 27 e 28 de junho em Cartum. Os Participantes da Conferência²⁸⁸ desenvolveram um novo quadro integrado de gerenciamento da água em Darfur, com o intuito de assegurar o gerenciamento inteligente do escasso recurso no desértico território da região, fruto de desentendimentos constantes entre a população.

Segundo o Relatório S/2011/422, no início de 2011, novas alianças entre os movimentos armados rebeldes em Darfur foram formadas. Entre elas, a mais importante foi a aliança formada, em 04 de maio, entre a facção SLA/MM e a facção SLA/AW. Essas alianças emergentes poderiam ajudar no processo de unificação das plataformas para a negociação política com o GdS.

Em relação ao ambiente de segurança, o Relatório S/2011/422 informou que um intervalo entre as lutas foi percebido entre fevereiro e abril de 2011, fato que teve fim com o

²⁸⁷ A Conferência realizou-se de 27 a 31 de maio de 2011 em Doha, Catar, e contou com a participação de mais de 500 pessoas entre grupos da sociedade civil, partidos políticos, oficiais eleitos, refugiados, entre outros.

²⁸⁸ Em torno de 500 participantes foram à Conferências, com profissionais das seguintes agências e organizações: UNAMID, UNICEF, PNUD, UNESCO, PNUMA, doadores e outros atores internacionais.

ataque e bombardeio aéreo empreendido pela SAF contra as forças do JEM e do SLA/MM em *Muzbat*, Darfur do Norte. Outros ataques ocorreram no período 11 de abril até junho de 2011.

A UNAMID relatou pouca incidência de conflitos intercomunitários. Além disso, destacou que a operação de paz híbrida continuava a ser restringida em seus movimentos de patrulhamento. A UNAMID teria realizado 23.999 patrulhamentos entre 1º de abril e 30 de junho de 2011, durante os quais, o movimento da operação foi restringido em 68 ocasiões, nas quais 65 foram impostas pelas tropas governamentais e 3 pelos grupos rebeldes. Além disso, os números de ataques ao pessoal da UNAMID e aos trabalhadores humanitários diminuíram ao longo do período que abrange o Relatório²⁸⁹.

Em relação à situação humanitária, o Relatório S/2011/422 assinala que apesar da melhora no acesso humanitário desde a implementação mais efetiva da UNAMID no terreno²⁹⁰, as lutas entre o GdS e os movimentos rebeldes em andamento na região continuavam afetando a situação humanitária²⁹¹. Em torno de 70.000 pessoas foram redeslocadas pelas lutas ocorridas em *Shangil Tobaya* e *Jebel Marra* desde o início de 2011.

O Relatório ainda aponta a Operação Cesta de Primavera, realizada pela UNAMID em conjunto com agências humanitárias, que melhorou o acesso e a entrega da ajuda humanitária a algumas regiões de Darfur que estavam inacessíveis por diversos meses, beneficiando mais de 400.000 darfuris.

Também, os Ministros da Saúde dos três estados, em conjunto com a UNICEF e a OMS (Organização Mundial da Saúde), realizaram uma campanha de vacinação contra o sarampo e a poliomielite em todo território.

Ao abordar a situação de governança, dos direitos humanos e do estado de direito, o Relatório S/2011/422 aponta a continuidade das violações, com melhora apenas em algumas áreas. A UNAMID documentou, entre abril e junho de 2011, 97 incidentes relativos a violações de direitos humanos, envolvendo 274 vítimas²⁹². Não obstante, o número de casos de violência sexual relatados pela UNAMID diminuiu.

²⁸⁹ O número de sequestros envolvendo a UNAMID e agências humanitárias diminuiu de 10 para 1, de 01 de janeiro a 31 de março.

²⁹⁰ O Relatório S/2011/422 aponta que até 30 de junho de 2011, o efetivo militar da UNAMID era de 18.014, representando 92% da autorizada força de 19.555 militares. O governo sudanês emitiu novos 1.103 visas para o pessoal da UNAMID de abril a junho de 2011.

²⁹¹ Segundo o Relatório S/2011/422, agências humanitárias foram proibidas de viajar além de 15 km do campo de *Nyala*, Darfur do Sul, pelas autoridades governamentais de 15 de maio a 15 de junho de 2011.

²⁹² De acordo com o Relatório S/2011/422, com o intuito de melhorar a proteção aos direitos humanos, a missão continua a desenvolver capacitação às autoridades governamentais em relação aos direitos humanos básicos e procedimentos legais de captura e detenção. Cursos foram realizados para 202 policiais e juízes sudaneses em 2011.

Ademais, a UNAMID continuava a trabalhar em conjunto com autoridades governamentais para melhorar as condições das prisões e o tratamento aos detentos. Esforços também se centralizaram em torno da assistência oferecida à reintegração de crianças que participaram dos conflitos armados ativamente²⁹³.

Além disso, desde o início de 2011, o retorno voluntário de milhares de pessoas vem ocorrendo, a uma taxa de 1.500 pessoas por semana. Em relação ao desarmamento, desmobilização e reintegração, a Comissão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração do Norte do Sudão desmobilizou 371 ex-combatentes advindos de algumas facções do SLA e do JEM.

De acordo com o Relatório S/2011/422, que apontou a continuidade dos conflitos e violações, mas também a melhora relativa em algumas áreas devido ao reforço e implementação efetiva do contingente da operação híbrida, percebe-se que finalmente a UNAMID pôde exercer parte dos poderes constantes de seu mandato, valendo destacar os referentes à proteção de civis, consubstanciados nas iniciativas de *peacebuilding* e reconciliação.

Seguindo a recomendação do SGNU no Relatório S/2011/422, o CSNU decide estender o mandato da UNAMID por mais um ano, até 31 de julho de 2012.

3.2. Conclusões da análise dos relatórios e considerações finais:

De acordo com a análise das ações empreendidas em Darfur pelo CSNU, por meio de suas resoluções, em conjunto com a análise do sucesso dessas ações em termos humanitários, com base nos relatórios do SGNU relativos à situação geral na região, pode-se chegar a algumas conclusões.

Ao visualizarmos o Quadro I (ao final do capítulo), percebe-se a deterioração cada vez maior do conflito ao longo dos anos, em relação às oito variáveis consideradas²⁹⁴ para a análise da proteção civil em face de conflitos armados internos.

É de se ressaltar a complementaridade entre as variáveis, em que questões de segurança estão interligadas a questões do acesso humanitário e retorno de deslocados internos e refugiados, por exemplo.

²⁹³ O Relatório S/2011/422 assinala que desde o início de 2011, a UNAMID realizou 28 sessões de treinamento em proteção infantil a 934 efetivos da missão, incluindo 128 civis, 580 policiais, 226 *peacekeepers*.

²⁹⁴ As oito variáveis consideradas para a construção do Quadro I são as oito variáveis citadas na seção I deste capítulo, que nortearam a análise dos relatórios anualmente.

Com relação à primeira variável, percebe-se que ao longo dos anos houve uma piora considerável nas conversações de paz e no processo político. Avanços foram relatados em algumas negociações, especialmente com a assinatura do CPA, em 2005, e do DPA, em 2006. Os acordos assinados, contudo, especialmente o DPA de 2006 (Abuja) e o Acordo de Doha de 2011, mostraram-se pouco inclusivos, com mais partes do conflito opostas ao acordo que a favor. O processo se revelou intrincado e volátil, com paralisações e constantes saídas dos maiores grupos rebeldes das mesas de negociações. Além disso, não se vislumbrou vontade genuína da resolução do conflito de forma negociada, com as contínuas violações do cessar-fogo humanitário acordado em N'Djamena e ininterruptos ataques e contrataques ocorrendo simultaneamente às negociações de paz.

Muito se apostou na solução política para a crise em Darfur, especialmente em face da adoção do CPA, que pôs fim a anos de guerra civil entre o norte e o sul do Sudão, tema recorrente no conjunto dos relatórios do SGNU e das resoluções do CSNU estudadas. Contudo, como bem ressalta os relatórios, houve clara escolha pela solução militar pelas partes do conflito, com consequências devastadoras para a população civil.

No que tange a segunda variável, percebe-se que a situação humanitária piorou com o passar dos anos, como consequência dos contínuos ataques indiscriminados à população civil e a prática de violações dos direitos humanos e do DIH por todas as partes do conflito. As violações cometidas pelas forças armadas do GdS, em conjunto com as milícias árabes, foram realizadas de forma generalizada e sistemática, o que demonstra a prática de crimes contra a humanidade. Ademais, crimes de guerra foram perpetrados; tanto pelos rebeldes, quanto pelas forças armadas sudanesas e milícias árabes.

Nesta variável foram contabilizadas: a contínua prática de estupros em massa e violações sexuais contra mulheres e crianças; torturas; abduções; ataques a trabalhadores humanitários e a *peacekeepers*; utilização de crianças-soldado; pilhagem; saques; deslocamento forçado; destruição dos meios de sobrevivência da população civil; destruição de vilarejos; entre outros.

Com relação à terceira variável, os relatórios que abordaram a questão do cumprimento dos acordos e sanções do CSNU pelo Sudão, todos relataram a violação do cessar-fogo de N'Djamena, além do atraso burocrático na disponibilização dos vistos aos trabalhadores humanitários e ao pessoal das missões de paz. Também foi negado, pelo GdS, o acesso de organizações humanitárias e das missões de paz da UA e da ONU à determinadas áreas em Darfur.

Ademais, os dois Relatórios finais do Painel de Especialistas, estabelecido pela Res. 1591 (2005), apontaram claras e contínuas violações do GdS com relação ao embargo de armamentos e materiais relacionados ao território de Darfur, feito pela Resoluções 1556 (2004) e 1591 (2005). Além disso, demonstraram que o GdS enviava armamentos e munições à região de Darfur continuamente, inclusive armamentos militares pesados, e continuavam a realizar bombardeios aéreos contra a população civil durante os ataques perpetrados em conjunto com as milícias armadas árabes, em clara violação tanto aos acordos de cessar-fogo, quanto às resoluções do CSNU.

No que se refere à quarta variável, percebe-se que as missões de paz chegaram a Darfur paulatinamente, com demora em atingir o contingente que lhes havia sido autorizado. Além disso, nem a missão da UA, nem a operação híbrida, detinham mandatos com poderes que lhes permitisse o efetivo uso da força para proteção dos civis. A AMIS nunca chegou a passar de uma missão de observação para uma missão de manutenção de paz, como pretendia a UA. A UNAMID, apesar de deter mandato que pudesse “fazer uso de qualquer meio necessário” para proteção de seus equipamentos, instalações, pessoal e trabalhadores humanitários e para apoiar a implementação efetiva do DPA, não possuía a autorização necessária para o uso da força contra as partes do conflito para a efetiva proteção à população civil.

Nesse tocante, também é possível destacar como fatos que impediram a implementação rápida e efetiva dos fins preconizados nos mandatos: *i)* os atrasos burocráticos feito pelo GdS para a chegada de um número maior de *peacekeepers*; *ii)* as lutas em curso; *iii)* os ataques contínuos aos trabalhadores das missões (tanto da AMIS, quanto da UNAMID); e, *iv)* a geografia desértica do vasto território da região.

A quinta variável, que abarca o ambiente de segurança, mostra claramente o agravamento considerável do conflito ao longo dos anos. Os grupos rebeldes existentes foram dividindo-se e novos grupos foram sendo formados, os quais não faziam parte de acordo algum, deteriorando ainda mais uma conjuntura já complexa. A situação só se agravou com o passar do tempo e com o atraso e ineficácia das respostas dadas ao conflito pela comunidade internacional.

O GdS não se mostrou proativo na desmobilização, desmilitarização e desarmamento das milícias árabes, especialmente dos *janjaweed*, antes da assinatura do DPA. A partir de 2007, e principalmente após a assinatura do DPA, outras ameaças emergentes surgiram: *i)* o aumento nas lutas intra e intertribais; *ii)* a insurgência do conflito intra-árabe; *iii)* o ampliação do conflito, que atingiu outros países como o Chade e a República-Central Africana, bem

como outras regiões sudanesas, como *Kordofan* (vide Figura 1, Anexo A); e, *iv*) a insurgência do conflito entre grupos armados do Chade e do Sudão.

Além disso, o GdS, as milícias árabes e os grupos rebeldes nunca deixaram de se confrontarem abertamente, em clara violação do Acordo de Cessar-fogo Humanitário de N'Djamena, bem como foram relatadas a prática de violações generalizadas e sistemáticas do DIDH e do DIH, com enorme baixas de civis e resultando no maior número mundial de deslocados internos.

Quanto à sexta variável, percebe-se a permanência de uma cultura de impunidade em relação aos crimes perpetrados em Darfur. As instituições sudanesas não se mostraram capazes de julgar os crimes de tamanha monta cometidos na região, nem se mostraram transparentes, independentes e imparciais. A maioria dos julgamentos realizados foi contra rebeldes do JEM, especialmente depois do ataque de maio de 2008 em *Omdurman*. Soldados sudaneses e milicianos árabes nunca foram julgados. Além disso, o Sudão se recusa a submeter seus nacionais à jurisdição do TPI, onde poderiam ser julgados por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, como no caso do presidente Al Bashir.

A cultura da impunidade alcança, também, os casos de estupros em massa e outras violações sexuais, perpetrados contra mulheres e crianças, cabendo destacar, nesse tocante, que, além da ausência de punição aos perpetradores, o Estado negligencia cuidados médicos às vítimas, que, na grande maioria dos casos, chegam a ser acusadas de adultério, no caso de violações sexuais contra mulheres.

No tocante à sétima variável, concernente ao acesso humanitário, os relatórios apontam relativa piora da situação. Apesar dos relatórios abordarem contínuo aumento das doações e crescente número de organizações humanitárias no terreno, a situação humanitária, em geral, foi deteriorando-se ao longo do tempo com os contínuos ataques aos trabalhadores humanitários, impedimento do acesso a determinadas regiões, expulsões de organizações humanitárias e atrasos de visas.

O número de deslocados internos aumentou cada vez mais ao longo dos anos, como demonstram os relatórios, especialmente com os continuados ataques à população civil e aos vilarejos e a ocorrência permanente de lutas entre o GdS e os grupos armados rebeldes. A operação humanitária foi relevante, contudo, nos surtos de fome e desnutrição, bem como nas epidemias de cólera e do HIV/AIDS relatadas.

