

## OS DESAFIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: a busca pela equivalência entre o direito das vítimas e os deveres dos estados

**Leila Bijos**

Saint Mary's University (SMU)

**Gabriela Mendes Silva**

Universidade Católica de Brasília (UCB)

### RESUMO

A ajuda humanitária decorre do direito internacional humanitário como um dever de solidariedade imposto aos Estados. Destaca-se o contexto histórico dos direitos humanos e as normas internacionais sobre o auxílio humanitário, bem como a atuação da ONU e do CICV junto aos Estados como fortes atores humanitários. O Brasil exerce a cooperação internacional por meio de projetos desenvolvidos em outras nações para reconstruir regiões atingidas por catástrofes naturais, adotando medidas de proteção em favor das vítimas, como a Operação de paz centro africana. Do ponto de vista do direito internacional, embora a soberania dos Estados seja um princípio basilar nas relações internacionais, sua aplicação irrestrita não pode servir como supedâneo para a negativa de ajuda humanitária por parte dos Estados, objeto desta pesquisa qualitativa, cujos resultados lançam novas luzes na habilidade diplomática incluindo o emprego da perspectiva de gênero ao lado das operações de combate.

**Palavras-chave:** Ambiente operacional e sociopolítico. Ajuda humanitária internacional. ONU.

### THE CHALLENGES OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN AID: searching for equivalence between victims law and states duties

#### ABSTRACT

Humanitarian aid derives from international humanitarian law as a duty of solidarity imposed on States. It highlights the historical context of human rights and international norms on humanitarian aid, as well as the work of the UN and the ICRC with the states as strong humanitarian actors. Brazil exercises international cooperation through projects developed in other nations to rebuild regions hit by natural disasters, adopting measures to protect victims, such as the Central african peacekeeping operation, which had a Brazilian coordinator. From the point of view of international law, while State sovereignty is a basic principle in international relations, its unrestricted application cannot serve as a ground for denial of humanitarian aid by States, object of this qualitative research, whose results shed new light on diplomatic skill including employing a gender perspective alongside combat operations.

**Keywords:** Operational and socio-political environment. International humanitarian aid. UN.

## INTRODUÇÃO

A partir do século XIX as nações tomaram consciência de que era necessário conceber um conjunto de normas internacionais protetivas alicerçado nas regras jurídicas de direitos humanos, que evitasse ou abreviasse o padecimento das populações desfavorecidas em meio às guerras e à destruição avassaladora das armas, com a proteção da dignidade humana.

Com a evolução dos direitos humanos, a partir da Declaração universal dos direitos humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia geral das nações unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948; no século XX, o indivíduo tornou-se sujeito de direito internacional ao adquirir personalidade jurídica internacional de caráter limitado, se comparada à personalidade dos Estados e das organizações internacionais.

À DUDH, se junta o Pacto internacional dos direitos civis e políticos e seus dois Protocolos opcionais sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte, e com o Pacto Internacional dos Direitos econômicos, sociais e culturais e seu Protocolo opcional, de 16 de dezembro de 1992, que formam a Carta internacional dos direitos humanos, que expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Platão em “A República” questiona “por que devemos ser virtuosos, ou justos (em vez de maus)” e “por que devemos ser cumpridores da lei ou éticos” (PAVLICH, 2011: 16).

O direito humanitário internacional desenvolveu-se por meio das negociações e ajustes entre as nações para oferecer maior proteção às vítimas dos conflitos armados, balizado na Convenção para a prevenção e a repressão do crime ao genocídio (1948), a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), sempre pautado nos princípios da não-discriminação, humanidade e imparcialidade.

A ajuda humanitária é corolário lógico do direito internacional humanitário, e seu aperfeiçoamento e a adoção das novas diretrizes de amparo às populações afetadas por conflitos históricos em larga escala, com supedâneo na evolução dos direitos humanos, caracterizada pelo respeito à dignidade e integridade humanas.

A criação da Organização das nações unidas (ONU) desencadeou a institucionalização dos direitos humanos visando garantir a sua proteção internacional, exercendo pressão para que os Estados atuem, internacionalmente, na proteção das pessoas vitimadas. A ONU e suas agências especializadas desenvolvem grandes ações na prestação de ajuda humanitária para impedir graves violações à paz e à segurança internacional. O auxílio humanitário desempenha um papel importante no socorro e no amparo às vítimas de conflitos étnicos, religiosos, de guerra civil, de catástrofes naturais e industriais que assolam o cenário internacional.

Para a compreensão do tema foram analisados a doutrina e artigos sobre a matéria, utilizando uma metodologia bibliográfica qualitativa. Foram investigadas as convenções e demais documentos que regulamentam a assistência humanitária internacional, dentre eles as convenções de Genebra, seus protocolos adicionais, e algumas resoluções da ONU, sendo primordial enfatizar o relevante papel do Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) em defesa das vítimas de atrocidades internacionais.

Em seguida foram citadas as ações do Brasil que promovem auxílio humanitário para proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

No cenário internacional, considerando-se a urgência em atender as necessidades básicas da população durante uma crise ou um conflito, questionou-se se a soberania estatal seria um obstáculo à prestação de ajuda humanitária aos países afetados, sem olvidar que a partir da internacionalização dos direitos humanos a ajuda humanitária foi consagrada como um direito das vítimas e um dever dos Estados atingidos, consistente em cumprir a obrigação pactuada perante a comunidade internacional, objetivando o bem comum e a prevalência da dignidade da pessoa humana.

## **1. O SURGIMENTO DO DIREITO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL**

O direito humanitário internacional surgiu em 1864, ano em que foi celebrada a primeira Convenção de Genebra, que especificava as primeiras normas de proteção aos feridos e doentes no campo de batalha. O surgimento da regra escrita se deu em razão da pré-existência de tal prática como costume no ano 1000 antes de Cristo, com regras e métodos para se conduzir as hostilidades, e com previsão de algumas normas de proteção de certas categorias de vítimas dos conflitos armados (SWINARSKI, 1996: 14-15).

A história do direito internacional humanitário foi construída a partir das ideias de Henri Dunant, que durante a batalha de Solferino, ocorrida no norte da Itália, em 1859, organizou um serviço de primeiros socorros para apoiar feridos em situações de conflito e, posteriormente, lançou seu testemunho vivenciado na guerra em um livro que serviu de base para a criação do direito humanitário internacional.

O direito humanitário, a Liga das nações e a organização internacional do trabalho (OIT) são considerados os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos que

surgiram após a Primeira Guerra Mundial. Estes institutos se assemelham na medida em que projetam o tema dos direitos humanos na ordem internacional, impondo regras de segurança internacional para a manutenção da paz, no caso da Liga das nações, e promovendo padrões internacionais justos de condições de trabalho, no caso da OIT. Para que houvesse essa internacionalização, foi preciso redefinir o alcance do conceito de soberania estatal, para permitir que os direitos humanos fossem tratados como assunto de legítimo interesse internacional (PIOVESAN, 2013: 189).

Entende-se que o direito humanitário é parte integrante do direito internacional público, sendo positivado após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional abalada pelos efeitos causados pela violência e atrocidade dos regimes totalitaristas urgia por uma nova fase de reconstrução dos direitos humanos, pautada num discurso solidário.