A oitava variável está atrelada aos desdobramentos do conflito, já que se refere ao retorno de IDPs e refugiados. Foram relatados retornos forçados realizados pelo GdS depois da assinatura do DPA para áreas não seguras. Somente com a implementação mais efetiva da

UNAMID, a partir de 2010, que se percebeu o retorno voluntário de IDPs e refugiados a algumas regiões em Darfur.

O resultado da análise dessas oito variáveis presentes nos relatórios do SGNU ao CSNU nos remete a constatação de que a situação em Darfur poderia ser considerada como um caso de “intervenção militar com propósitos de proteção humana”, à luz do princípio da responsabilidade de proteger (R2P), referenciado no primeiro capítulo desta dissertação.

Assim, o Relatório da CIISE ao tratar dos princípios para a intervenção militar por razões humanitárias, abarca considerações de causas justas (advindo da teoria da guerra justa); os princípios de precaução – critérios de necessidade e proporcionalidade (intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis); a autoridade legítima (CSNU); e os princípios operacionais. Essas questões foram também abarcadas nos argumentos de Wheeler acerca da legitimidade das intervenções humanitárias no primeiro capítulo desta dissertação.

A teoria solidarista de Wheeler define quatro condições limiares para que a intervenção armada por razões humanitárias seja considerada legítima. Com a análise dos relatórios do SGNU, pode-se inferir que essas quatro condições são flagrantes no caso específico de Darfur.

Os requisitos são os seguintes: 1) emergência humanitária suprema; 2) necessidade (uso da força como último recurso), em que nada além da aplicação da força seria insuficiente para cessar as violações de direitos humanos, como se mostrou em Darfur; 3) proporcionalidade, com um mandato de efetiva proteção civil que pudesse realmente cessar as violações em Darfur; 4) probabilidade alta de que haja resultado humanitário positivo, isso iria depender do mandato da força interventora em Darfur, o qual deveria impedir os ataques à população civil e aos trabalhadores humanitários, bem como assegurar o acesso humanitário às populações necessitadas.

As conversações de paz e o julgamento no TPI poderiam correr em paralelo e complementarmente à intervenção armada, que teria o intuito exclusivo de proteção à população civil e garantia do acesso humanitário à população necessitada.

Dois momentos mostraram-se oportuno para a intervenção armada por propósitos de proteção humana. Um primeiro, em 2005, logo após a entrega do Relatório da CIINU (S/2005/60, vide Quadro I), que, apesar de não identificar as violações como atos de genocídio, afirma que as violações cometidas em Darfur são caracterizadas como crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Além disso, os relatórios do SGNU de 2005 mostram que um ano havia se passado desde a primeira resolução sobre a situação em Darfur e o conflito havia se deteriorado e as violações continuavam ser generalizadas, perpetradas em larga escala e sistematicamente, com considerável declínio da situação humanitária e nenhum avanço nas negociações de paz. Além disso, o Relatório do Painel de Especialista (S/2006/65, vide Quadro I) demonstrou as flagrantes violações dos compromissos assumidos e não cumprimento das resoluções do CSNU por parte do GdS.

Um segundo momento foi em 2008, depois da entrega do segundo Relatório do Painel de Especialistas (S/2008/647, vide Quadro I), quando ficou clara a intenção do GdS em continuar perpetrando violações dos embargos e das sanções autorizadas pelo CSNU, bem como a manutenção dos ataques e a preparação de milícias árabes.

Além disso, de acordo com a análise do Relatório do Painel de 2008, a situação em todas as variáveis deteriorou consideravelmente (vide Quadro I, Relatório S/2008/647), além da clara busca pelas partes do conflito pela solução armada, com efeitos devastadores para a população civil na região.

Assim, ao observar o Quadro I e, considerando a “Linha de Eficácia” apresentada, percebe-se que 83,33% dos relatórios (20 em 24) apontam para *eficácia zero* (0) e *eficácia mínima* (1) das ações empreendidas pelo CSNU em termos humanitários, percebidas pelas oito variáveis apreciadas, uma vez que em oito relatórios não foi constatada melhora em nenhuma variável e, em doze relatórios, foi constatada melhora em apenas uma variável. Destes doze relatórios que consideraram melhora em uma variável, nove estão relacionados à melhora na quarta variável, relativa à implementação das missões de paz na região. Outros dois estão relacionados à melhora no acesso humanitário, com o aumento das doações à organizações que atuavam no terreno.

Já nos restantes 16,66% dos relatórios (04 em 24), dois apresentaram melhora em duas variáveis, que representa *baixa eficácia*, um apresenta melhora em três variáveis, que representa *entre baixa e média eficácia*, e, somente um apresenta melhora em sete variáveis, que representa *máxima eficácia*.

O Relatório S/2011/422, último relatório considerado, que representou a *máxima eficácia*, aponta que a UNAMID chegou a 92% da sua força autorizada pela Resolução 1769 (2007). O Relatório S/2011/422, apesar de apontar a continuidade dos conflitos e das violações, em menor escala, realça melhora relativa em algumas áreas devido ao reforço e implementação efetiva do contingente da operação híbrida.

Quadro I: Quadro-síntese das variáveis avaliadas nos relatórios do SGNU e Linha de Eficácia

Variável*/ Relatório	Variável 1	Variável 2	Variável 3	Variável 4	Variável 5	Variável 6	Variável 7	Variável 8	Linha de Eficácia ***
S/2004/453 (03/06/2004)	Melhorou (CPA)**	Piorou (Darfur)	Não menciona	Melhorou (UNAMIS)	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	2
S/2004/603 (27/07/2004)	Piorou (DPA)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Permanência (AMIS)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Não menciona	Não menciona	0
S/2004/703 (30/08/2004)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Piorou (AMIS)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Melhorou	Piorou	1
S/2004/881 (02/11/2004)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Permanência (AMIS)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Melhorou	Piorou	1
S/2004/763 (28/09/2004)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Melhorou (UNAMIS)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Perma- nência	Não menciona	1
S/2004/947 (03/12/2004)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou (AMIS)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Perma- nência	Piorou	0
S/2005/57 (31/01/2005)	Piorou	Piorou	Não menciona	Melhorou (UNMIS)	Piorou	Não menciona	Perma- nência	Não menciona	1
S/2005/68 (04/02/2005)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Melhorou (AMIS)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Piorou	1
S/2005/60 (01/02/2005)	Não menciona	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Não menciona	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	0
S/2005/140 (04/03/2005)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Melhorou (AMIS)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Melhorou	Melhorou (ACNUR)	3
S/2006/65 (30/01/2006)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Permanência	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Não menciona	0
S/2006/591 (28/07/2006)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Melhorou (UNMIS em Darfur)	Piorou considera- velmente	Perma- nência	Piorou	Piorou considera- velmente	1
S/2006/961 (11/12/2006)	Não menciona	Piorou considera- velmente	Não menciona	Melhorou (AMIS e aval para UNAMID)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Não menciona	Não menciona	1
S/2007/213 (17/04/2007)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou	Permanência (UNMIS/ AMIS)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Piorou	Piorou	0
S/2007/307/ Rev.1 (05/06/2007)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Piorou (AMIS) / Melhorou (apoio UNMIS à AMIS)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	0
S/2007/402 (05/07/2007)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Não menciona	Melhorou (UA autoriza UNAMID)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Não menciona	Não menciona	1
S/2007/520 (29/08/2007)	Não menciona	Piorou considera- velmente	Não menciona	Não Menciona	Não menciona	Não menciona	Piorou considera- velmente	Não menciona	0
S/2007/624 (23/08/2007)	Piorou considera- velmente	Piorou considera- velmente	Não menciona	Melhorou (UNMIS/ AMIS/ UNAMID)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Piorou considera- velmente	Não menciona	1
S/2008/267 (22/04/2008)	Piorou	Piorou considera- velmente	Não menciona	Melhorou (UNMIS/ UNAMID)	Piorou considera- velmente	Não menciona	Não menciona	Não menciona	1

S/2008/443 (07/07/2008)	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	Piorou	Melhorou (contingente UNAMID)	Piorou consideravelmente	Piorou	Piorou consideravelmente	Piorou	1
S/2008/647 (11/11/2008)	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	Piorou (UNAMID)	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	Piorou consideravelmente	0
S/2009/352 (13/07/2009)	Piorou (Doha)	Piorou	Piorou	Melhorou (UNAMID)	Piorou	Melhorou (JEM) / Piorou (TPI)	Piorou consideravelmente	Melhorou	2
S/2010/382 (14/07/2010)	Piorou (Doha)	Piorou	Piorou	Melhorou (UNAMID)	Piorou	Piorou	Piorou	Permanência	1
S/2011/422 (08/07/2011)	Melhorou (Doha)	Melhorou	Melhorou	Melhorou (UNAMID)	Melhorou	Permanência	Melhorou	Melhorou	7

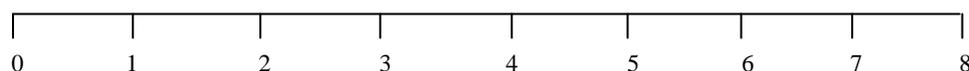
*A análise do impacto em terreno presente nos Relatórios do SGNU estudados foi feita levando-se em consideração as seguintes variáveis, numeradas de 1 a 8:

- 1 – Andamento das negociações e do processo político das conversações de paz na região (CPA, DP 2006, DPA 2011);
- 2 – Continuidade dos ataques à população civil, continuidade das violações do DIDH e do DIH e situação humanitária em geral;
- 3 – Cumprimentos das sanções empreendidas pelas Resoluções do CSNU (especialmente as Resoluções 1556 (2004) e 1591 (2005));
- 4 – Avanços para a implementação efetiva das missões de paz da UA e da ONU na região (AMIS, UNAMIS, UNMIS, UNAMID);
- 5 – Análise do ambiente de segurança na região (continuidade dos ataques e lutas, desarmamento, desmilitarização, desmobilização, cessar-fogo, etc.)
- 6 – Avanços nas questões de justiça (impunidade) e reconciliação;
- 7 – Acesso das organizações humanitárias, especialmente aos campos de refugiados e de IDPs;
- 8 – Retorno de IDPs e refugiados, repatriação voluntária e reunificação familiar.

**Diante das informações presente nos relatórios estudados, qualificamos se a situação de cada variável nos seguintes termos: melhorou / melhorou consideravelmente / piorou / piorou consideravelmente / permanência / não menciona

***A partir da análise das 8 variáveis do impacto em terreno, compôs-se uma linha de eficácia das ações empreendidas pelo CSNU e suas respectivas respostas em terreno, com variação de 0 a 8, em que 0 representa eficácia zero e 8 representa eficácia total.

Linha de Eficácia das ações empreendidas pelo CSNU e suas respostas em terreno (análise das variáveis da pesquisa presente nos Relatórios do SGNU avaliados)



- 0 – Eficácia zero
- 1 – Mínima eficácia
- 2 – Baixa eficácia
- 3 – Entre baixa e média eficácia
- 4 – Média eficácia
- 5 – Entre média e alta eficácia
- 6 – Alta eficácia
- 7 – Máxima eficácia
- 8 – Eficácia total

Como foram analisadas oito variáveis, a linha de eficácia foi assim construída: Se não for constatada nenhuma melhora em nenhuma variável, o número da eficácia atribuído é 0, que corresponde a extrema esquerda na linha de eficácia (eficácia zero). Se constatada relativa melhora em pelo menos 1 variável, o número da eficácia atribuído é 1, correspondente à mínima eficácia. Se constatada relativa melhora em pelo menos 2 variáveis, o número da eficácia atribuído é 2, correspondente à baixa eficácia. Se constatada relativa melhora em pelo menos 3 variáveis, o número da eficácia atribuído é 3, entre baixa e média eficácia. Se constatada relativa melhora em pelo menos 4 variáveis, o número da eficácia atribuído é 4, correspondente à média eficácia. Se constatada relativa melhora em 5 variáveis, o número da eficácia atribuído é 5, entre média e alta eficácia. Se constatada relativa melhora em 6 variáveis, o número da eficácia atribuído é 6, correspondente à alta eficácia. Se constatada relativa melhora em 7 variáveis, o número da eficácia atribuído é 7, correspondente à máxima eficácia. Por fim, se constatada relativa melhora em 8 variáveis (ou seja, em todas), o número da eficácia atribuído é 8, correspondente à eficácia total.

CONCLUSÕES

Ao longo do primeiro capítulo desta dissertação, há sido constatada a evolução da doutrina da intervenção humanitária impulsionada pela paulatina Humanização do Direito Internacional no pós-1945. O legado do Holocausto foi percebido pela tentativa da comunidade internacional de tomar para si a responsabilidade de impedir que o horror do genocídio seja repetido.

Infelizmente, assistiu-se a diversos outros massacres em massa em várias regiões do mundo, apesar da evolução desta conscientização universal de que práticas que chocam a humanidade devam ser prevenidas e punidas. Ou seja, crimes que se elevam ao nível de *jus cogens*, são imprescritíveis, inderrogáveis e detêm obrigação *erga omnes*.

A dicotomia entre a proteção dos direitos humanos universais e o princípio da não-intervenção e da vedação do uso da força, presente na Carta de São Francisco de 1945, têm expressão máxima nas intervenções armadas por motivos humanitários, objeto de análise desta dissertação.

Como visto, com a evolução normativa do sistema de proteção dos direitos humanos e humanitários, que coloca o indivíduo, e não mais os Estados, como central no direito internacional, a supracitada dicotomia acaba por recair especialmente sobre o escrutínio do Conselho de Segurança da ONU, que detêm o poder de autorizar o uso da força para a manutenção da paz e segurança internacionais, sob a égide do Capítulo VII da Carta.

Percebe-se uma lacuna entre essa evolução normativa centrada na pessoa humana e seus mecanismos de coação e observância no plano internacional. Isso acaba por permitir que governos autoritários utilizem-se da prática sistemática e generalizada de violações dos direitos humanos de seus cidadãos.

O CSNU, nesse sentido, detêm importância ímpar para autorizar o uso da força para a efetiva proteção à população civil submetida a massacres em massa. O quanto o argumento da emergência humanitária dentro das fronteiras nacionais pode ser considerado como ameaça a paz e a segurança internacionais é facultado aos mecanismos políticos dentro do Conselho de Segurança.

Nesse contexto, o argumento que baliza a proposição solidarista da obra *Saving Stranger* de Nicholas Wheeler, tem como premissa que as intervenções humanitárias da década de 1990 demonstram o surgimento de uma nova estrutura normativa a respeito dessa prática. Enquanto na década de 1970 – Índia (1970), Vietnã (1979), e Tanzânia (1979) – os argumentos humanitários, dentro do CSNU, não faziam parte do grupo de razões legítimas

para a intervenção; os casos de intervenção humanitária dos anos 1990 – Somália (1992), Ruanda (1994), e Kosovo (1998) – foram aprovados e legitimados pela sociedade internacional a partir de uma motivação humanitária.

O dilema instaura-se entre “fazer algo” para proteger indivíduos submetidos a massacres dentro das fronteiras de um país, que pode levantar acusações de interferência nos assuntos internos de um Estado; ou “não fazer nada”, que pode levantar acusações de indiferença e negligência quanto ao papel da comunidade internacional de impedir a ocorrência de crimes desta monta.

De acordo com o argumento levantado, no primeiro capítulo, a evolução do conceito de “soberania enquanto autoridade” (controle do território) para “soberania enquanto responsabilidade” (respeito a um padrão mínimo de direitos humanos) tenta alcançar um denominador comum para se corrigir a supracitada dicotomia entre proteção dos direitos humanos vs. não-intervenção e vedação do uso da força.

Nesse contexto, o conceito das *default duties* – dever substituto – também é entendido como o dever da comunidade internacional em agir de forma subsidiária, quando a primeira linha de defesa do direito humano básico do indivíduo, ou seja, o Estado, falham em fazê-lo. Sob esse mesmo prisma, e, tendo em mente os *default duties* que recaem sobre o CSNU, o princípio da R2P, conforme estipulado pela CIISE, tenta conciliar a supracitada dicotomia, com a superação (teórica) do supracitado dilema.

Ao propor a redefinição dos termos do debate e do entendimento da soberania enquanto responsabilidade, a CIISE também obriga a pensar a intervenção sob uma nova perspectiva, ao considerar a intervenção armada por propósitos de proteção humana como parte da “responsabilidade de proteger” que recai sobre a comunidade internacional.

Assim, na hipótese da ocorrência de crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica, em determinado Estado, cabe a este a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos. Contudo, quando este se mostra incapaz ou indisposto em fazê-lo, ou for o perpetrador destas violações, como é o caso em Darfur, a responsabilidade subsidiária de proteger as vítimas destes massacres recai sobre a comunidade internacional e, mais especificamente, sobre o CSNU, autoridade legítima, apontada pela CIISE, a assumir este papel.

Ao analisar o massacre em Darfur, objeto de estudo desta dissertação, à luz das respostas empreendidas pelo CSNU, na análise das 30 resoluções sobre o conflito, entre 2004 e 2011, chega-se à conclusão de que as medidas autorizadas pelo órgão não condizem com o

grau de conhecimento que este detinha acerca dos pormenores do conflito e da continuidade das violações (presente nos relatórios do SGNU ao Conselho de Segurança da ONU).

Ao se analisar a responsabilidade que o CSNU reconheceu a si para prevenir ou conter o genocídio, por meio das medidas autorizadas pelo órgão, percebe-se que, apesar da grande maioria das resoluções apontarem a situação no Sudão como ameaça a paz e segurança internacionais²⁹⁵, identificando o conflito na região de Darfur especificamente; as medidas autorizadas, sob a égide do capítulo VII, em sua maioria²⁹⁶, mostraram-se ineficazes para a efetiva proteção civil e acesso humanitário na região oeste sudanesa, como percebido na análise dos relatórios no terceiro capítulo (vide Quadro I).

Das medidas autorizadas – estabelecimento de missões de paz (UNAMIS; UNMIS; UNAMID); sanções (embargo de armamentos e materiais relacionados; congelamento de ativos financeiros e banimento de viagens para alguns indivíduos); envio de missões políticas, de observação e de investigação (CIINU, Painel de Especialistas, etc.); referimento ao TPI – nenhuma assumiu o compromisso de efetivamente cessarem as relatadas violações massivas e sistemáticas do DIDH e do DIH e conter a escalada e deterioração do conflito, com resultado percebido no contínuo sofrimento da população civil.

Ao testar a hipótese de que o ator político examinado reconheceu uma campanha de eliminação étnica em curso na região noroeste do Sudão, percebe-se, no conjunto das resoluções, que a situação em Darfur foi assim caracterizada: “conflito armado”; “crise humanitária em andamento”; “violações generalizadas e sistemáticas de direitos humanos e do DIH e continuada violência contra a população civil”; “crescente insegurança e violência em Darfur”; “violência e atrocidades em Darfur”; “violência organizada em grande escala em Darfur”; “impunidade e deterioração da situação humanitária”; “o sofrimento da população em Darfur” (vide Quadro III, Anexo B).

Dessa forma, constata-se que o ator político examinado representou os massacres em Darfur como consequência de um conflito armado entre o exército sudanês e a paramilícia *janjaweed* contra os rebeldes darfuris, reconhecendo que violações generalizadas e sistemáticas do DIDH e do DIH e continuada violência contra a população civil estavam ocorrendo, sem reconhecer propriamente que uma campanha de eliminação étnica estava em curso no país.

²⁹⁵ Das 30 resoluções estudadas, 26 caracterizam a situação no Sudão como ameaça a paz e segurança internacionais (vide Quadro III, Anexo B).

²⁹⁶ Das 30 resoluções estudadas, 16 basearam-se no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (vide Quadro III, Anexo B).

Percebe-se que o Conselho reconheceu-se como coresponsável, juntamente com a União Africana, pelo processo político e conversações de paz entre as partes conflitivas no país e pela assistência humanitária às vítimas, mas o fez identificando-as não como vítimas de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Além disso, não se especifica, nesta caracterização, os crimes internacionais cometidos, apesar da especificação dos crimes estarem presentes em alguns relatórios do SGNU, e, principalmente, nos dois Relatórios finais do Painel de Especialistas e no Relatório da CIINU. Nestes três Relatórios citados, apontam-se as violações das partes do conflito aos acordos de cessar-fogo e aos embargos e sanções impostas pelo Conselho, detalham-se as violações do DIDH e do DIH, seu caráter massivo, sistemático e generalizado, aponta-se a urgência de se conter tais violações em curso na região para a efetiva proteção civil e conclui a ocorrência de crimes contra a humanidade e crimes de guerra em Darfur.

Vale ressaltar que o estabelecimento tanto da Comissão Internacional de Investigação da ONU, quanto do Painel de Especialistas, cujos Relatórios concluíram a ocorrência das violações em Darfur, foram medidas autorizadas pelo CSNU, sob a égide do Capítulo VII da Carta (Res. 1454 (2004) e Res. 1591 (2005), respectivamente). O CSNU autorizou tais medidas para que se investigasse a situação, apontasse as violações e monitorasse as sanções e os embargos realizados pelas Resoluções 1556 (2004) e 1591 (2005).

Os Relatórios do Painel de Especialistas, especificamente, demonstraram as violações de todas as partes do conflito do embargo de armamentos e do Acordo de N'Djamena; bem como se atestou que o GdS não se mostrou proativo quanto a desmilitarização, desmobilização e desarmamento da paramilícia *janjaweed*. O segundo Relatório do Painel (S/2008/647), especificamente, demonstrou que a situação em Darfur havia deteriorado consideravelmente em todas as oito variáveis do sucesso em termos humanitários verificadas nos relatórios estudados (vide Quadro I).

O Relatório da CIINU, apesar de não concluir que atos de genocídio ocorreram em Darfur, conforme visto no capítulo II, aponta, em detalhes, todas as violações e atrocidades perpetradas pelas forças armadas sudanesas em conjunto com a paramilícia árabe *janjaweed*. Além disso, o Relatório da CIINU argumenta que crimes contra a humanidade e crimes de guerra não são menos hediondos que o crime de genocídio.

Nesse aspecto, percebe-se, especialmente com relação à pressão exercida pela rede de *advocacy* de organizações humanitárias governamentais e não-governamentais e pela mídia internacional em torno do conflito em Darfur; e, considerando o pedido exclusivo do CSNU, ao estabelecer a CIINU, de examinar a ocorrência de atos de genocídio na região, que o

apontamento da situação como genocídio teria sido fator preponderante para a ação mais efetiva dentro do CSNU.

Assim, conforme examinado no segundo capítulo, o Requerimento do Promotor do TPI, de 14 de julho de 2008, que indiciou Al Bashir por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e *genocídio*, deveria ter sido objeto de maior discussão dentro do Conselho, uma vez que foi por meio da medida autorizada por este órgão, em sua Res. 1593 (2005), que o TPI pôde iniciar suas investigações do caso.

Percebe-se que os relatórios resultantes das ações empreendidas pelo CSNU, com o intuito de investigar e monitorar os fatos e a situação na região – como os Relatórios da CIINU e do Painel e do Requerimento do Promotor do TPI – foram unânimes em apontar que dois dos crimes internacionais perpetrados e ainda em curso em Darfur constituíam crimes presentes no rol dos quatro crimes específicos que poderiam acionar o princípio da R2P.

Argumenta-se que as respostas do CSNU ao genocídio cometido em Darfur foram ineficazes em termos do impacto no terreno, tendo como implicações: (i) a continuidade das violações e dos ataques massivos na região; (ii) a inefetividade, por parte do Conselho, em assegurar a proteção civil em face da ocorrência de atrocidades em massa, não sendo aplicado, de fato, o princípio da “responsabilidade de proteger” em um caso nítido de demanda por sua aplicação.

Nesse sentido, a partir da investigação realizada neste estudo, com a análise tanto das resoluções do Conselho, como dos relatórios do SGNU, pode-se chegar à conclusão de que, em dois momentos, o CSNU poderia ter realizado *intervenção armada por razões de proteção humana* na região de Darfur, uma vez que os critérios de legitimidade para a intervenção armada propostos tanto por Wheeler quanto pela CIISE, advindos dos critérios da guerra justa, são contemplados no conflito em Darfur.

Conforme visto ao longo de toda dissertação, esses quatro critérios foram preenchidos no caso de Darfur: i) emergência humanitária suprema; ii) necessidade (uso da força como último recurso, tendo em mente a urgência em combater violações em curso); iii) proporcionalidade; iv) resultado humanitário positivo.

Ressalta-se que no que tange os critérios (iii) e (iv), requer-se estudo de compatibilidade entre a gravidade e a extensão das violações que estavam em curso em Darfur com um cálculo razoável de perda de vidas, destruição de propriedade e gasto de recursos (RODLEY apud WHEELER, 2000, p. 35). Em que o mandato de uma possível *força de proteção* pudesse focar-se exclusivamente na proteção à população civil e no acesso das organizações humanitárias à população necessitada.

As decisões emanadas do Conselho apostaram sobremaneira no processo regional africano para resolução do conflito e no processo político-diplomático e, não consideraram, em momento algum, a utilização de intervenção armada por razões de proteção humana, à luz do princípio da responsabilidade de proteger, apesar de ter razões legítimas para o uso desse tipo de intervenção.

Assim, um primeiro momento para uma possível intervenção armadas por razões humanitárias foi em 2005, logo após a entrega do supracitado Relatório da CIINU, pela gravidade extrema da situação humanitária apresentada e pelos crimes de *jus cogens* cometidos na região.

Além disso, os relatórios do SGNU mostraram que um ano havia se passado desde a primeira resolução sobre a situação em Darfur e o conflito havia se deteriorado e as violações continuavam ser massivas, generalizadas, perpetradas em larga escala e sistematicamente, com considerável declínio da situação humanitária, nenhum avanço nas negociações de paz; além de demonstrarem não só a indisposição do GdS em assumir sua responsabilidade primária em proteger seus cidadãos, como a perpetração dessas violações pelo próprio governo.

Um segundo momento foi em 2008, depois da entrega do segundo Relatório final do Painel de Especialistas, quando ficou clara a intenção do GdS em continuar perpetrando violações dos embargos e das sanções autorizadas pelo CSNU e dos compromissos internacionais assumidos, bem como os contínuos ataques e preparação de milícias árabes; com deterioração considerável das violações do DIDH e do DIH, por todas as partes do conflito, e da situação humanitária em geral.

Assim, conforme análise presente no Capítulo III desta dissertação, e, ao observar o Quadro I, constatou-se a ineficácia em termos do impacto humanitário no terreno das ações emanadas do Conselho, apontando os limites desse órgão político para a proteção a civis em face do genocídio perpetrado em Darfur. Com isso, o Conselho foi ineficaz em relação ao seu papel efetivo em conter atrocidades em massa, à luz da R2P, enfraquecendo, assim, o processo de constituição de violações massivas e sistemáticas do DIDH e do DIH como ameaças à paz e segurança internacionais.

O limite tênue, para o cálculo da decisão no CSNU, entre a ação interventiva militar, ou não, por propósitos de proteção humana, ainda recai sobre a esfera da vontade política dos Estados e, em particular, dos membros permanentes do Conselho.

Nesse sentido, advoga-se pela urgente necessidade da amplamente discutida reforma do Conselho de Segurança; para que, nesta, possa-se, efetivamente, adotar o princípio da responsabilidade de proteger conforme estipulado pela CIISE.

Pelas razões apresentadas no primeiro capítulo desta dissertação, o princípio da R2P concilia, em certa medida, a dicotomia entre a proteção dos direitos humanos e o princípio da soberania westfaliana, que congrega a não-intervenção e a vedação do uso da força. Conforme argumenta Henry Shue (2004), existe um dever negativo universal de não praticar atos de genocídio, mas não existe o direito positivo universal de proteção às vítimas sujeitas a tais atos odiosos. A consolidação do princípio da R2P na prática do CSNU poderia ocupar esse vácuo e efetivamente impor aos Estados um *dever de proteger* quando atrocidades em massa ocorrerem.

Se não definirmos *default duties* nos casos de comissão de crimes hediondos como o genocídio, estaríamos colocando peso zero nos direitos fundamentais do ser humano (independente da nacionalidade) em nosso cálculo de como estruturar a sociedade internacional e, mais especificamente, de como entender a soberania nessa sociedade. Não havendo este dever de proteger, a oposição ao genocídio e ao estado genocida, como no caso de Darfur, recai, em última instância, sob a esfera política.

Ao consolidar a prática do CSNU de intervenções militares por propósitos de proteção humana, à luz do R2P, passaremos da impunidade soberana para crimes de *jus cogens* internacional à observância e efetiva *accountability* internacional quando da ocorrência desses crimes.