Amaral Júnior (2012: 230) recorda que na segunda metade do século XIX propagou-se uma controvérsia em torno da admissibilidade jurídica da intervenção humanitária, propondo-se a intervenção por razões de justiça e solidariedade entre os seres humanos, ao passo que outros estudiosos a condenaram por violação ao princípio da soberania.

Até metade do século XX, época marcada por inúmeros massacres no cenário internacional, os direitos humanos eram assegurados pelo sistema jurídico interno de cada país. Após a internacionalização dos direitos humanos, houve uma séria reflexão por parte do Conselho de segurança da ONU sobre a proteção dos direitos humanos e o alcance efetivo da paz internacional, tendo em vista que os conflitos internos, os desastres naturais e industriais que atingem as populações não podem se dissociar das questões afetas ao direito internacional.

Perfilhando o entendimento de Swinarski (1996: 18), o direito internacional humanitário é assim definido:

O direito internacional humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelos conflitos.

O direito internacional humanitário visa, portanto, fixar limites à atuação do Estado em hipóteses de conflito armado para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, entre eles o direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

A concepção contemporânea de direitos humanos foi introduzida pela Declaração universal dos direitos do homem de 1948 e reiterada pela Declaração de direitos humanos de Viena de 1993 (PIOVESAN, 2015: 44).

Piovesan (2015: 45) acrescenta que a concepção contemporânea de direitos humanos é fruto da internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento recente na história, que surgiu pós Segunda Guerra Mundial. Nesse cenário vislumbra-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea

A perspectiva contemporânea do direito internacional abarca a proteção de direitos fundamentais e a criação dos sistemas de proteção internacional desses direitos. A Declaração universal dos direitos do homem foi promulgada pela Assembleia geral da organização das nações unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, e foi proclamada por meio da Resolução nº 217A. Nela foram positivados os principais direitos fundamentais de primeira geração, as denominadas liberdades públicas e os direitos fundamentais de segunda geração, intitulados direitos sociais (ONUBR 1948).

Contrário à teoria da universalização dos direitos humanos, Santos assevera que a universalidade dos direitos humanos seria uma questão específica da cultura ocidental, afirmando que os direitos humanos não são universais em sua aplicação, tanto é que existem atualmente quatro regimes internacionais de aplicação de direitos humanos: o europeu, o inter-americano, o africano e o asiático, havendo diversas concepções de dignidade humana em outras culturas (SANTOS, 2001: 433).

Embora se saiba que a partir da internacionalização dos direitos humanos o compromisso assumido pela ajuda humanitária internacional seja o de minimizar o sofrimento das vítimas, sua atuação esbarra nos interesses econômicos, políticos e culturais dos países envolvidos, principalmente dos Estados que são grandes potências mundiais, que muitas vezes se utilizam da crise como forma de exercer seu poder sobre as nações fragilizadas, como na República Centro Africana, e nos Estados do Oriente Médio, que são fortemente criticados por sérias violações aos direitos humanos e tentam impedir a chegada da assistência, causas que podem interferir negativamente no destino e na eficácia do auxílio humanitário.

## **2. A AJUDA HUMANITÁRIA E A SUA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL**

No final do século XX, após a eclosão de grandes conflitos étnicos, religiosos, guerras civis e catástrofes naturais, a comunidade internacional passou a discutir temas relevantes no campo do direito humanitário internacional, como a prestação de auxílio humanitário pelos Estados e Organizações Internacionais.

A ajuda humanitária consiste no envio de medicamentos, alimentos, profissionais de saúde e voluntários para prestar solidariedade às vítimas e aliviar o sofrimento das populações atingidas durante conflitos armados ou desastres naturais e industriais. Os voluntários envolvidos nesta cooperação solidária também prestam assistência moral e religiosa como forma de restabelecer o bem-estar psicológico e dar maior conforto às famílias destruídas e desestruturadas.

Bijos e Caçador (2014: 160), ao escreverem sobre a proteção internacional aos refugiados no caso da Somália, destacam as importantes ações realizadas pelos atores humanitários em casos de conflitos. Neste sentido:

Os conflitos dão origem à ação imediata dos atores internacionais, por meio da intervenção humanitária. Releva-se o suporte aos civis que foram atingidos pelos conflitos, por meio da distribuição de alimentos, medicamentos, na localização de parentes que se perderam uns dos outros durante a fuga para o refúgio; além da proteção aos direitos básicos dessas pessoas. Normalmente, esse trabalho é realizado por Organizações Não-Governamentais e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

São equipes que trabalham juntas, com tarefas específicas de patrulhamento nas zonas urbanas, com a proteção às mulheres que precisam deslocar-se para as áreas agrícolas, levar as crianças com segurança para as escolas, buscar água e lenha em regiões distantes e isoladas. Faz-se necessário desenvolver um plano de contingência, com treinamento específico para o pessoal, inserindo-se a perspectiva de gênero para a proteção de civis, com reuniões comunitárias.

É indispensável que se valorize os contingentes da Marinha, do Exército e Aeronáutica, que através do direito humanitário, criam exercícios criativos, visando à repassar à comunidade um conjunto de princípios e regras que limitarão a exposição de meninas e jovens vulneráveis ao estupro, ao assédio sexual, protegendo cada uma das pessoas que não participam diretamente das hostilidades, ou que já deixaram de fazê-lo, como os feridos, os náufragos, os prisioneiros de guerra e civis. Avança-se, primordialmente, para limitar os efeitos da violência nos combates com foco no resultado da missão, que é debelar o conflito e restaurar a paz (BRASIL: 2017).

O direito humanitário internacional orienta-se por um conjunto de normas que regem o comportamento do Estado no período de conflito armado. Trata-se das disposições da Convenção de Genebra de 1864 (proteção internacional das vítimas de conflitos armados), da Declaração de Petersburgo de 1868 e das Convenções de Haia de 1899 e 1907 (limitação dos meios e métodos de combate visando tornar o conflito armado mais humano).

Por outro lado, os procedimentos para o uso da força pelo Estado soberano são regulamentados na tentativa de impedir a utilização do recurso abusivo da guerra para solucionar as controvérsias internacionais, o que foi definitivamente proibido pela Carta das Nações Unidas de 1945, que traz três exceções à proibição do uso da força: as medidas de segurança que podem ser

adotadas pela ONU em caso de Estado que represente ameaça à paz; direito ao recurso da força em caso de guerra de libertação nacional; e a legítima defesa.

Desde 1864, o direito consuetudinário sofreu modificações que foram introduzidas nas Convenções de Genebra, por iniciativa do já criado CICV. Durante a Conferência Diplomática Internacional realizada em Genebra, na Suíça, de abril a agosto de 1949, essas Convenções foram ampliadas e atualizadas sob a forte influência da experiência devastadora da Segunda Guerra Mundial, para disciplinar a atuação dos países em tempo de guerra.

As convenções de Genebra são, portanto, vários tratados que definem as normas internacionais de direito humanitário, baseadas no princípio da dignidade da pessoa humana, objetivando proteger, sem distinção, aqueles que não participam diretamente dos conflitos armados, como os civis, os voluntários, os profissionais de saúde, os prisioneiros de guerra, dentre outros envolvidos.