Por um lado, a constatação dos limites da proteção a civis em face de atrocidades em massa a luz da análise da ineficácia das ações empreendidas pelo CSNU com relação ao genocídio perpetrado em Darfur, desenha alguns dos contornos do problema da responsabilidade internacional no estudo de caso em questão. É importante salientar, por outro lado, a incapacidade deste esforço analítico de equacionar, por completo, esse tema, seja no caso do país africano examinado, seja para outros casos semelhantes.

Reconhece-se que a agenda de pesquisa sobre o papel do Conselho de Segurança da ONU na proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário é permeada por variáveis que não foram alcançadas nesta dissertação, ou que o foram, de forma marginal. A escolha por este olhar sobre do genocídio em Darfur aqui estudado apresenta-se apenas como uma das diversas visões possíveis do conflito. Espera-se que esta reflexão possa contribuir para o estudo da responsabilidade dos atores políticos internacionais para a proteção a civis

dentro das fronteiras nacionais de determinado país, quando da ocorrência de crimes que chocam nosso sentido maior de humanidade, como o genocídio.

Os atuais acontecimentos do conflito na Síria, e, em especial, o ataque das forças de Bashar Al Assad aos rebeldes presentes na cidade de Aleppo, no final de julho de 2012, que resultou na morte de inúmeros civis, escalonamento do conflito e grande deslocamento populacional, traz à tona a discussão dos pontos levantados pela presente dissertação, especialmente diante do papel do Conselho de Segurança na proteção da população civil síria.

Nesse sentido, o Enviado-Especial das Nações Unidas e da Liga Árabe para a Síria, Kofi Annan, em artigo intitulado “*My departing advice on how to save Syria*”, recentemente publicado no *Financial Time*, argumenta acerca da sua renúncia ao cargo. No artigo, Kofi Annan aborda que o processo de paz sírio encontra-se paralisado, as parte do conflito escolheram abertamente a solução militar e o CSNU permanece preso em um impasse político dentro do órgão. O ex-Secretário-Geral da ONU aborda especificamente o papel dos cinco países permanentes do Conselho em cessar a escalada de violência e evitar uma maior calamidade na Síria.

Diante dos fatos e do impasse político no CSNU, Kofi Annan questiona a responsabilidade da comunidade internacional face ao conflito na Síria: “Is ours an international community that will act in defense of the most venerable of our world, and make the necessary sacrifices to help?”²⁹⁷ ²⁹⁸. Espero que esta dissertação elucidie e possa contribuir para o debate, pelo menos de forma tangencial, com relação a questionamentos como esse levantado por Kofi Annan.

²⁹⁷ “É nossa uma comunidade internacional que vai agir em defesa dos mais veneráveis no mundo, e fazer os sacrifícios necessários para ajudá-los?” (tradução nossa).

²⁹⁸ ANNAN, Kofi. “My departing advice on how to save Syria”. *Financial Times*, UK, Aug 02, 2012. Disponível em: < <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b00b6ed4-dbc9-11e1-8d78-00144feab49a.html#axzz22UUtBrPZ>>. Acesso em 02 de agosto de 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n° 1547 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 06 de junho de 2004, adotada na 4988° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1556 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de julho de 2004, adotada na 5015° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1564 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 18 de setembro de 2004, adotada na 5040° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1574 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 19 de novembro de 2004, adotada na 5082° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1585 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 10 de março de 2005, adotada na 5137° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1588 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 17 de março de 2005, adotada na 5143° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1590 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 24 de março de 2005, adotada na 5151° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1591 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de março de 2005, adotada na 5153° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1593 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de março de 2005, adotada na 5158° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1627 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 23 de setembro de 2005, adotada na 5269° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1651 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 2005, adotada na 5342° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1663 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 24 de março de 2006, adotada na 5396° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1665 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de março de 2006, adotada na 5402° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1672 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 25 de abril de 2006, adotada na 5423° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1679 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 16 de maio de 2006, adotada na 5439° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1706 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de agosto de 2006, adotada na 5519° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1709 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 22 de setembro de 2006, adotada na 5532° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1713 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de setembro de 2006, adotada na 5543° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1714 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 06 de outubro de 2006, adotada na 5545° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1755 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de abril de 2007, adotada na 5670° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1769 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de julho de 2007, adotada na 5727° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1779 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 28 de setembro de 2007, adotada na 5750° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1784 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de outubro de 2007, adotada na 5774° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1812 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de abril de 2008, adotada na 5882° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1828 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de julho de 2008, adotada na 5947° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1841 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 15 de outubro de 2008, adotada na 5996° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1881 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 06 de agosto de 2009, adotada na 6175° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1891 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 13 de outubro de 2009, adotada na 6199° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 1935 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 30 de julho de 2010, adotada na 6366° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Resolução n° 2003 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de julho de 2011, adotada na 6597° sessão. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 30 de julho de 2011.

Relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão, S/2004/453, de 03 de junho de 2004. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2004/603, de 27 de julho de 2004. *Letter dated 27 July 2004 from the Permanent Representative of Nigeria to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas relativo aos parágrafos 06 e 13 a 16 da Resolução 1556 (2004) do Conselho de Segurança, S/2004/703, de 30 de agosto de 2004. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão relativo ao parágrafo 15 da Resolução 1564 (2004) do Conselho de Segurança, aos parágrafos 06, 13 e 16 da Resolução 1556 (2004) do Conselho de Segurança, S/2004/881, de 02 de novembro de 2004. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão relativo ao parágrafo 07 da Resolução 1547 (2004) do Conselho de Segurança, S/2004/763, de 28 de

setembro de 2004. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão relativo aos parágrafos 06, 13 e 16 da Resolução 1556 (2004) do Conselho de Segurança, ao parágrafo 15 da Resolução 1564 (2004) do Conselho de Segurança, e ao parágrafo 17 da Resolução 1574 (2004) do Conselho de Segurança, S/2004/947, de 03 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão, S/2005/57, de 31 de janeiro de 2005. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão relativo aos parágrafos 06, 13 e 16 da Resolução 1556 (2004) do Conselho de Segurança, ao parágrafo 15 da Resolução 1564 (2004) do Conselho de Segurança, e ao parágrafo 17 da Resolução 1574 (2004) do Conselho de Segurança, S/2005/68, de 04 de fevereiro de 2005. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2005/60, de 01 de fevereiro de 2005. *Letter dated 31 January 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de Abril. 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão relativo aos parágrafos 06, 13 e 16 da Resolução 1556 (2004) do Conselho de Segurança, ao parágrafo 15 da Resolução 1564 (2004) do Conselho de Segurança, e ao parágrafo 17 da Resolução 1574 (2004) do Conselho de Segurança, S/2005/140, de 04 de março de 2005. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2006/65, de 30 de julho de 2005. *Letter dated 30 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1591 (2005) concerning the Sudan addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Darfur, S/2004/591, de 28 de julho de 2006. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2006/961, de 11 de dezembro de 2006. *Letter dated 6 December 2006 from the Permanent Representative of the Congo to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão, S/2007/213, de 17 de abril de 2007. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2007/307/Rev.1, de 05 de junho de 2007. *Letter dated 5 June 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2007/402, de 05 de julho de 2007. *Letter dated 2 July 2007 from Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Ghana to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de Abril. 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre crianças e conflito armado no Sudão, S/2007/520, de 29 de agosto de 2007. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011. (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão, S/2007/624, de 23 de outubro de 2007. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Sudão, S/2008/267, de 22 de abril de 2008. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a implementação da Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur, S/2008/443, de 07 de julho de 2008. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, S/2008/647, de 11 de novembro de 2008. *Letter dated 7 November 2008 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1591 (2005) addressed to the President of the Security Council*. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011.

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a implementação da Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur, S/2009/352, de 13 de julho de 2009. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a implementação da Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur, S/2010/382, de 14 de julho de 2010. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 20 de abril de 2011 (tradução nossa).

_____. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a implementação da Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur, S/2011/422, de 08 de julho de 2011. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 30 de julho de 2011 (tradução nossa).

Legislação Internacional e outros documentos das Nações Unidas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The Four Geneva Conventions of 1949 and its Two Protocols. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 21 de abril de 2011.

_____. The Rome Statute of the International Criminal Court. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 21 de abril de 2011.

_____. Carta das Nações Unidas. São Francisco: 1945. Disponível em: <www.onuportugal.pt/cnu.html>. Acesso em 15 de abril de 2011.

_____. Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <www.unhchr.ch/html/menu3/b/p/genoci.htm>. Acesso em 15 de abril de 2011.

_____. Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons - Mission to Sudan, E/CN.4/2006/71/Add.6, February 2006. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 15 de abril de 2011.

_____. Reports of the Special Rapporteur on the human rights situation in the Sudan, E/CN.4/2006/111, January 2006 and A/61/469, September 2006. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 21 de abril de 2011.

_____. Report of the High-Level Mission on the situation of human rights in Darfur pursuant to Human Rights Council decision S-4/101, A/HRC/4/80, 9 March 2007. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 21 de abril de 2011.

Acordos de Paz:

Comprehensive Peace Agreement (CPA). Disponível em: <<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>>. Acesso em 30 de julho de 2011.

Darfur Peace Agreement (DPA). Disponível em: <http://www.sudantribune.com/IMG/pdf/Darfur_Peac_Agreement-2.pdf>. Acesso em 30 de julho de 2011.

Livros, artigos e periódicos:

ANNAN, Kofi. "Reflexions on intervention", Ditchley Park, UK, June 26, 1998. In: ANNAN, Kofi, *The Question of Intervention*. New York: United Nations, 1999, p.4.

_____. "My departing advice on how to save Syria". *Financial Times*, UK, Aug 02, 2012. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b00b6ed4-dbc9-11e1-8d78-00144feab49a.html#axzz22UUtBrPZ>>. Acesso em 02 de agosto de 2012.

ADLER, Emanuel. "O construtivismo no estudo das Relações Internacionais". *Lua Nova*, n.47, 1999.

AHMAD, Khabir. "Crisis in Sudan set to worsen as annual rains approach". *The Lancet*, London, vol. 363, May 8, 2004,

ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on international society*. Great Britain: Palgrave, Macmillian, 1999.

BARBOUR, K.M. *The Republic of the Sudan: a Regional Geography*. London: University of London Press, 1961.

BASSIOUNI, M C, “Accountability for Violations of International Humanitarian Law and Other Serious Violations of Human Rights in Post-Conflict Justice”. In: BATHIA, Michael, *War and Intervention: issues for contemporary peace operations*. New York: Kumarin Press, 2003, pp. 3-54.

_____. “La represión de crímenes internacionales: *jus cogens* y *obligatio erga omnes*”. *Represión nacional de las violaciones del derecho internacional humanitario (sistemas romano germánicos)*. Informe de la reunión de expertos, 23-25 de setembro de 1997.

BAUER, Martin W. “Classical Content Analysis: a Review”. In BAUER, Martin, GASKELL, George *Qualitative Researching: with Text, Image and Sound: A Practical Handbook*. Sage: Londres. 2000.

BEITZ, Charles R. “Justice and International Relations”. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 04, 1975, pp.360-389.

BLACK, David R.; WILLIAMS, Paul D (ed.). *The international politics of mass atrocities: the case of Darfur*. Routledge: Londres e Nova York, 2010.

BROWN, Chris. *Soveregnity, rights and justice: international political theory today*. Cambridge: Polity Press, 2002.

BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 2002.

_____. “The Grotian Concept of International Society”. In: ALDERSON, Kai; HURREL, Andrew. *Hedley Bull on International Society*. Great Britain: Palgrave, Macmilliam, 1999, pp.95-125.

CARPANEZZI, Mariana Bertol. *É preciso palavras para construir o silêncio: o genocídio de Ruanda no discurso oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2008, 123p.

COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE INTERVENÇÃO E SOBERANIA ESTATAL. *A responsabilidade de Proteger: Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal*. Toronto: IDRC Books, 2001.

COHEN, Roberta. “Strengthening protection of IDPs: The UN’s role”. *Georgetown Journal of International Affairs*, winter/spring 2006; pp.101-108.

DAGNE, Ted. “Sudan: the crisis in Darfur and status of the North-South peace agreement”. *CRS Report for Congress*. Congressional Research Service 7-5700.

DALI, M W, *Darfur’s sorrow: a history of destruction and genocide*. Cambridge University Press, 2007.

DALLAIRE, Romeo A. *Shake hands with the devil – the failure of humanity in Rwanda*. [S.L.]: Arrow Books, 2004.

_____. “Looking at Darfur, seeing Rwanda”. *New York Times*, October 3, 2004.

DELMAS-MARTY, Meireille. “Os crimes internacionais podem contribuir para o debate entre universalismo e relativismo de valores?” In: CASSESE, Antonio; _____. *Crimes internacionais e jurisdições internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Frederico Seixas. *As teorias e o papel das idéias nas Relações Internacionais*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2003, 217p.

DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, R.L. *Contending theories of International Relations: a comprehensive survey*. Nova Iorque: Harper Collins College, 1990.

EVANS, G. *Implementing the Responsibility to protect: lessons and challenges*. Freilich Foundation 2011, Alice Taylor Lecture on Law and Human Rights, Canberra, 5 May 2011.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *Making war & Building peace: United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DUNNE, Tim. “The English School”. In: _____; KURKI, Milja; SMITH, Steve. *International Relations theories: discipline and diversity*. NY: Oxford University Press, 2007, pp. 127-148.

_____.; WHEELER, N. “Hedley Bull’s pluralism of the intellect and solidarism of the will”. *International Affairs*, n.72, n.1, 1996.

EPP, Roger. “The English School on the frontiers of international society: a hermeneutic recollection”. *Review of International Studies*, vol. 24, n.5, 1998, pp. 47-64.

FEINSTEIN, Lee. “Darfur and Beyond: what is need to prevent mass atrocities”. *Report of the Council on Foreign Relations*, no. 22, jan, 2007, 62p.

FEYERABEND, P. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

FINNEMORE, Martha. “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”. In: KATZENSTEIN, P. (eds.). *The culture of National Security*. Columbia: Columbia University Press, 1996.

_____. *The purpose of Intervention: changing belief about the use of force*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.

FOLEY, Conor. *The thin blue line: how humanitarianism went to war*. London, New York: Verso, 2010.

GODOY, A. M. A. de. *Intervenções Humanitárias: o dilema entre ordem e justiça sob uma perspectiva normativa*. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GREEN, L.C. *The contemporary law of armed conflict*. New York: Manchester University Press, 1993.

GREENAWALT, Alexander K. A. "Rethinking genocidal intent: the case for a knowledge-based interpretation", *Columbia Law Review*, vol. 99, No 8, 1999.

GRONO, Nick. "Darfur: The International Community's failure to protect". *London Briefing*, Oct. 2006, vol. 105, p. 621-631.

HAGAN, John. *Justice in the Balkans: Prosecuting War Crimes in the Hague Tribunal*, Chicago: University of Chicago Press, 2003.

_____ (org.), "The science of human rights, war crimes and humanitarian emergencies". *Annual Review of Sociology*, vol. 32, 2006.

HARRIS, Ian. "Order and Justice in the Anarchical Society". *International Affairs*, vol. 69, n.4, 1993, pp. 725-741.

HARVEY, Rachel. *Children and Armed Conflict: A Guide to International Humanitarian and Human Rights Law*. [S.L.:s.n], 2002.

HERTZ, Mônica. "Teoria das Relações Internacionais no pós-guerra fria". *Dados*. Vol. 40, n.2, 1997.

HOEVEN, Agnes; SALIH, Mohamed; GRONO, Nick; MÉNDEZ, Juan. *Explaining Darfur: four lecturers on the ongoing genocide*. Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2006.

HOFFMAN, Stanley. *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1981.

HOWARD, Lise Morjé. *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 402p.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Darfur in the Shadows: The Sudanese Government's ongoing attacks on civilians and human rights*. 2011 Report.

HURREL, Andrew. *Sociedade Internacional e Governança Global*. Lua Nova, n.46, 1999, pp. 55-75.

ISLAM, M. Rafiq. "The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable". *International Journal of Refugee Law*, Oxford, Vol. 18, Mar 2006.

JACKSON, Robert. *The global covenant: human conduct in a world of state*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

JAIN, Neha. "A separate law for peacekeepers: the clash between the Security Council and the International Criminal Court". *European Journal of International Law*, Firenze, v.16, 2005, pp.239-254.

JANSEN, Dieter. "Humanitarian Intervention and the prevention of genocide". *Journal of Genocide Research*, vol. 10, n.2, jun. 2008, pp.289-306.

JENTLESON, Bruce W. "Responsibility to Protect". *Harvard International Review*, vol. 28, n.4, 2007, p. 18-23.

JOK, Madut Jok. *Sudan: race, religion, and violence*. Oxford: Oneworld, 2007.

JONES, Adam. *Genocide, war crimes and the west: history and complicity*. [S.L.:s.n.], 2004.

JONHSON, Douglas H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Bloomington: Indiana University Press, 2003.

KLINGHOFFER, Arthur Jay. *The international dimension of genocide in Rwanda*. New York: New York University Press, 1998.

KNOPF, Payton L. "Rethinking peacemaking in Darfur". *Council on Foreign Relations*, Policy innovation memorandum no. 3, April 2011, 4p.

KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables". *International Organization*, v.36, n.2, 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in International Relations affairs*. London: Cambridge University Press, 1989.

_____. ; RUGGIE, J.G. "International Organization: a state of art on an art of the state". *International Organization*, Vol.40, n.40, 1986, pp.753-775.

_____. "Sovereign as a Dominion: is there a Right of Humanitarian Interventions?" In: GENE, Lyons; MASTANDUNO (eds.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

KEBUNDA, Mbbuyi. *Darfur: "primer genocidio del siglo XXI?"*. [S.L.:s.n.]: 2007.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. Companhia das Letras: São Paulo, 2006.

LEANING, Jennifer. "Diagnosing Genocide: the case of Darfur". In: *The New England Journal of Medicine*, Boston, vol. 351, Aug 19, 2004, pp. 735-738.

LINKLATER, Andrew. "Cosmopolitan political communities in International Relations". *International Relations*, vol. 16, n.1, 2002, p.135-150.

_____.; SUGANAMI, Hidemi. *The English School of International Relations: a contemporary reassessment*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.

LIPPMAN, Mathew. "Darfur: the politics of genocide denial syndrome". *Journal of Genocide Research*, vol. 09 (2), 2007, pp. 193-213.

LITTLE, Richard. "The English School's contribution for the studies of International Relations". *European Journal of International Relations*, vol. 6, n.3, 2000, pp.395-422.

LUBAN, David. "Calling genocide by its rightful name: Lemkin's word, Darfur, and the UN Report", *Chicago Journal of International Law*, vol. 07, n. 01, 2006.

MANDANI, Mahmood. *The Politics of Naming: Genocide, Civil War, Insurgency*. London: Review of Books, 2007.

MARCONI, C. A. *Ética e Política na Escola Inglesa das Relações Internacionais*. 2008. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MCCOUBREY, Hilaire. *International Humanitarian law: modern developments in the limitation of warfare*. Aldershot: Ashgate, 1998.

MELVERN, Linda. "Rwanda and Darfur: The media and the Security Council". In: *International Relations*, vol. 20 (1), 2006, pp.93-104.

MINAYO, Miryam de Souza. *¿Obligación internacional de proteger o caballo de Troya?: Intervenciones armadas por razones humanitarias*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008, 214p.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. *Metodologia da pesquisa jurídica: manual para elaboração e apresentação de monografias*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NARDIN, Terry. "International political theory and the question of justice". *International Affairs*, vol.82, n.3, 2006, pp.449-465.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Campos, 2005.

O'FAHEY, Rex. *State and society in Darfur*. London: Hurst, 1980.

ONUF, Nicholas. "The constitution of international society". *European journal of international law*. Vol. 5, n. 1: 1994.

_____. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: South Carolina Press, 1989.

PATEY, Luke Anthony. "Khartoum s'offre la protection de Pékin". *Courrier International*, de 8 a 14 de março/2007, Paris.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PIIPARIEN, Touko. "Reconsidering the silence over the ultimate crime: a functional shift in crisis management from the Rwanda genocide to Darfur". In: *Journal of Genocide Research*, 9 (1), 2007, pp.71-91.

POWER, Samantha. *Genocídio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

PRUNIER, Gérard. “Darfour, la chronique d’un genocide ambigu”. *Le Monde Diplomatique*, março de 2007.

_____. *Soil and Oil: Dirty Business in Sudan, Coalition for International Justice*, Washington DC, fev. 2006.

_____. *Darfur: 21th century genocide*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.

RAMSBOTHAM, Alexander. “Darfur”. *International Peacekeeping*. London, vol. 13, n. 4, pp. 596-598, Dec 2006.

RIAKA, Lago Gatjal. “Darfur conflict’s connection to the North-South Peace Process”, *Sudan Tribune*, April 24th, 2007.

ROBERTS, A. “Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights”. *International Affairs*, vol. 69, n.3, 1993.

RODRIGUES, João Carlos. *Pequena História da África Negra*. São Paulo: Globo, 1990.

ROSALIND, Gill. “Discourse Analysis”. In: BAUER, Martin, GASKEL, George. *Qualitative Researching: with Text, Image and sound: A Practical Handbook*. Sage, Londres, 2000.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: a política de intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SEGELL, Glen. *The United Nations Africa Union Mission in Darfur – UNAMID*. London Security Policy Study. Glen Segell: London, 2011.

SIMMA, Bruno. “Nato, the UN and the use of force: legal aspects”, *European Journal of International Law*, v.10, n.01, 1999.

STEIDLE, Brian; WALLACE, G. Steidle. *The devil come on horseback: bearing witness to the genocide in Darfur*. Public Affairs: New York, 2007.

SCHABAS, William A. “Was genocide committed in Bosnia and Herzegovina? First judgments of the International Tribunal for the Former Yugoslavia,” *Fordham Journal of International Law*, vol. 25, no 01, 2001, pp 49–50.

_____. “Was genocide committed in Bosnia?,” *New York Times*, April 20, 2004.

SHUE, Henry. *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, United States: Princeton, 1996.

_____. “Limiting Sovereignty”. In: WELSH, Jennifer M. (ed), *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 11-28.

STEWART, Rory; KNAUS, Gerald. *Can intervention work?* NY: W.W. Norton & Company, 2011.

TESON, F. *Humanitarian Intervention: an inquiry into law and morality*, NY: Dobbs Ferry, 1988.

THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____. ; MALCONTENT, Peter. *From sovereign impunity to international accountability: the search for justice in a world of states*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, 2ª. edição.

_____. *Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”. In: *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI* (eds. TRINDADE, A. A. Cançado; DE SANTIAGO, J. Ruiz) San Jose da Costa Rica: ACNUR, 2001, p.19-78.

_____. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. “A emancipação do ser humano como sujeito de direito internacional e os limites da razão de estado”. In: ARAÚJO, W. (ED), *Quem esta escrevendo o futuro? 25 textos para o século XXI*. Brasília: Letraviva, 2000, p.99-112.

UDOMBANA, Nsongurua J. “When Neutrality is a Sin: the Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan”. *Human Rights Quarterly*. Baltimore, Vol. 27, Nov. 2005, pp. 1149-1199.

VAN DEN HERIK, L. J. *The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2005.

VINCENT, John. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

WAAL, Alex de; FLINT, Julie. *Darfur: a short history of a long war*. New York: Zed Books, 2005.

WAXMAN, Matthew C. “Intervention to Stop Genocide and Mass Atrocities: International Norms and U.S. Policy”. *Council on Foreign Relations, Council Special Report*, no.49, October 2009.

WEISS, Thomas G; FORSYTHE, D.P.; COATE, R.A. *The United Nations and Changing World Politics*. 2nd edition. Westview Press, 1997.

WELSH, Jennifer M. (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 229p.

WENDT, A. "Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics". *International Organizations*, Vol.46, n.2, 1992.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. "The Humanitarian Responsibility of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In: WELSH, Jennifer M. (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 29-52.

_____. *A Victory for Common Humanity? The responsibility to protect after the 2005 World Summit*. Aberystwyth: University of Wales Press, 2005.

ANEXOS

ANEXO A: Mapas

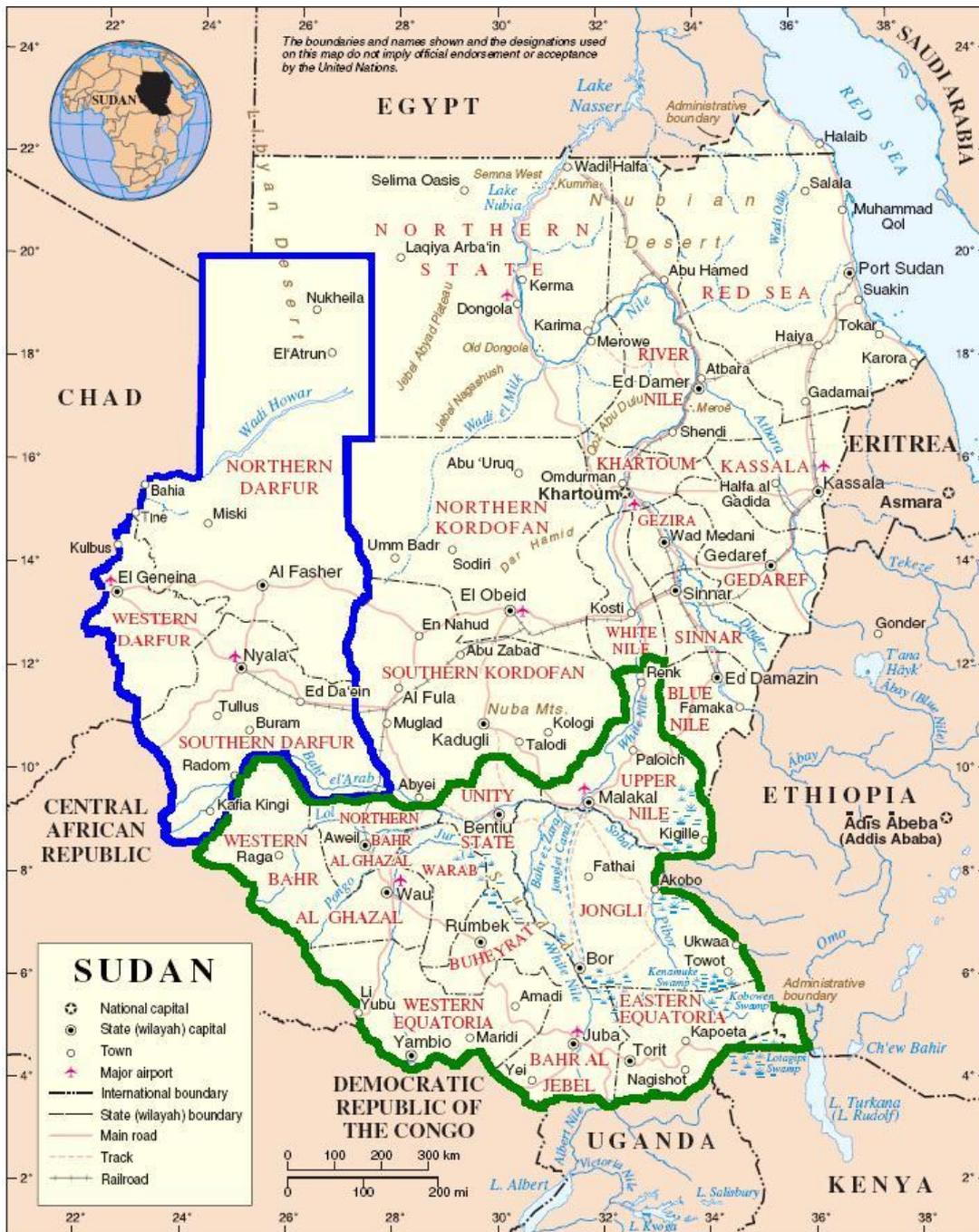


FIGURA 1: Mapa do Sudão. Mapa do Sudão contendo todas as regiões do país. A região em destaque em verde corresponde ao Sudão do Sul e a região em destaque em azul corresponde à região de Darfur. Visualizam-se também, nesse mapa, os países limítrofes com a região de Darfur, para onde o conflito se espalhou, especialmente o Chade e a República Central Africana; bem como as regiões sudanesas a oeste de Darfur, especialmente *Kordofan*, para onde o conflito em Darfur também se espalhou.

Fonte: Mapa retirado da página eletrônica *Eyes and years of God*. Disponível em: <http://www.tomokrizar.com/ang/index.php?li=novice>. Acesso em: 23 de janeiro de 2012.