As normas gerais contidas nas quatro convenções de Genebra são: a proibição de homicídio, tortura, castigos corporais, mutilações, atentados à dignidade, detenção de reféns, execuções sem julgamento prévio e quaisquer formas de tratamentos cruéis e degradantes.

A primeira convenção de Genebra dispõe sobre a melhora da situação dos feridos e dos enfermos nas forças armadas em campanha. A segunda convenção de Genebra tem como finalidade a proteção aos feridos, doentes e náufragos em caso de conflitos armados no mar (BRASIL: 1949).

A terceira convenção de Genebra disciplina sobre o tratamento dos prisioneiros de guerra (combatentes) que devem ser distinguidos da população civil e organizados sob um regime disciplinar interno, que lhes assegure o cumprimento das normas de direito internacional nos conflitos armados (BRASIL: 1949).

A quarta convenção de Genebra, elaborada pela primeira vez em 1949, assegura proteção às pessoas civis em tempo de guerra independentemente da nacionalidade ou território em que residam, bem como os estrangeiros no território do Estado beligerante (BRASIL: 1949).

Há um artigo comum nas quatro convenções de Genebra que prevê a possibilidade de se aplicar seus princípios fundamentais para além das situações de conflito armado internacional, isto é, em caso de conflito armado não-internacional, o que tem sido frequentemente aplicado em todo o mundo.

Novas modalidades de conflitos foram surgindo junto ao desenvolvimento de meios bélicos e houve a necessidade de aperfeiçoar as convenções de Genebra por meio da adoção de Protocolos adicionais na conferência diplomática sobre a reafirmação e desenvolvimento do direito internacional humanitário, realizada em Genebra de 1974 a 1977, por iniciativa do CICV.

O Protocolo I complementa as disposições que tratam dos conflitos armados internacionais, mais precisamente sobre a proteção às vítimas civis, ampliação da definição de prisioneiro de guerra, inserção de garantias fundamentais de respeito à pessoa humana, e regras do Direito de Haia sobre métodos e meios para condução das hostilidades.

No que se refere ao Protocolo II, sua aplicação restringe-se aos conflitos armados internos entre governo e grupos armados (regras aplicáveis em caso de conflitos não-internacionais). E, por fim, o Protocolo III é relativamente restrito se comparado aos demais, pois permite o uso de um emblema distintivo adicional.

No que tange à obrigatoriedade de aplicação das convenções de Genebra, segundo o CICV, o número de ratificações desses documentos foi crescendo constantemente: 74 Estados ratificaram as convenções nos anos 50, 48 países ratificaram os documentos na década de 60, 20 na década de 70 e outros 20 durante os anos 80. Outros 26 países ratificaram-nas no início dos anos 90, principalmente após a desintegração da União Soviética, Tchecoslováquia e Ex-Iugoslávia. O número elevou-se para 194 após sete novos países ratificarem os tratados a partir dos anos 2000 (BRASIL: 2017).

O aumento nas ratificações leva a crer que os países têm dado maior importância à ajuda humanitária, principalmente porque a omissão de alguns Estados diante do agravamento da crise humanitária trazia consequências de efeitos drásticos às populações e aos países vizinhos que acolhem os refugiados.

Em caso de violação às convenções de Genebra, os países que as ratificaram poderão ser julgados e processados perante a Corte internacional de justiça (CIJ), principal órgão judiciário das Nações Unidas, ou Corte penal internacional (CPI), em razão de terem se obrigado a observarem os costumes e os tratados internacionais.

Em 1950, foi criado o Alto comissariado das nações unidas para refugiados (ACNUR), órgão integrante das Nações Unidas ao qual incumbe zelar pela proteção e assistência aos refugiados na esfera internacional. O ACNUR é órgão atuante na preservação e promoção dos direitos humanos aos refugiados e o responsável pela aplicação do direito em matéria de refugiados no âmbito internacional.

O Pacto internacional sobre direitos civis e políticos foi aprovado pela Assembleia geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 1992. O tratado abarca uma categoria mais ampla dos direitos de primeira geração que a prevista na Declaração Universal de 1948. Destacam-se as proibições de medidas discriminatórias com base em raça, cor, sexo, língua, religião, etc. Foram estabelecidos o direito à vida como inerente à pessoa humana e a vedação da



tortura e de qualquer forma de tratamento cruel, desumano ou degradante como direitos inderrogáveis (AMARAL JR, 2012: 509).

Outro importante instrumento jurídico aprovado pela Assembleia geral da ONU, também na data citada, criou obrigações aos Estados partes direcionadas à tutela dos direitos sociais, detalhando os direitos de segunda geração, foi o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, aprovado no Brasil, juntamente com o pacto internacional dos direitos civis e políticos, pelo Decreto legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado internamente pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992 (MAZZUOLI, 2011: 819).

Em 1981, o embaixador da Jordânia propôs às Nações Unidas uma nova ordem internacional humanitária que se estendesse para além dos conflitos armados, alcançando também o auxílio aos desastres naturais e industriais que causam consequências drásticas às vítimas.

Em 1983, a Assembleia geral da ONU criou a Resolução nº 37/201 para discutir sobre a atuação das Organizações Internacionais na ajuda humanitária, que precisavam de consentimento das nações para atuar nos conflitos internos, entendendo que a soberania não poderia prevalecer em detrimento do socorro às vítimas.

Em 8 de dezembro de 1988, a Assembleia geral da ONU adotou a Resolução nº 43/131 (ONUBR 2017), que prevê o auxílio humanitário em caso de desastres naturais e industriais, em razão de suas consequências para o plano econômico e social para os países envolvidos, não se admitindo negar ajuda aos necessitados, pois a ameaça à vida e a dignidade humana poderiam ferir o direito à saúde previsto na Declaração universal dos direitos do homem de 1948, no Pacto sobre direitos civis e políticos e no Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

Verifica-se a evolução do pensamento da comunidade internacional ao longo do processo histórico por meio da elaboração das normas internacionais e acordos celebrados com o objetivo de alcançar a efetividade dos direitos humanos na prestação de ajuda humanitária.

### **3. A ATUAÇÃO DA ONU**

O advento das organizações internacionais e, mormente, a expansão de sua atuação no plano internacional diante das atrocidades cometidas contra a humanidade, ao longo das duas últimas décadas, revestem-se de enorme significação e são fatores determinantes para o alcance da proteção das populações vitimadas.

Sob a ótica da proteção dos direitos humanos, é notável a contribuição da Organização das Nações Unidas em busca da satisfação das necessidades dos povos, na luta pela proteção da vida e

da integridade dos seres humanos, e com grande preocupação de modo a realizar os propósitos da Carta das Nações Unidas, principalmente durante as crises humanitárias.

Em 1991, a ONU editou a Resolução 46/182 para criar o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA ou OCHA) com o propósito de ampliar a capacidade de atuação da agência frente aos desastres naturais. O escritório conta com várias unidades de apoio espalhadas pelo mundo.

A missão da UNOCHA consiste em mobilizar e coordenar ações humanitárias efetivas e com princípios, em parceria com as entidades nacionais e internacionais, a fim de aliviar o sofrimento humano em desastres e emergências; defender os direitos das pessoas necessitadas; promover a preparação e prevenção; e facilitar soluções sustentáveis (UNOCHA 2017).