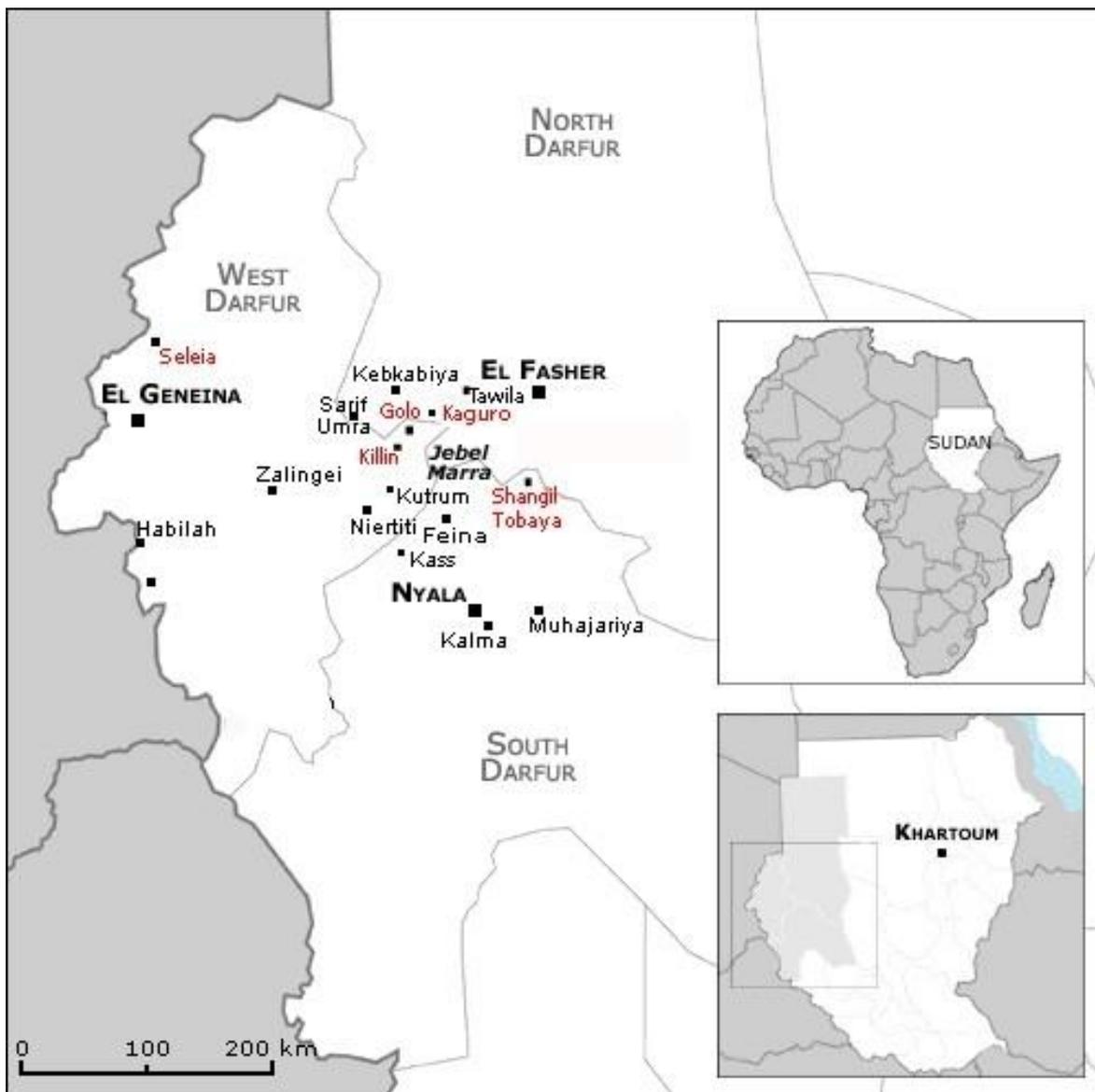


FIGURA 2: Mapa de Darfur. Mapa das três regiões de Darfur – Darfur do Norte (capital *El Fasher*), Darfur Ocidental (capital *El Geneina*) e Darfur do Sul (capital *Nyala*).

Fonte: Mapa retirado da página eletrônica da OING “Médicos Sem Fronteiras”. Disponível em: <http://www.doctorswithoutborders.org/images/news/2009/darfur-map-may-2009.jpg>. Acesso em 23 de janeiro de 2012.



Figura 3: Mapa das reservas de petróleo e do oleoduto para exportação no Sudão.

Mapa das plataformas de petróleo no Sudão do Sul e o oleoduto que leva o petróleo para ser exportado em *Port Sudan*, localizado ao norte do Sudão.

Fonte: Mapa retirado da página eletrônica *Digital Tribune*. Disponível em: <http://www.digitaljournal.com/article/308927>. Acesso em: 25 de junho de 2012.

ANEXO B: Quadros II e III

Esse anexo foi elaborado com o intuito de otimizar a análise dos documentos, sua melhor visualização e percepção da retórica presente das resoluções do CSNU. Para tanto, foram elaborados o Quadro II e o Quadro III. O Quadro II especifica os documentos mencionados, aponta as datas em que foram expedidos, e sintetiza o conteúdo que apresentam. O Quadro III tem o objetivo de visualizar o cruzamento de dados entre a caracterização da violência nas resoluções e as medidas autorizadas para seu enfrentamento, apontando se tais medidas são baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e se a há a menção da situação como ameaça a paz e a segurança internacionais. Também se aponta, no Quadro III, o quórum das votações, importante para a análise do entendimento e das ações dos atores políticos individualmente.

Quadro II: Síntese do conteúdo das resoluções estudadas

Resolução	Data	Conteúdo
1547 (2004)	11/06/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira resolução a mencionar o Conflito em Darfur; - Reafirma a soberania, a independência e a unidade do Sudão; - Urge às partes do conflito no Sudão a concluir rapidamente o CPA para a estabilidade e paz no Sudão; - Estabelece uma missão política especial denominada “Time Avançado da ONU”, por 03 meses iniciais, sob a autoridade de um Representante Especial do SGNU, com o mandato de facilitar contatos entre as partes e preparar para a introdução de uma operação de apoio à paz seguida da assinatura do CPA - Declara que o Conselho está preparado para envio de PKO para a implementação do CPA e demanda do SGNU recomendações do tamanho, estrutura e mandato da mesma; - Apoio às iniciativas da UA na região -Estabelece a UNAMIS (<i>UN Advanced Mission in Sudan</i>)
1556 (2004)	30/07/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira resolução a confrontar à crise em Darfur; - Apoia a liderança e o engajamento da UA na região de Darfur; - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; - Condena a crise humanitária em andamento no Sudão e aponta as violações em: ataques indiscriminados à população civil, estupro, deslocamentos forçados, atos de violência com componente étnico; e expressa preocupação das consequências do conflito sobre a população civil, especialmente às mulheres, crianças, IDPs e refugiados; - Condena os atos violentos e as violações de DH e do DIH da paramilícia <i>Janjaweed</i>. - Condena à impunidade sobre os perpetradores; - Mostra-se preocupado com os 200.000 refugiados no Chade - Enfatiza o comprometimento do GdS em mobilizar as forças armadas sudanesas para o desarmamento imediato da paramilícia <i>Janjaweed</i>; - Conclama o GdS em cumprir com todos os compromissos assumidos do Comunicado de 3 de Julho de 2004, especialmente no desarmamento e punição de líderes da paramilícia <i>Janjaweed</i>, e em facilitar o acesso à ajuda humanitária na região; -Endossa a implantação (<i>deployment</i>) de monitores internacionais na região sob a liderança da UA - Decide impor sanções na proibição de vendas/compras e fornecimento de armamentos, munições, veículos e equipamentos militares e paramilitares, à todas as entidades não-governamentais e aos indivíduos, incluindo os <i>Janjaweds</i>, que operam no Darfur do Norte, Darfur do Sul e Darfur Ocidental. - Urge à comunidade internacional na ajuda humanitária e ao SGNU a implementar mecanismo de coordenação entre as entidades humanitárias presente em Darfur; - Decide pela extensão do “Time Avançado da ONU” criado pela Res. 1547 por mais 3 meses (até 10/12/2004).

		- Expressa suporte na missão comandada pela UA em Darfur.
1564 (2004)	18/09/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Apoia a liderança e o engajamento da UA na região de Darfur, inclusive o aumento da missão da UA na região de Darfur; - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; - Reconheceu o progresso alcançado no acesso humanitário e os avanços do GdS para agilizar a entrega de ajuda humanitária na região; - Declara preocupação de que o GdS não tenha cumprido inteiramente com suas obrigações presentes na Res. 1556 (2004); - Declara a continuada depredação da situação da população civil na região e deplora a recente violação do cessar-fogo na região por todas as partes do conflito; - Declara a responsabilidade primária do Sudão em proteger sua população; - Urge por acordos de paz entre os grupos rebeldes (JEM; SLA/M; SPLM) e o GdS; - Reitera o pedido para que o GdS coloque um fim ao clima de impunidade em Darfur e identifique e traga à justiça os responsáveis por violações de DH e do DIH. - Demanda ao SGNU que estabeleça uma Comissão Internacional de Investigação (CII) para investigar os relatos de violações de DH e do DIH em Darfur por todas as partes do conflito, e determinar se atos de genocídio ocorreram; identificar os perpetradores de tais violações; - O Conselho declara que caso o GdS falhar em cumprir totalmente com a Res. 1556 (2004) ou com presente resolução, incluindo a falha em cooperar com a expansão da missão de monitoramento da UA em Darfur, pode utilizar-se das prerrogativas do Artigo 41 da CNU, como ações para afetar o setor petrolífero sudanês, o GdS e indivíduos-membro do GdS, com o intuito de obter ações efetivas para cumprimento total das medidas e cooperação.
1574 (2004)	19/11/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional; - Comenta pela primeira vez sobre promoção da reconciliação nacional no Sudão; - Encoraja às partes do conflito Norte-Sul Sudão para concluir o CPA rapidamente; - Apoia a assinatura do Memorando de Entendimento entre o GdS e o SPLM/A - Decide prorrogar por mais 3 meses o mandato da UNAMIS - Declara que a crise em Darfur pode se beneficiar pelo CPA - Estressa a importância das conversações de paz de Abuja entre o GdS, SLA e JEM em relação à resolução da crise em Darfur - Reitera a importância da implementação de mais monitores de DH em Darfur.
1585 (2005)	10/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma o apoio ao processo de paz - Decide prorrogar o mandato da UNAMIS até 17 de março de 2005
1588 (2005)	17/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma o apoio ao processo de paz - Decide prorrogar o mandato da UNAMIS até 24 de março de 2005
1590 (2005)	24/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional; - Acolhe a assinatura do CPA, em 09/01/2005, entre o GdS e o SPLM/A em Nairóbi, Quênia; - Expressa preocupação em relação às consequências graves para a população civil do prolongado conflito em Darfur, em especial o número crescente de refugiados e IDPs. - Condena a deterioração da segurança no conflito em Darfur, das violações do cessar-fogo por todas as partes, bem como o deterioro da assistência humanitária; - Condena também a continuidade da violência em Darfur, especialmente contra a população civil e a piora da situação da violência sexual contra mulheres e crianças desde a adoção da Res. 1574 (2004). - Estabelece a UNMIS (<i>UN Mission in Sudan</i>), por um período inicial de 6 meses, consistindo de 10.000 pessoal militar e 715 policiais civis. Coordenação da UNMIS com a AMIS (<i>AU Mission in Sudan</i>) e transferência das funções da UNAMIS para a UNMIS. Mandato para, entre outras tarefas, supervisionar a implementação do CPA, do desarmamento e desmilitarização e do cessar-fogo. Agindo sob o Cap. VII, decide que a UNMIS esta autorizada a tomar as medidas necessárias para proteção do pessoal da ONU e trabalhadores humanitários e para proteger civis em ameaça eminente de violência física. - Enfatiza, pela primeira vez, que não há solução militar para o conflito em Darfur; - Aborda medidas de reconciliação, justiça e construção para a paz.
1591 (2005)	29/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional; - Condena a deterioração da situação em Darfur, especialmente o aumento do número de refugiados e IDPs, condena a deterioração da segurança no conflito em Darfur, das violações do cessar-fogo por todas as partes, bem como o deterioro da assistência humanitária;