Percebe-se que o Direito internacional deixou de ser direcionado somente aos Estados e passou a se preocupar com a proteção dos direitos humanos, com enfoque na condição do indivíduo como sujeito de direito internacional. Essa vertente passou a integrar o pacto constitutivo da Carta das Nações Unidas, sendo a principal missão da ONU:

A começar pelo pacto constitutivo, múltiplos têm sido os atos internacionais editados no âmbito dessa Organização ou com a sua intermediação visando à efetiva proteção dos direitos humanos. A Carta das Nações Unidas, logo no preâmbulo, reafirma a “fê nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana” e o fim de “manter a paz e a segurança internacionais”. Consoante o nº 2 do art. 1º, é objetivo da Organização “desenvolver relações de amizade entre as nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal (GARCIA, 2009: 24).

Vê-se que o respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos são o propósito das Nações Unidas, expresso na carta da ONU de 1945. Um dos principais objetivos é promover o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos (GARCIA, 2009: 24), em suma, resolver os problemas internacionais humanitários, o que pode justificar a adoção de medidas coletivas para prevenir e afastar ameaças à paz ou reprimir atos de agressão.

A ONU busca assegurar o cumprimento de obrigações mediante resoluções que exigem dos Estados que cessem com as violações aos direitos humanos. Ao longo da história do direito humanitário, a ONU editou importantes resoluções que tratam sobre a ajuda humanitária: Resolução nº 43/131, de 08/12/1988; Resolução nº 45/100, Resolução nº 45/101, e Resolução nº 45/102, ambas de 14/12/1990; e Resolução nº 46/182 de 19/12/1991.

Desde o surgimento da ONU, a organização luta para que os Estados ratifiquem as Convenções de Genebra e seus Protocolos, pregando a utilização desses instrumentos pelos Estados para guiar suas ações diante de situações de conflito.

Para Cançado Trindade (2012: 572), o direito à assistência humanitária encontra respaldo claro e inequívoco no Direito Internacional, com contribuição das Nações Unidas, que reconhece a existência de um direito universal das vítimas à assistência humanitária por meio de suas resoluções.

Em 2006, foi criado o Conselho de direitos humanos da ONU para que os países membros refletissem de forma mais clara e direcionada sobre a importância do propósito das Nações Unidas de promover os direitos humanos no âmbito universal, e para que o órgão fomentasse a criação das recomendações sobre a ajuda humanitária internacional integrando os temas da paz, segurança e direitos humanos que são os pilares do sistema da organização.

A ONU passou a atuar baseada em nichos de agências, cada uma delas com a sua especialidade, pois as necessidades envolvidas na ajuda humanitária são multifacetadas, como na Operação de Paz na República Centro Africana, que teve a brasileira Márcia Braga, Capitão-de-Corveta da Marinha como coordenadora. No ambiente operacional e sociopolítico atual da República Centro Africana, foi um desafio para a Capitão-de-Corveta da Marinha, Márcia Braga, que se deparou com um país culturalmente diferente do Brasil, imerso num ambiente de conflito, que afetava diretamente a população civil; e vislumbrou a necessidade de utilizar uma habilidade diplomática especial, que incluía o emprego da perspectiva de gênero em sua missão.

As operações de ajuda humanitária, ao lado das operações de combate em larga escala, que inclui a luta contra o Estado Islâmico, implicam em trabalhar com a interdição de armas e drogas para traficantes ou a execução de procedimentos para a participação feminina nos processos de paz, tal como a MINUSCA, estabelecida em 2014, em Bangui.

Atualmente, a preocupação da ONU visa aperfeiçoar a ajuda humanitária internacional por meio de dois focos: abordagens baseadas em direitos e em necessidades, que devem coexistir de forma equilibrada.

Muitas vezes as ações humanitárias, na prática, são mais voltadas às necessidades urgentes, como identificar os membros das milícias, debelar o assédio e os crimes sexuais; prover de imediato a assistência médica, psicológica e exames para detectar doenças sexuais transmissíveis em casos de estupros; além da instalação de bombas de água, energia elétrica, para se evitar o perigo dos abusos sexuais.

Certamente as necessidades urgentes para se evitar mortes e crimes sexuais são as maiores preocupações da comunidade internacional. Contudo, segundo a ONU, para que o sistema de ajuda humanitária internacional seja legítimo e eficaz é preciso equilibrar as duas abordagens. Nesse sentido, ressalte-se o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

#### 4. O PAPEL DO COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA

O Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) é uma organização privada, suíça, com personalidade jurídica internacional reconhecida pelas Nações Unidas, que possui natureza jurídica de associação, fundada em 1863, a partir das ideias de Henri Dunant, que durante a Batalha de Solferino, em 1859, organizou um serviço de primeiros socorros para tratar os feridos em situações de conflito e, posteriormente, lançou seu testemunho em um livro que serviu de base para a construção do direito humanitário internacional.

Os membros do CICV são pessoas com elevado nível de conhecimento das questões internacionais e fortemente ligados às causas humanitárias. Atualmente o comitê promove ações em todos os continentes do mundo tanto em situações de conflitos armados quanto de desastres naturais e industriais.

Durante os horrores da Primeira e da Segunda guerras mundiais, o CICV desenvolveu importantes ações de proteção e assistência em favor dos prisioneiros de guerra. À época, a atuação do comitê em favor dos civis ainda era limitada.

Foram assinados mais de 50 acordos com os Estados que reconhecem ao CICV personalidade jurídica de direito interno e que lhe conferem um regime de privilégios e imunidades.

O CICV atua com base nas disposições das convenções de Genebra de 1949, seus protocolos adicionais e seus estatutos, assim como os do Movimento internacional da Cruz vermelha e do Crescente vermelho, e as resoluções das conferências internacionais da Cruz vermelha e do Crescente vermelho.

Trata-se de uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência. O CICV também se esforça para evitar o sofrimento por meio da promoção e do fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais (BRASIL, CICV 2019).

A Cruz vermelha está definitivamente investida de uma verdadeira missão de serviço público internacional: contribui para a proteção e assistência das vítimas de conflitos armados, bem como para o desenvolvimento do DIH. A Conferência, que consiste numa pessoa jurídica de direito privado e não numa instituição especializada ou órgão subsidiário das Nações Unidas, soube sempre evitar a politização, mantendo desta forma a confiança dos Estados na sua neutralidade (DEYRA, 2001).

O CICV possui projetos humanitários destinados a várias regiões do mundo, ajudando desde as vítimas mais necessitadas até nações que não estão envolvidas em conflitos armados. A instituição está em mais de 60 países realizando operações importantes como no Afeganistão, onde atua desde 1987 intensificando o apoio ao povo afegão a partir da guerra do Afeganistão em 2001,

ajudando feridos e pessoas com deficiência, dando suporte a hospitais, realizando visitas a detidos e promovendo o contato deles com suas famílias (BRASIL, CICV – 2019).

O papel do CICV é desempenhado, ainda, na Colômbia, desde 1969, quando do surgimento de conflitos de grupos armados na região. O comitê também trabalha fortemente no Iraque, na Síria, na Somália e em países do continente Africano, do Oriente Médio, dentre várias outras regiões do planeta. No Iêmen, por exemplo, o CICV concentra seus trabalhos na distribuição de alimentos, medicamentos e água potável para os deslocados.