		<p>-Condena também a continuidade da violência em Darfur, especialmente contra a população civil e a piora da situação da violência sexual contra mulheres e crianças desde a adoção da Res. 1574 (2004).</p> <p>- Deplora que o GdS, as forças rebeldes e outros grupos armados em Darfur falharam em cumprir com seus compromissos e com as demandas das prévias resoluções do Conselho a respeito do conflito; condena os ataques aos vilarejos em Darfur por rebeldes em Janeiro de 2005, e, especialmente os ataques aéreos do GdS em dezembro de 2004 e janeiro de 2005; e a falha do GdS em desarmar e trazer à justiça os <i>Janjaweed</i>;</p> <p>- Enfatiza que não há solução militar para o conflito em Darfur e urge às partes do conflito para engajarem no processo de negociação de paz;</p> <p>- Decide estabelecer um Comitê do CSNU (com todos os membros do Conselho), com mandato para, entre outras tarefas, monitorar as medidas impostas na presente resolução e em resoluções prévias acerca das sanções econômicas (como congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos) e de livre-trânsito de indivíduos e designar indivíduos que cometam violações de DH e o do DIH na região, bem como aponta tais indivíduos como ameaça à estabilidade da região.</p> <p>-Decide estabelecer um Painel de Especialistas, composto de 4 membros, por um período de 6 meses, sob a direção do Comitê do CSNU, para realização de relatórios com relação ao cumprimento das resoluções prévias para Darfur e coordenar suas atividades com a AMIS.</p> <p>- Demanda que o GdS cesse imediatamente a condução de ofensivas militares aéreas sob a região de Darfur.</p> <p>-Reafirma as medidas/sanções da Res. 1556 (2004)</p> <p>-Reintera que o não cumprimento da presente resolução pelas partes do conflito e a situação em Darfur continuar a deteriorar, o Conselho considerará outros meios estipulados no artigo 41 da CNU.</p>
1593 (2005)	31/03/2005	<p>- Agindo sob o Cap. VII da CNU, decide referir a situação em Darfur desde 1 de julho de 2002 para o Promotor do TPI;</p> <p>- Urge os Estados não membros do TPI a colaborarem com o mesmo;</p> <p>- Argumenta acerca da promoção do Estado de Direito, a proteção dos DH, o combate à impunidade, promoção da reconciliação, encoraja a criação de Comissões de Verdade e Reconciliação (como complementar do processo judicial);</p> <p>-Convita ao Promotor do TPI a discursar no Conselho em 3 meses depois da adoção da presente resolução e a cada 6 meses abordar as ações empreendidas em relação ao conflito em Darfur;</p>
1627 (2005)	23/09/2005	<p>- Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão;</p> <p>- Cumprimenta o GdS pelo contínuo esforço para a consolidação da paz no Sudão e pela implementação do CPA e, especificamente, pela formação do Governo da Unidade Nacional (GUN);</p> <p>- Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 24 de março de 2006;</p> <p>- Requisita ao SGNU relatório a cada 3 meses sobre a implementação do mandato da UNMIS e os esforços da AMIS em Darfur.</p>
1651 (2005)	21/12/2005	<p>- Estressa o comprometimento do Conselho com o processo de paz no Sudão (implementação do CPA; as conversações de paz de Abuja);</p> <p>- Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional;</p> <p>- Decide prorrogar o mandato do “Painel de Especialistas” (Res. 1591) até 29/03/2006.</p>
1663 (2006)	24/03/2006	<p>- Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão;</p> <p>-Condecora a implementação do CPA pelas partes;</p> <p>-Reafirma que violências e atrocidades em Darfur ainda continuam;</p> <p>-Menciona, pela primeira vez, a possibilidade de uma transição da AMIS para uma possível missão de paz conjunta da ONU e da UA em Darfur após a conclusão das conversações de paz em Abuja liderada pela UA;</p> <p>-Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 24 de setembro de 2006;</p> <p>- Requisita ao SGNU relatório a cada 3 meses sobre a implementação do mandato da UNMIS e urge o trabalho conjunto entre UNMIS e AMIS;</p>
1665 (2006)	29/03/2006	<p>- Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional;</p> <p>-Urge todas as partes do conflito em Darfur para participar das conversações de paz de Abuja liderada pela UA;</p> <p>- Decide prorrogar o mandato do “Painel de Especialistas” (Res. 1591) até 29/09/2006.</p>
1672 (2006)	25/04/2006	<p>- Reafirma o comprometimento do Conselho com a causa da paz no Sudão, inclusive em relação à conversação de paz em Abuja liderada pela UA;</p> <p>-Decide que todos os Estados devem implementar ações relativas à Res. 1591(2005) em relação à 4 citados indivíduos pertencentes às Forças Armadas do Sudão, Chefe de</p>

		<p>tribo, Comandante da SLA, Comandante do Movimento Nacional de Reforma e Desenvolvimento em Campo.</p>
1679 (2006)	16/06/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, que não será afetada pela transição para uma operação de paz da ONU; e a causa da paz, segurança e reconciliação no Sudão; -Reafirma as consequências nefastas para a população civil do prolongado conflito em Darfur; -Condecora o sucesso da conversação de paz de Abuja liderada pela UA acerca do conflito em Darfur, pela assinatura do DPA e urge por sua imediata implementação; -Refirma que a violência persistente em Darfur pode afetar negativamente o resto do Sudão, bem como a região, incluindo a segurança no Chade. -Condecora o trabalho realizado pela AMIS em Darfur e argumenta que uma operação de paz da ONU terá uma participação e caráter fortemente africano; - Reafirma a intenção do Conselho em implementar meios efetivos e fortes, como proibição de viagens e congelamento de ativos em indivíduos que estejam violando a implementação do DPA; -Refirma a intenção de transição da AMIS para uma missão de paz da ONU em Darfur; -Solicita a implementação (<i>deployment</i>) de uma Missão Técnica de Avaliação conjunta da ONU e da UA (MTA/ONU-UA) em uma semana da adoção da resolução; -Solicita ao SGNU a submeter recomendação ao Conselho em uma semana depois do retorno da MTA/ONU-UA acerca de todos os aspectos relevantes para um mandato de uma operação de paz da ONU em Darfur.
1706 (2006)	31/08/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, que não será afetada pela transição para uma operação de paz da ONU; e a causa da paz no Sudão, e argumenta que uma operação de paz da ONU terá uma participação e caráter fortemente africano; -Recorda as provisões estabelecidas nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial da ONU de 2005, os quais reconheceram formalmente o princípio da responsabilidade de proteger; - Reafirma a convicção de que a resolução da crise em Darfur perpassa a conversação do processo de paz, e aborda, pela primeira vez, o DDDC (<i>Darfur-Darfur Dialogue Consultation</i>), prescrito no DPA; -Reafirma que as violações em andamento em Darfur pode ter efeitos negativos na região, especialmente no Chade e na República Centro-Africana; -Preocupado com a deterioração da relação entre Chade e Sudão; -Aponta especificamente as violações com base no gênero em Darfur e a questão da segurança dos trabalhadores humanitários, dos refugiados, dos IDPs e outras povos afetados pela guerra; -Decide expandir o mandato da UNMIS para as demandas da região de Darfur, para entre outras tarefas, apoiar a implementação do DPA, de 5 de maio de 2006, e do Acordo de N'Djamena sobre o Cessar-fogo Humanitário no Conflito de Darfur; - Agindo sob o Cap.VII decide que a UNMIS está autorizada a utilizar todos os meios necessários para proteger o pessoal, o equipamento e as instalações das Nações Unidas e trabalhadores humanitários, sem prejuízo para a responsabilidade do Sudão em proteger a população civil sudanesa sob ameaça de violência física; para apoiar a implementação efetiva do DPA e prevenir ataques e ameaças contra a população civil; para coletar armas e material relacionado em Darfur.
1709 (2006)	22/09/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Preocupado com as restrições de movimento e material imposto à UNMIS; -Preocupado com a deterioração da situação humanitária em Darfur; - Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 8 de abril de 2006.
1713 (2006)	29/09/2006	<ul style="list-style-type: none"> -Expressa seu comprometimento firme com a causa da paz no Sudão; -Deplora a violência em andamento, a impunidade e a deterioração da situação humanitária em Darfur; - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional; - Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialistas (Res. 1591) até 29/09/2007 e requisita ao SGNU à apontar um quinto membro ao Painel.
1714 (2006)	06/10/2006	<ul style="list-style-type: none"> -Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Acolhe a melhoria da situação humanitária no sul do Sudão, resultado da implementação do CPA; -Expressa preocupação com as restrições impostas pelo GdS à UNMIS, o recrutamento de crianças-soldados e a contínua deterioração da situação humanitária em Darfur; -Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2007.

1755 (2007)	30/04/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Aponta progressos na implementação do CPA, inclusive acolhendo o primeiro retorno de IDPs para o sul do Sudão; - Aponta a deterioração continuada da situação humanitária em Darfur; continuidade dos violentos ataques à população civil, incluindo mulheres, refugiados, IDPs, crianças, velhos e trabalhadores humanitários; -Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 31 de outubro de 2007.
1769 (2007)	31/07/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; - Elogia o acordo com o GdS para a implementação de uma missão híbrida ONU/UA na região de Darfur, em que afirma que a operação híbrida terá caráter predominantemente africano; -Reitera a crença de uma solução política para a segurança sustentável em Darfur; - Aponta a continuidade dos violentos ataques à população civil e trabalhadores humanitários, e a continuada e generalizada violência sexual; -Aponta a prioridade da ajuda humanitária enquanto se atinge o cessar-fogo e processo político inclusivo; -Demanda o não uso de ataque aéreo na região e deplora o uso de símbolos da ONU em tais aeronaves; -Decide estabelecer por um período inicial de 12 meses, a UNAMID (<i>UN/AU Hybrid Operation in Darfur</i>), que incorporar ao seu escopo a AMIS como um todo. -Agindo sob o Cap.VII da CNU, decide que a UNAMID está autorizada a tomar a ação necessária para proteção de seus equipamentos, instalações, pessoal e trabalhadores humanitários e para apoiar a implementação efetiva do DPA, proteção da população civil, sem prejuízo à responsabilidade do GdS; -Enfatiza que não pode haver solução militar para o conflito em Darfur, acolhe os compromissos das partes com a conversação de paz e o processo político; -Reconhece a necessidade de focar em atividades de reconstrução;
1779 (2007)	28/09/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Estressa seu firme comprometimento com o processo de paz, com a implementação do DPA e deplora o não-cumprimento do mesmo por seus signatários e urge aos não signatários a assinarem; -Aponta o deterioro da situação humanitária, as condições de segurança da população civil e dos trabalhadores humanitários, a violência em andamento e a impunidade; - Aponta a espera ansiosa para a implantação da UNAMID; -Decide prorrogar o mandato do “Painel de Especialistas” até 15 de outubro de 2008.
1784 (2007)	31/10/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Condecorando os esforços da UNMIS em Darfur e a facilitação para a transferência de responsabilidade da manutenção de paz para a UNAMID; -Reconhecendo que a implementação bem-sucedida do CPA é essencial para a resolução da crise em Darfur e para a sustentabilidade da paz na região; -Pedido da implantação (<i>deployment</i>) integral da UNAMID e a proteção dos trabalhadores humanitários; -Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2008; -Requisita ao SGNU para reportar ao Conselho acerca da implementação do mandato da UNMIS, o progresso da implementação do CPA e o respeito ao cessar-fogo; -Urge pela cooperação do Governo da Unidade Nacional em relação a implantação da UNAMID.
1812 (2008)	30/04/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Condecorando os esforços da UNMIS em assistir na transição da AMIS para a UNAMID; -Reconhecendo que a implementação do CPA é essencial para a resolução da crise em Darfur e para a sustentabilidade da paz na região; -Aponta o começo do senso nacional como em 22 de abril de 2008 como significante para a implementação do CPA; -Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2009. -Reafirma a necessidade de coordenação entre a UNMIS e a UNAMID.
1828 (2008)	31/07/2008	<ul style="list-style-type: none"> -Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, e a causa da paz; -Reafirma o comprometimento do GdS ao Conselho de que a UNAMID irá ser implementada em sua integralidade; -Deplora que, após um ano de adoção da Res. 1769, que implantou a UNAMID, a situação humanitária e de segurança em Darfur deteriorou, com ataques em

		<p>andamento à população civil, aos trabalhadores humanitários e a continuada generalização da violência sexual;</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estressa a necessidade de segurança para o pessoal da UNAMID; -Enfatiza a necessidade de trazer à justiça os perpetradores de tais atos violentos - Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2009; -Demonstra preocupação com o Comunicado do Conselho de Paz e Segurança da UA que aborda os possíveis desdobramentos do Formulário enviado pelo Promotor do TPI em 14 de julho de 2008 (relativo ao pedido de mandato de prisão para o presidente do Sudão, Al Bashir, por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra); -Deplora que alguns grupos recusam-se a participar do processo político; -Demanda um fim aos ataques aos civis, incluindo ataques aéreos e o uso de civis como escudo humano; -Condena ataques contra o pessoal da UNAMID; -Reintera que somente pode haver solução política para o conflito em Darfur; -Demanda que o SGNU entregue relatórios a cada 2 meses contendo, principalmente os seguintes tópicos: o processo de implementação da UNAMID; o andamento do processo político; a situação humanitária e de segurança; o cumprimento das partes do conflito com suas obrigações e compromissos; a situação das crianças (crianças-soldados) e das mulheres (violência sexual).
1841 (2008)	15/10/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão, bem como os princípios de boa vizinhança, não-intervenção e cooperação regional; -Estressa o firme comprometimento pela causa da paz e a promoção do processo político para restaurar a paz e a estabilidade na região; -Deplora que o DPA não está sendo completamente implementado, a deterioração da situação humanitária e os ataques em andamento à população civil, inclusive com ataques aéreos; -Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialista até 15 de outubro de 2009;
1881 (2009)	06/08/2009	<ul style="list-style-type: none"> -Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; - Deplora que, após dois anos de adoção da Res. 1769, que implantou a UNAMID, a situação humanitária e de segurança em Darfur deterioraram, com ataques em andamento à população civil e aos trabalhadores humanitários e as contínuas violações de DH e do DIH; - Estressa o firme comprometimento pela causa da paz e a promoção do processo político para restaurar a paz e a estabilidade na região, alguns grupos continuam a recusar a participação no processo político; - Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2010; -Reafirma a necessidade da UNAMID de utilizar de sua plena capacidade para: a) proteção de civis em Darfur, b) assegurar acesso humanitário à população necessitada. -Aponta a cooperação do GdS em relação à UNAMID e condena ataques contra o pessoal da UNAMID; -Reintera que somente pode haver solução política para o conflito em Darfur; -Demanda que o SGNU entregue relatórios a cada 3 meses contendo, principalmente os seguintes tópicos: o processo de implementação da UNAMID; o andamento do processo político; a situação humanitária e de segurança; o cumprimento das partes do conflito com suas obrigações e compromissos; a situação das crianças (crianças-soldados) e das mulheres (violência sexual); -Deplora a continuada deterioração da situação humanitária em Darfur e urge às partes do conflito que criem condições para o retorno voluntário e seguro de refugiados e IDPs.
1891 (2009)	13/10/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; -- Estressa o firme comprometimento pela causa da paz e do processo político e da plena implementação do CPA e do DPA; - Deplora a continuada deterioração da situação humanitária em Darfur e demanda a cessação dos atos de violência sexual contra civis por todas as partes do conflito; -Demonstra preocupação com os obstáculos impostos sobre os representantes do Painel de Especialistas ao longo do seu último mandato; -Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialistas até 15 de outubro de 2010.
1935 (2010)	30/07/2010	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão; -Recorda, pela primeira vez, todas as Convenções e Tratados acerca de refugiados e IDPs; - Estressa o firme comprometimento pela causa da paz e do processo político em Darfur; -Reafirma a importância da parceria entre a ONU e a UA, consistente ao Capítulo VIII da CNU em relação à manutenção da paz e da estabilidade na África, e, em particular, no Sudão; -Menciona políticas de construção para a paz e justiça transicional em Darfur;