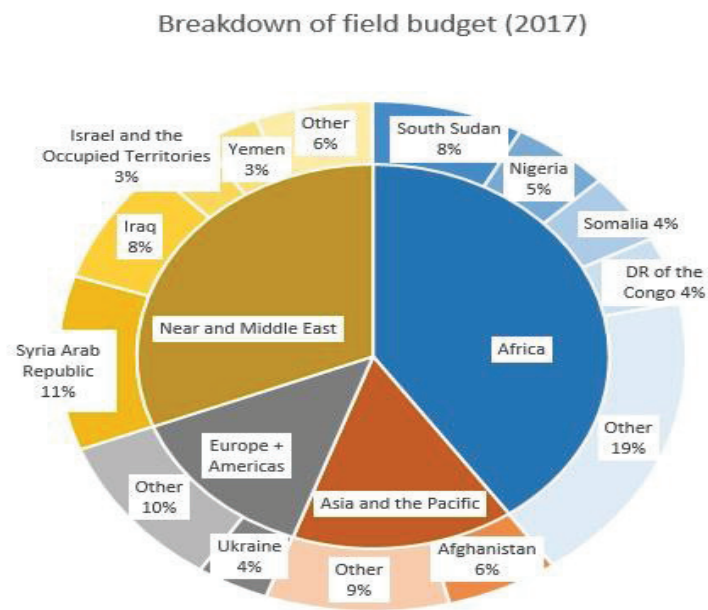
Bijos e Caçador (2014: 175) mencionam as importantes ações implementadas pelo CICV na região do Chifre Africano, principalmente na Somália, que atualmente enfrenta a seca e a fome na região:

O Comitê internacional da cruz vermelha (CICV) registrou taxas alarmantes de desnutrição moderada e severa em crianças com menos de cinco anos de idade nas regiões litorâneas da Somália, Jubas e Gedo. Medidas urgentes foram tomadas pelos centros em que os programas de alimentação são realizados, que duplicaram suas admissões a partir de março de 2011. Aproximadamente 29 mil crianças menores de cinco anos de idade morreram de fome nos últimos três meses de 2011. De acordo com relatórios das Nações Unidas, pelo menos 640 mil crianças somalis estão desnutridas.

No Brasil, o CICV possui escritório em São Paulo e efetua ações para amenizar o sofrimento de pessoas envolvidas com a violência e na identificação de restos mortais de pessoas desaparecidas. O Brasil é sede da delegação regional do CICV também para a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

Campanhas são anualmente realizadas pelo comitê para arrecadar doações para cobrir os custos de suas operações. O apelo de fundos para financiar operações do comitê em 2017 é de 1,6 bilhões de dólares. Atualmente, as maiores operações em termos de orçamento são: Síria (178 milhões), Sudão do Sul (126 milhões), Iraque (125 milhões), Afeganistão (93 milhões) e Nigéria (82 milhões) – (BRASIL CICV 2019), conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 1: Composição do orçamento de campo



Fonte: International Committee of the Red Cross, 2017

A prioridade do CICV é garantir que as vítimas de conflitos armados, desastres naturais e industriais sejam protegidas pelas normas de direito internacional humanitário. Para tanto, o comitê esforça-se para arrecadar fundos por meio de doações e celebrações de parcerias corporativas para financiar suas ações, sendo uma instituição essencial para a evolução do direito humanitário internacional.

## 5. A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA DO BRASIL

O grupo de trabalho interministerial sobre assistência humanitária internacional, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, foi criado por meio de Decreto, em 21 de junho de 2006, com a finalidade de aprimorar a coordenação entre os órgãos do Governo Federal responsáveis pela assistência humanitária internacional.

A criação deste grupo de trabalho partiu da necessidade de instituir uma autorização para que o Poder Executivo pudesse adotar ações humanitárias de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

O referido grupo de trabalho objetiva coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que visem autorização lato sensu para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. O grupo é composto por um representante, um titular e um suplente da Casa Civil, de vários Ministérios e Secretarias, sendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) o coordenador do grupo.

O Brasil tem empreendido esforços na prestação de auxílio humanitário por meio de doações financeiras e de itens de primeira necessidade para promover a cooperação humanitária e a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional (BRASIL/MRE 2019).

As ajudas financeiras são provenientes do orçamento do MRE, a partir de 2007, e são caracterizadas pela transferência de recursos, principalmente por meio da Organização das nações unidas para alimentação e agricultura (FAO), do Fundo das nações unidas para a infância (UNICEF), do ACNUR, entre outros, para financiamento voluntário de projetos internacionais de cooperação humanitária determinados pelo governo brasileiro (BRASIL/MRE 2019).

A partir de 2007, o Brasil também realizou doações de itens de primeira necessidade como alimentos e medicamentos, mormente às vítimas de desastres meteorológicos de grandes proporções, por intermédio de importantes parcerias com a Companhia nacional de abastecimento (CONAB), o Ministério da defesa, o Ministério da saúde e o Ministério da integração, entre outros órgãos. Para o transporte dos donativos, o Brasil conta com parceiros internacionais por intermédio do Programa mundial de alimentos (PMA), conforme dispõe a Lei 12.429/2011 (BRASIL/MRE 2019).

Em 12 de janeiro de 2010, um forte terremoto atingiu o Haiti, devastando sua capital Porto Príncipe, causando destruição e milhares de mortes na região atingida. Desde então, a República Federativa do Brasil vem celebrando projetos no país com destaque para o Acordo básico de cooperação técnica e científica com o governo do Haiti, promulgado em novembro de 2004.

O Brasil foi um grande cooperador internacional no socorro às vítimas do terremoto no Haiti, doando em maio de 2010 a quantia de US\$ 55 milhões ao país. As doações emergenciais consistiram em quatro mil toneladas de gêneros alimentícios, água, remédios, roupas, barracas e outros itens (BIJOS, 2015: 111-135).

Cerca de quinze projetos de cooperação foram implementados em prol do desenvolvimento do povo haitiano, em diferentes áreas, tais como agricultura, saúde, infraestrutura, esportes, nutrição e desenvolvimento social, além de inúmeras outras ações de caráter emergencial e humanitário. Diversos projetos foram concluídos em 2009 e outros estão em execução, conforme demonstra a Tabela 1 a seguir (Brasil Haiti 2019).