		<p>-Expressa preocupação com a deterioração da situação de segurança em Darfur, incluindo violações de cessar-fogo, ataques a grupos rebeldes, bombardeamento aéreo pelo GdS, crescente lutas intertribais, ataques ao pessoal humanitários e <i>peacekeepers</i> e demanda que se leve à justiça os perpetradores de violações de DH/DIH;</p> <p>- Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2011, com prioridade de atuação em relação à segurança da população civil e dos trabalhadores humanitários e <i>peacekeepers</i>;</p> <p>-Reafirma a importância da promoção do processo político em Darfur conduzido pela ONU e pela UA;</p> <p>-Aponta que a UNAMID está perto de alcançar sua implementação integral e condena os ataques realizados contra a UNAMID e urge às partes do conflito em retirar os obstáculos para o pleno cumprimento do seu mandato;</p> <p>- Demanda que o SGNU continue a entregar relatórios a cada 3 meses contendo, principalmente os seguintes tópicos: o processo de implementação da UNAMID; o andamento do processo político; a situação humanitária e de segurança; o cumprimento das partes do conflito com suas obrigações e compromissos; a situação das crianças (crianças-soldados) ; das mulheres (violência sexual); e dos refugiados e IDPs;</p> <p>-Deplora a continuada deterioração da situação humanitária em Darfur, com ameaças às organizações humanitárias e acesso humanitário restrito;</p> <p>- Reitera que não pode haver solução militar para o conflito em Darfur;</p> <p>-Requisita à UNAMID ajuda na organização do Referendo do sul Sudão;</p> <p>-Aponta a importância de encontrar soluções duradouras para refugiados e IDPs e retorno voluntário e seguro;</p> <p>-Demonstra preocupação com violência e conflitos localizados persistentes e seus efeitos na população civil, bem como a proliferação de armas;</p>
2003 (2011)	29/07/2011	<p>-Reafirma a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Sudão;</p> <p>-Recorda todas as Convenções e Tratados acerca de refugiados e IDPs e que não pode haver paz sem justiça, reafirmando a importância de acabar com a impunidade e assegurar justiça pelos crimes cometidos em Darfur;</p> <p>- Estressa o firme comprometimento pela causa da paz e do processo político em Darfur, e com a interligação entre paz, justiça e reconciliação;</p> <p>-Reafirma a importância da promoção do processo político em Darfur conduzido pela ONU e pela UA e deplora que alguns grupos ainda não participem desse processo;</p> <p>-Aponta novos resultados do processo de paz como o ADSC (All Darfur Stakeholders Conference), de 31/05/2011 e o DDDP (Doha Document for Peace in Darfur);</p> <p>-Reafirma a importância da parceria entre a ONU e a UA, consistente no Capítulo VIII da CNU em relação à manutenção da paz e da estabilidade na África, e, em particular, no Sudão;</p> <p>-Demonstra preocupação com violência e conflitos localizados persistentes e seus efeitos na população civil e expressa preocupação com a deterioração da situação de segurança em Darfur, incluindo violações de cessar-fogo, ataques a grupos rebeldes, bombardeamento aéreo pelo GdS, crescente lutas intertribais (apesar da sua diminuição), ataques ao pessoal humanitários e <i>peacekeepers</i> e demanda que se leve à justiça os perpetradores de violações de DH/DIH, além de novos desolamentos da população civil e um possível retorno às hostilidades entre o GdS e o SLA/MM e a já hostilidade em andamento entre o GdS e o SLA/AW e o JEM;</p> <p>- Reitera que não pode haver solução militar para o conflito em Darfur;</p> <p>-Aponta preocupação quanto a possível ligação entre movimentos armados em Darfur e grupos fora de Darfur;</p> <p>- Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2012, com prioridade de atuação em relação à segurança da população civil (especialmente nos campos de IDPS), e dos trabalhadores humanitários e <i>peacekeepers</i>, e o acesso humanitário;</p> <p>-Demanda cessar-fogo permanente e condena todos os ataques à UNAMID e os obstáculos de visas impostos pelo GdS ao pessoal da UNAMID;</p> <p>- Demanda que o SGNU continue a entregar relatórios a cada 3 meses contendo, principalmente os seguintes tópicos: o processo de implementação da UNAMID; o andamento do processo político; a situação humanitária e de segurança; o cumprimento das partes do conflito com suas obrigações e compromissos; a situação das crianças (crianças-soldados) ; das mulheres (violência sexual); e dos refugiados e IDPs;</p> <p>-Deplora a continuada deterioração da situação humanitária em Darfur, com ameaças às organizações humanitárias e acesso humanitário restrito;</p> <p>- Requisita à UNAMID coordenação com outras missões na região, especialmente com a UNMISS (<i>United Nations Mission in South Sudan</i>), após divisão do país em Sudão e Sudão do Sul</p> <p>-Aponta a importância de encontrar soluções duradouras para refugiados e IDPs e retorno voluntário e seguro. Bem como medidas de reconstrução;</p>

Fonte: Elaboração própria

Quadro III: Cruzamento de dados entre a caracterização da violência nas resoluções e as medidas autorizadas para seu enfrentamento.

Resolução	Data	Quórum*	Caracterização da violência	Menção da situação como ameaça à paz e segurança internacionais	Medida(s) autorizada(s)	Fundamentação da medida no Capítulo VII da CNU
1547 (2004)	11/06/2004	15-0-0	Atos de violência e violação dos direitos humanos e do DIH no Sudão / conflito armado na região de Darfur	Não	Estabelece uma missão política especial denominada “Time Avançado da ONU”, por 3 meses iniciais, sob a autoridade de um Representante Especial do SGNU, com o mandato de facilitar contatos entre as partes e preparar para a introdução de uma operação de apoio à paz seguida da assinatura do CPA -Estabelece a UNAMIS	Não
1556 (2004)	30/07/2004	13-0-2 (China, Paquistão)	Crise humanitária em andamento e violações generalizadas de DH, incluindo ataques à população civil, estupros, deslocamento forçado, e atos de violência, em especial aqueles com dimensão étnica / catástrofe humanitária.	Sim. Também ameaça à estabilidade e na região	Demanda que o GdS desarme os <i>Janjaweed</i> e traga à justiça seus líderes / Decide impor sanções na proibição de vendas/compras e fornecimento de armamentos, munições, veículos e equipamentos militares e paramilitares, à todas as entidades não-governamentais e aos indivíduos, incluindo os <i>Janjaweed</i> , que operam no Darfur do Norte, Darfur do Sul e Darfur Ocidental / - Decide pela extensão do “Time Avançado da ONU” criado pela Res. 1547 por mais 3 meses (até 10/12/2004).	Sim.
1564 (2004)	18/09/2004	11-0-4 (Algéria, China, Paquistão, Rússia)	Violações generalizadas de DH e do DIH em Darfur; crise em Darfur / o sofrimento da população em Darfur / contínua degradação da situação de segurança da população civil na região	Sim. Também ameaça à estabilidade e na região	Demanda ao SGNU que estabeleça uma Comissão Internacional de Inquérito (CII) para investigar os relatos de violações de DH e do DIH em Darfur por todas as partes do conflito, e determinar se atos de genocídio ocorreram ; identificar os perpetradores de tais violações	Sim.
1574 (2004)	19/11/2004	15-0-0	Crescente insegurança e	Não. Em vez que	Decide prorrogar por mais 3 meses o	Não.

			violência em Darfur, a terrível situação humanitária e as violações contínuas de DH e falhas do cessar-fogo	ameaça utiliza a palavra implicações para a paz e segurança internacionais	mandato da UNAMIS	
1585 (2005)	10/03/2005	15-0-0	Não menciona.	Não.	Decide prorrogar o mandato da UNAMIS até 17 de março de 2005	Não.
1588 (2005)	17/03/2005	15-0-0	Não menciona.	Não.	Decide prorrogar o mandato da UNAMIS até 24 de março de 2005	Não.
1590 (2005)	24/03/2005	15-0-0	Violações de DH e do DIH em Darfur, em particular a continuada violência contra a população civil e a violência sexual contra mulheres e crianças	Sim.	Decide o estabelecimento da UNMIS por um período inicial de 6 meses e, agindo sob o Cap. VII, decide que a UNMIS esta autorizada a tomar as medidas necessárias para proteção do pessoal da ONU e trabalhadores humanitários e para proteger civis em ameaça eminente de violência física.	Sim.
1591 (2005)	29/03/2005	12-0-3 (Argélia, China, Rússia)	Violações de DH e do DIH em Darfur, em particular a continuada violência contra a população civil e a violência sexual contra mulheres e crianças	Sim.	- Decide estabelecer um Comitê do CSNU e decide estabelecer um Painel de Especialistas, composto de 4 membros, por um período de 6 meses, sob a direção do Comitê do CSNU; - Decide impor sanções individuais (banimento de viagens e congelamento de ativos) nos indivíduos que estão impedindo o processo de paz e cometendo violações de DH e do DIH; - Reafirma as medidas/sanções da Res. 1556 (2004)	Sim.
1593 (2005)	31/03/2005	11-0-4 (Argélia, Brasil, China, EUA)	Não menciona.	Sim.	Decide referir a situação em Darfur desde 1 de julho de 2002 para o Promotor do TPI	Sim.
1627 (2005)	23/09/2005	15-0-0	Não menciona.	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 24 de março de 2006	Não.
1651 (2005)	21/12/2005	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur	Sim.	Decide prorrogar o mandato do "Painel de Especialistas" (Res. 1591) até 29/03/2006	Sim.

1663 (2006)	24/03/2006	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 24 de setembro de 2006.	Não.
1665 (2006)	29/03/2006	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur	Sim.	Decide prorrogar o mandato do “Painel de Especialistas” (Res. 1591) até 29/09/2006	Sim.
1672 (2006)	25/04/2006	12-0-3 (Catar, China , Rússia)	Violência e atrocidades em Darfur	Sim.	Decide que todos os Estados devem implementar ações relativas à Res. 1591(2005) em relação à 4 citados indivíduos.	Sim.
1679 (2006)	16/05/2006	15-0-0	Prolongado conflito em Darfur; Violência organizada em grande escala em Darfur	Sim.	-Solicita a implementação (<i>deployment</i>) de uma Missão Técnica de Avaliação conjunta da ONU e da UA (MTA/ONU-UA) em uma semana da adoção da resolução; -Solicita ao SGNU a submeter recomendação ao Conselho em uma semana depois do retorno da MTA/ONU-UA acerca de todos os aspectos relevantes para um mandato de uma operação de paz da ONU em Darfur.	Sim.
1706 (2006)	31/08/2006	12-0-3 (Catar, China , Rússia)	Violência organizada em grande escala em Darfur; violações de DH e do DIH em Darfur; violência baseada no gênero em Darfur;	Sim.	-Decide expandir o mandato da UNMIS para Darfur, - Agindo sob o Cap.VII decide que a UNMIS está autorizada a utilizar todos os meios necessários para proteger o pessoal, o equipamento e as instalações das Nações Unidas e trabalhadores humanitários; para apoiar a implementação efetiva do DPA e prevenir ataques e ameaças contra a população civil; para coletar armas e material relacionado em Darfur.	Sim.
1709 (2006)	22/09/2006	15-0-0	Deterioração continuada da situação humanitária em Darfur; atrocidades em Darfur	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 8 de abril de 2006.	Não.
1713 (2006)	22/09/2006	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur; deterioro da situação humanitária em	Sim.	Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialistas (Res. 1591) até 29/09/2007 e requisita ao SGNU à	Sim.

			Darfur		apontar um quinto membro ao Painel.	
1714 (2006)	06/10/2006	15-0-0	Deterioração da situação humanitária em Darfur; violência e atrocidades em Darfur	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2007.	Não.
1755 (2007)	30/04/2007	15-0-0	Deterioração continuada da situação humanitária em Darfur; continuidade dos violentos ataques à população civil, incluindo mulheres, refugiados, IDPs, crianças, velhos e trabalhadores humanitários	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 31 de outubro de 2007.	Não.
1769 (2007)	31/07/2007	15-0-0	Ataque em andamento contra a população civil e trabalhadores humanitários; Violações de DH e do DIH em Darfur;	Sim. Aqui especifica Darfur, não Sudão como um todo.	-Decide estabelecer por um período inicial de 12 meses, a UNAMID, que incorporar ao seu escopo a AMIS como um todo. -Decide que a UNAMID está autorizada a tomar a ação necessária para proteção de seus equipamentos, instalações, pessoal e trabalhadores humanitários e para apoiar a implementação efetiva do DPA, proteção da população civil, sem prejuízo à responsabilidade do GdS;	Sim.
1779 (2007)	28/08/2007	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur.	Sim.	Decide prorrogar o mandato do “Painel de Especialistas” até 15 de outubro de 2008.	Sim.
1784 (2007)	31/10/2007	15-0-0	Crise em Darfur.	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2008.	Não.
1812 (2008)	30/04/2008	15-0-0		Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNMIS até 30 de abril de 2009.	Não.
1828 (2008)	31/07/2008	14-0-1 (EUA)	Violação de DH e do DIH em Darfur, com ataques em andamento à população civil, aos trabalhadores humanitários e a continuada generalização da violência sexual.	Sim. Aqui especifica Darfur, não Sudão como um todo.	Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2009.	Sim.

1841 (2008)	15/10/2008	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur; violência em andamento, impunidade e deterioração da situação humanitária.	Sim.	Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialista até 15 de outubro de 2009	Sim.
1881 (2009)	06/08/2009	15-0-0	Violência e atrocidades em Darfur; violência em andamento, impunidade e deterioração da situação humanitária	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2010.	Não.
1891 (2009)	13/10/2009	15-0-0	Violência e abusos em Darfur; violência em andamento, impunidade e deterioração da situação humanitária; ataques aos civis e aos trabalhadores humanitários.	Sim.	Decide prorrogar o mandato do Painel de Especialistas até 15 de outubro de 2010.	Sim.
1935 (2010)	30/07/2010	15-0-0	Violações graves e sistemáticas de DH e do DIH em Darfur; deterioro da situação de segurança em Darfur.	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2011.	Não.
2003 (2011)	29/07/2011	15-0-0	Violações sérias e sistemáticas de DH e do DIH em Darfur; crimes cometidos em Darfur; deterioro da situação de segurança em Darfur; violências em andamento.	Sim.	Decide prorrogar o mandato da UNAMID até 31 de julho de 2011.	Não.

*O quórum da votação da resolução foi especificado no quadro da seguinte forma: o primeiro número apresenta a quantidade de países que votaram a favor da resolução (X); o segundo número apresenta a quantidade de países que votaram contra a resolução (Y); e o terceiro número apresenta a quantidade de países que se abstiveram em relação à resolução (Z). Nesse último número, caso haja algum país que se absteve, apontam-se, entre parêntesis, quais são esses países, em ordem alfabética (país A, país B, país C). A representação do quórum fica assim sinalizada: X-Y-Z (país A, país B, país C).

Fonte: Elaboração própria