**Tabela 1:** Projetos de ajuda humanitária ao Haiti

Trilaterais	Bilaterais
<p><b>1. Trilateral BRASIL-OIT-HAITI: Cooperação Técnica para Proteção de Crianças contra o Trabalho Infantil</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Apoiar ações de combate ao envolvimento de crianças no processo de reconstrução do Haiti na fase pós-desastre, tomando por base a experiência brasileira na prevenção e eliminação do trabalho infantil.</p>	<p><b>1. Instituto Haitiano de Reabilitação de Pessoas com Deficiência</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fortalecer a capacidade do Ministério da Saúde e da População Haitiana em oferecer serviços de reabilitação à população, com vistas a reduzir a vulnerabilidade e garantir a inclusão social de pessoas com deficiência.</p>
<p><b>2. Trilateral BRASIL – UNFPA – HAITI – Cooperação Técnica para Apoio ao V Recenseamento Geral de População e Habitação no Haiti</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Apoiar o Instituto Haitiano de Estatística e Informática (IHSI) na realização do V Recenseamento Geral de População e Habitação (RGPH) no Haiti.</p>	<p><b>2. Programa de Capacitação em Reabilitação de Pessoas com Deficiência</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Incrementar os serviços de saúde em reabilitação no Haiti, por meio da formação técnica e do aperfeiçoamento de recursos humanos locais voltados ao tratamento de pessoas com deficiência.</p>
<p><b>3. Trilateral BRASIL – PNUD – HAITI – Fortalecimento da Autoridade Sanitária do HAITI (implementado no âmbito do Acordo Tripartite Brasil-Haiti-Cuba)</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fortalecer o sistema de saúde e da vigilância epidemiológica no Haiti, por meio de ações de infraestrutura, que incluem a construção e reabilitação de centros de saúde, além da formação de recursos humanos na área da saúde.</p>	<p><b>3. Apoio à Implantação e Implementação de Banco de Leite Humano no Haiti</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Reduzir a morbidade e mortalidade infantil por meio da implementação de bancos de leite humano, com vistas à promoção do aleitamento materno adequado a recém-nascidos.</p>
	<p><b>4. Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Polícia Rodoviária no Haiti e Implementação do Plano de Redução de Acidentes</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Incrementar a atuação da Polícia Nacional do Haiti (PNH) na área de segurança pública, por meio da formação técnica de oficiais haitianos em policiamento rodoviário e prevenção de acidentes de trânsito.</p>
	<p><b>5. Cooperação na área de turismo e hotelaria</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Fomentar o turismo no Haiti como fonte geradora de renda, por meio da transferência da expertise do SENAC-Brasil ao Ministério do Turismo do Haiti, em serviços hoteleiros.</p>

Fonte: Brasil Haiti 2019

Os projetos implementados pelo Brasil no Haiti são uma forma de evitar os deslocamentos dos haitianos para países vizinhos em busca de melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida, pois criam expectativas de que a população resgate as condições existenciais e sociais mínimas para sobreviver com dignidade em seu país de origem. A cooperação do Brasil com o Haiti foi intensificada na área de saúde, por meio do Programa de fortalecimento da autoridade sanitária



do Haiti, executado pelo Ministério da Saúde do Brasil. Além dessas atividades, o Brasil implementou programas visando a capacitação da população em matéria de promoção de trabalho e emprego (BRASIL, Haiti 2014).

Em agosto de 2017, o Brasil encerrou as atividades militares da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), depois de mais de uma década após o terremoto. Nos últimos 13 anos, 37.500 militares brasileiros atuaram no país (ONUBR 2019).

A cooperação brasileira na ajuda humanitária é baseada no princípio da solidariedade entre os povos e no dever imposto ao Brasil pelas normas de direito internacional humanitário e tem sido vista como uma ação próspera e estimada perante a comunidade internacional, o que fomenta a possibilidade de parcerias e acordos bilaterais com outros países.

## **6. AJUDA HUMANITÁRIA: DIREITO DAS VÍTIMAS E DEVER DO ESTADO AFETADO**

A soberania dos Estados é reconhecida pela Carta da ONU no seu art. 2º, alínea 1, o qual dispõe sobre "o princípio da igualdade soberana de todos os seus membros", o que significa que todos os Estados são independentes, tendo a liberdade de reger a ordem doméstica sem interferência de autoridade externa, não havendo hierarquia entre os Estados no plano internacional.

No entendimento de Bijos (2013: 27-26), "cabe lembrar que o Estado soberano tinha o direito de recorrer à força em suas relações com outros Estados. Além disso, recorrer à força era o atributo de sua soberania, a expressão mais cabal da sua qualidade de Estado".

Seguindo esse raciocínio sobre a soberania estatal, Bijos (2013: 17-26) considera dois âmbitos de atuação dos Estados perante as relações internacionais, em situações de paz e situações de guerra, sendo que os dois âmbitos formam o conjunto do direito internacional público.

No tocante à intervenção humanitária, tornou-se necessária a conciliação entre a soberania estatal e os direitos humanos. Quando da elaboração da Carta da ONU pregava-se a soberania absoluta dos Estados, o que mais tarde foi modificado, conforme afirma Jubilut (2008):

A situação, contudo, se alterou com o passar dos anos, especialmente após o fim da Guerra Fria quando os direitos humanos passaram a ser elevados na hierarquia axiológica das relações internacionais e atingiram posição similar à da soberania. Esse equilíbrio entre os dois conceitos levou ao enfraquecimento do argumento de que a intervenção humanitária não era possível pelo fato de a soberania estatal estar legalmente protegida pela Carta da ONU, enquanto o uso da força para propósitos humanitários não contasse com autorização expressa. Isso se deveu ao fato de que tal argumento não parecia se adequar ao novo sistema, ou, em outras palavras não parecia auxiliar na coerência interna do sistema. Nesse sentido, para que o sistema pudesse manter sua coerência interna, havia a necessidade de reconciliar direitos humanos e soberania autorizando-se intervenções humanitárias.

Na ótica internacional, o princípio da não-intervenção proíbe a interferência externa na soberania dos Estados, sendo obrigação dos demais entes respeitar as instituições internas, a jurisdição e o governo dos outros Estados.

Neste diapasão, o princípio da não-intervenção também se encontra consagrado na Carta da ONU, em seu art. 2º, alínea 7ª, como um princípio constitutivo da sociedade internacional:

Nenhum dispositivo da presente carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente carta.

A não-intervenção visa conter o abuso de Estados poderosos sobre os Estados mais fracos e encontra referência na autodeterminação dos povos. Infelizmente muitos Estados-potências utilizam-se falsamente do argumento do bem comum para intervir em outras nações não com a finalidade de prestar assistência humanitária, mas para defender seus próprios interesses políticos e econômicos como forma de exercer seu poder no território do país mais fraco.

Campagnolo, analisando os estudos de Kelsen e Campagnolo (2002: 172-173, conclui que o mestre austríaco entende que o Estado é como um indivíduo que existe em si mesmo e para si mesmo e nega que o Estado seja soberano, mas reconhece a soberania do direito internacional:

Para Kelsen, o Estado soberano é somente uma ideologia e, precisamente, a ideologia dos fautores do absolutismo, ou mais exatamente, dos governos totalitários. Ele não vê de modo algum a relação essencial entre a ideia de Estado e a ideia de soberania. Kelsen, contudo, reconhece ser soberano o ordenamento jurídico supremo, o direito internacional, do qual depende a validade de todos os ordenamentos estatais; ademais ele concebe o sistema universal do direito como um Estado.

No âmbito internacional, não há norma que autorize as intervenções humanitárias, o que não impede a atuação da ONU em face das graves violações aos direitos humanos, com uma nova diretriz que tem sido aplicada desde 2005 denominada “responsabilidade de proteger”. Esta nova abordagem propõe alterações doutrinárias, práticas e éticas no tratamento das intervenções humanitárias pelo Direito Internacional, trazendo uma abordagem mais holística com a proposta de responsabilidades de reagir, prevenir e reconstruir (JUBILU, 2008).

Logo, os Estados são obrigados a cumprir o disposto nas Convenções, em seus Protocolos Adicionais e nos demais instrumentos jurídicos internacionais ratificados, bem como zelar para que as demais nações e toda a comunidade internacional obedeçam às normas pactuadas em respeito ao direito humanitário internacional e não criem obstáculos à ação humanitária em defesa das vítimas, pois a soberania não pode prevalecer em detrimento da urgência das demandas humanitárias.

Acerca da proteção dos direitos do homem, Bobbio (2004: 203) enfatiza que sua importância está ligada aos dois problemas fundamentais do nosso tempo, a democracia e a paz, acrescentando que:

O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas, e, ao mesmo tempo, a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Vale sempre o velho ditado - e recentemente tivemos uma nova experiência - que diz *inter arma silent leges*. Hoje, estamos cada vez mais convencidos de que o ideal da paz perpétua só pode ser perseguido através de uma democratização progressiva do sistema internacional e que essa democratização não pode estar separada da gradual e cada vez mais efetiva proteção dos direitos do homem acima de cada um dos Estados.

Entretanto, a concepção de Bobbio de que a efetiva proteção dos direitos do homem deve estar acima de cada um dos Estados é uma evolução longe de ser alcançada, pois é bastante comum que alguns Estados invoquem sua soberania e a obrigatoriedade de cumprimento das normas de direito interno como justificativa para descumprirem os tratados e as convenções de direito internacional sobre direitos humanos, legitimando a ação do Conselho de Segurança da ONU em caso de graves violações.

A carta da ONU estabelece uma ampla concepção de paz utilizando-se do direito internacional humanitário para empreender ações visando à proteção dos direitos humanos, o que legitima a ação do Conselho de Segurança:

Afora a organização de operações de assistência humanitária, o Conselho de Segurança tem reagido, preventivamente, à violação em massa dos direitos humanos, alertando os Estados a cumprir as obrigações que assumiram no plano internacional. Nesta tarefa, o Conselho de Segurança começa por rememorar às partes em conflito as obrigações derivadas dos acordos celebrados no âmbito do direito internacional humanitário e os deveres previstos nos tratados sobre a proteção dos direitos humanos (AMARAL, 2012: 256).

A ONU não autoriza a intervenção militar para atingir propósitos humanitários, mas as disposições de suas normas impõem obrigações humanitárias aos Estados. A intervenção do conselho de segurança como representante da comunidade internacional é tratada como *ultima ratio*, estritamente para os casos de sérias violações aos direitos humanos, desde que cumpridas determinadas condições para não violar a soberania dos Estados:

Em primeiro lugar, é necessário que os atos de violação dos direitos humanos possam ser interpretados como ameaça à paz e à segurança internacionais, pois só assim o Conselho de Segurança terá competência para agir. Em segundo lugar, é imprescindível que a atuação do Estado em que a crise humanitária se desenrola se tenha revelado ineficaz para assegurar o cumprimento das obrigações contempladas nos tratados internacionais que versam sobre o tema, como as contramedidas de que os Estados podem lançar mão de modo unilateral (AMARAL, 2012: 259).

A situação da Somália é preocupante desde 1990, porque os organismos internacionais enfrentam sérias dificuldades de atuar na região devido ao árduo relacionamento com o governo,

com os clãs e piratas que habitam o local, que chegam a impedir o acesso da ajuda humanitária à população vitimada pelos conflitos armados, desastres naturais, epidemias e fome (BIJOS; CAÇADOR, 2014: 175).

As crises humanitárias mais graves, que se iniciaram a partir de 1990 na Somália, em Kosovo e Ruanda, despertaram o debate internacional para que houvesse a minimização da soberania estatal em caso de necessidade de intervenção humanitária. Desde então, a ONU trabalha fortemente para que os países afetados não impeçam a entrada de alimentos aos necessitados.

Veja-se que as razões humanitárias passaram a se sobrepor aos interesses nacionais dos Estados, pois a proteção dos direitos humanos necessitava da relativização da soberania estatal. A assistência humanitária tornou-se um direito das vítimas na medida em que os Estados não podiam mais invocar a soberania absoluta para negar o acesso às populações em situação de emergência, sob pena de violar o princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito internacional passou a admitir, em certos domínios, a partir da segunda metade do século XX, a primazia dos interesses gerais da humanidade em relação aos interesses particulares dos Estados (AMARAL, 2012: 182).

Ao mesmo tempo em que a assistência humanitária passou a ser tratada como um direito das vítimas, esse conceito evoluiu para que ela fosse considerada também um dever do Estado para com as populações vitimadas.

A assembleia geral da ONU adotou a Resolução nº43/131, em 8 de dezembro de 1988, prevendo o auxílio humanitário às vítimas afetadas por catástrofes naturais e industriais. No preâmbulo da referida resolução, em seu parágrafo 9º, dispõe sobre o livre acesso às vítimas, o qual prevê que nem o Estado diretamente afetado e nem os Estados vizinhos poderão impedir o acesso às vítimas para prestação do auxílio humanitário. Negar socorro às vítimas desses desastres seria o mesmo que negar o direito à saúde (ONUBR, 2019).

O princípio de livre acesso às vítimas, corolário lógico do direito de ingerência, passou a integrar o direito internacional, sendo dotado de caráter de regra consuetudinária. Neste aspecto, a ajuda humanitária é interpretada como uma combinação de duas possibilidades: é direito subjetivo tanto da comunidade internacional em prestar a assistência de forma desimpedida quanto das vítimas em serem atendidas (AMARAL, 2003: 82).

Consoante os ensinamentos de Michel Deyra (2001), os Estados têm uma dupla responsabilidade na aplicação do direito internacional humanitário: uma responsabilidade individual de tomar as medidas de aplicação que lhes dizem respeito e uma responsabilidade coletiva de zelar pelo seu cumprimento por parte dos outros Estados.

Observa-se que a valorização da dignidade da pessoa humana tem sido um pilar para a construção dos ditames da ajuda humanitária internacional, que vem sendo universalizada com o trabalho dos Estados em conjunto com as Organizações Internacionais.

Ressalte-se que o direito de ingerência humanitária tem a finalidade de preservar a vida e a saúde das populações afetadas, sendo, portanto, dever principal do Estado afetado prestar a assistência humanitária, nos termos do art. 2º da Resolução nº 43/131. A titularidade deste dever somente é transferida à comunidade internacional quando os governantes do Estado afetado não cumprem a determinação, isto é, de forma subsidiária. O fato de a comunidade internacional ter legitimidade para intervir no Estado afetado em favor da prestação de ajuda humanitária, não significa retirar das autoridades nacionais o dever de inicialmente socorrer as vítimas em seu território.

Assim, vê-se que a intervenção humanitária é abordada como instrumento do direito internacional consistente no socorro às populações em situações de emergência, que possuem o direito de pedir e receber ajuda.

Depreende-se que a ação da comunidade internacional deve ser no sentido de intervir, de forma subsidiária, quando o Estado afetado não cumprir com as obrigações assumidas no plano internacional para garantir o direito à vida e à saúde das populações vitimadas, pois a dignidade da pessoa humana como princípio universal deve prevalecer sobre o direito interno do Estado. Consequentemente, pode-se concluir que não há soberania estatal absoluta que impeça a atuação dos Estados que se comprometeram na promoção e preservação dos direitos humanos.

Nesse sentido, a soberania foi relativizada para abarcar a possibilidade de intervenção nos Estados a fim de fazer cumprir os tratados celebrados no âmbito do direito internacional e os deveres neles insertos quanto à proteção dos direitos humanos, tendo em vista que a assistência humanitária é um direito das vítimas e uma obrigação por parte dos Estados e de toda a comunidade internacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A atuação da ONU na busca e restabelecimento da paz entre os povos para a manutenção da ordem internacional ganha novos contornos com a integração do direito internacional humanitário na própria Carta da ONU, que apregoa a manutenção da paz, o respeito aos direitos dos povos e a cooperação internacional para resolver os problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários.

A ajuda humanitária também é analisada como uma maneira de minimizar as ameaças de ruptura da paz internacional, sendo um direito das vítimas e um dever do Estado afetado.

As operações de assistência humanitária não podem ser impedidas pelo Estados afetados, os quais devem respeitar a oferta de auxílio das Organizações Internacionais e das demais nações, porque a ajuda constitui-se um direito das vítimas e um dever do Estado atingido, consistente em cumprir as obrigações que assumiu no plano internacional no que se refere à proteção dos direitos humanos, sob pena de grave ameaça à paz e a segurança internacionais.

A prestação de assistência humanitária mostra-se um indispensável instrumento que possibilita a proteção dos civis em meio aos conflitos armados, o amparo aos refugiados e às populações atingidas por catástrofes naturais, aliviando o sofrimento dos seres humanos em meio às hostilidades.

A intervenção para prestação de assistência humanitária encontra guarida no direito de ingerência e reforça seu sentido na proteção à violação em massa do direito internacional humanitário, impedindo a transgressão aos direitos humanos. Neste contexto, uma crise econômica ou a negativa do Estado em aceitar a ajuda humanitária por parte de outros países, com respaldo na preservação da segurança interna, não deve predominar sobre o direito à vida das populações atingidas.

O Conselho de Segurança da ONU está legitimado a agir diante de uma crise humanitária somente quando os atos de violação dos direitos humanos representem ameaça à paz e à segurança internacionais e, ainda, depois de já esgotadas sem sucesso as medidas do Estado afetado que visam cumprir as normas de direito internacional.

Somente diante da ineficácia do Estado em proteger as populações das atrocidades e consequências dos desastres é que a comunidade internacional passa a ter responsabilidade compartilhada por meio de atuação coletiva dos demais Estados junto ao Conselho de Segurança da ONU.

Vive-se uma época de flexibilização da soberania estatal que foi redefinida para incorporar a proteção dos direitos humanos como uma obrigação de alcance internacional por meio da intervenção humanitária, exatamente porque a assistência humanitária tornou-se um direito das vítimas consagrado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e um dever dos Estados, decorrente dos compromissos assumidos pelas nações perante a comunidade internacional, de zelar pela preservação da vida e da saúde de seus cidadãos, como forma de promover o desenvolvimento.

Uma constatação relevante é que a maior dificuldade que se enfrenta quanto ao tema diz respeito a alguns países que se utilizam dos conflitos armados ou dos desastres naturais para

dissimular a intervenção humanitária quando na realidade a motivação da intervenção teria cunho político e estratégico.

Para que este direito humanitário seja eficaz é necessária a cooperação de toda a comunidade internacional no sentido de exigir que as urgências de ações protetivas aos cidadãos, em defesa da vida, recebam maior atenção por partes dos Estados e que a assistência humanitária seja tratada com prioridade frente aos interesses políticos e econômicos dos Estados.

## REFERÊNCIAS:

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. 2009. **O STF e o direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. 1985. **Curso de direito internacional público**. 3 ed. São Paulo: Atlas.

\_\_\_\_\_. 2003. **O direito de assistência humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar.

ARENDT, Hannah. 2007. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BIJOS, Leila. 2015. Deslocamentos forçados por questões ambientais: Haitianos no Brasil. **Revista terceiro setor e tributação**. José Eduardo Sabo Paes (org.), v. 7, Rio de Janeiro: Forense, 111-135 p.

BIJOS, Leila. 2013. O direito internacional e o refúgio político. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 17-26, set. - dez. 2013.

BIJOS, Leila Maria; CAÇADOR, Manuela Beatriz Ferreira. 2014. Proteção internacional aos refugiados: o caso da Somália. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, jul - dez., ano 14, n.2, 2014.

BOBBIO, Norberto. 2004. **A era dos direitos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos no Haiti**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaosulsul/haiti>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Associação de Jovens (ONU). **Escritório de coordenação de assuntos humanitários - United nations office for the coordination of humanitarian affairs (UNOCHA)**. Disponível em: <https://ajonu.org/2012/10/17/escritorio-de-coordenacao-de-assuntos-humanitarios-ocha/>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Gabinete de documentação e direito comparado. Coleção fichas informativas sobre direitos humanos. **Direito internacional humanitário e direitos humanos**. Vol 13. Disponível em: [http://direitoshumanos.gddc.pt/6/VIPAG6\\_1.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/6/VIPAG6_1.htm). Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **International committee of the Red Cross**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt>. Acesso em: 15/11/2019.

BRASIL. International committee of the Red Cross. **Convenções de Genebra**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das relações exteriores. **Ações da cooperação humanitária brasileira**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13230-acoes-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2014. **Cooperação de saúde no Haiti quatro anos de construção**. Brasília. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio\\_Haiti\\_pt.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio_Haiti_pt.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Brasil encerra atividade militar no Haiti nesta quinta-feira (31)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-encerra-atividade-militar-no-haiti-nesta-quinta-feira-31/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Carta das nações unidas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Declaração universal dos direitos do homem**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf). Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Resolução 43/131**. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

DEYRA, Michel. 2001. **Direito internacional humanitário**. Procuradoria Geral da República-Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/DIHDeyra.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

FERREIRA, Jaqueline; SCHUCH, Patrícia. 2010. **Direitos e ajuda humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

JUBILUT, Liliana Lyra. 2008. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias? **Revista eletrônica de direito internacional**. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. 2002. **Direito internacional e Estado soberano**. São Paulo: Martins Fontes.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. 2011. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. at. e ampl. São Paulo: RT.

PAVLICH, George. 2014. **Law and society redefined**. University of Oxford, Oxford: University Press.

PIOVESAN, Flávia Cristina. 2015. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 6 ed. São Paulo: Saraiva.



PIOVESAN, Flávia Cristina. 2013. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2001. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. In.: Contexto Internacional, nº 23. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_ContextoInternacional01.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_ContextoInternacional01.PDF). Acesso em: 15 nov. 2019.

SWINARSKI, Cristophe 1996. **Introdução ao direito internacional humanitário**. Brasília: Comitê internacional da cruz vermelha.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 2003. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

**AUTORAS:**

**Leila Bijos**

Pós Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela Saint Mary's University (SMU)

**E-mail:** leilabijos@gmail.com

**Gabriela Mendes Silva**

Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB)

**E-mail:** gabryela.mendes@gmail.com

---

Recebido em 19/07/2019.

Aceito em 05/12/2019.