

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

Leonardo Augusto Peres

**O GENOCÍDIO COMO PROBLEMA INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO: UM ESTUDO DO CASO SUDANÊS**

**Brasília
2016**

LEONARDO AUGUSTO PERES

**O GENOCÍDIO COMO PROBLEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO: UM
ESTUDO DO CASO SUDANÊS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins

Brasília

2016

PERES, Leonardo A. **O genocídio como problema internacional contemporâneo: um estudo do caso sudanês**. 127 p. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Aprovada em: 11 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins (Orientador)
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dra. Giovanna M. Frisso
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dra. Elizabete Sanches Rocha
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França (Suplente)
Universidade de Brasília (UnB)

AGRADECIMENTOS

A meus pais, pelo apoio incondicional.

À Ana Flávia, por nunca se esquecer da alegria de viver.

À Thaís, pelo companheirismo e incentivo, sem os quais este trabalho teria sido impossível.

Ao professor Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins, pela confiança depositada em meu trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento desta pesquisa.

Ao professor Dr. Nicholas Onuf, pelos comentários inestimáveis acerca da base teórica desta dissertação.

Aos professores Dr. Pio Penna Filho e Dr. Luiz Daniel Jatobá França, pelas oportunas observações na fase inicial de redação desta monografia.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, companheiros nesta etapa desafiadora de nossas carreiras acadêmicas.

A todos os meus amigos, por compreenderem meu injustificável distanciamento durante a realização do curso de mestrado.

Ideas are more difficult to kill than people, but they can be killed, in the end.

Neil Gaiman

RESUMO

A perpetuação de atrocidades contra a humanidade, tais como o genocídio, é um fenômeno evidente na contemporaneidade, mesmo com a existência de regras jurídicas e sociais que buscam preveni-las e combatê-las. Este trabalho busca, por meio de um estudo do caso do genocídio em Darfur, compreender a influência das ideias sobre a construção e a aplicação dessas regras, considerando a hipótese de que a prevalência de uma visão de mundo westfaliana sobre uma humanista nas relações internacionais permite a emergência de casos de genocídio e dificulta a resolução dos que presentemente ocorrem. Para tanto, em primeiro lugar discute-se a definição de genocídio, ao observar-se um debate entre juristas de Direito Internacional Penal e estudiosos do campo de Estudos de Genocídio em torno de suas respectivas propostas. Posteriormente, analisa-se a emergência dos conceitos de ideia e de regra na disciplina de Relações Internacionais, os aplicando então ao objeto de estudos deste trabalho, concluindo-se a existência de uma regra jurídica – a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio – e de uma regra social – a qual se denominou “regra do ‘Nunca Mais!’” – que visam a evitar a recorrência do fenômeno. Problematiza-se, porém, a não efetividade dessas regras, exemplificada pela descrição do caso de Darfur e pelo debate acerca da aplicabilidade do conceito de genocídio a ele. Por fim, considera-se as propostas para a resolução da crise naquela região, em especial os clamores por intervenções internacionais e o encaminhamento da situação ao Tribunal Penal Internacional. Percebe-se, então, a necessidade de soluções alternativas, que não sejam restritas por considerações sobre a ideia tradicional de soberania. Conclui-se, assim, que apenas uma reconscientização dos atores internacionais, em benefício de ideias mais humanizadas acerca da sociedade internacional, privilegiando os cidadãos em detrimento dos Estados, poderá motivar o respeito às regras que evitariam a ocorrência de novos genocídios e reprimiriam os que presentemente ocorrem.

ABSTRACT

The perpetuation of atrocities against humanity, such as genocide, is an evident contemporary phenomenon, even given the existence of legal and social rules that aim at preventing and stopping them. This Thesis seeks, through a case study of the genocide in Darfur, to understand the influence of ideas on the construction and the application of those rules, considering the hypothesis that the prevalence of a Westphalian world view over a humanist one in international relations allows for the emergence of genocides and makes it more difficult to deter ongoing cases. Therefore, firstly the definition of genocide is discussed, highlighting the debate between jurists of Criminal International Law and Genocide Studies scholars around their respective propositions. Then, the emergence of the concepts of ideas and of rules in International Relations is analyzed, and these concepts are applied to the object of study of this Thesis, concluding that a legal norm – the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – and a social norm – called here the “‘Never again!’ rule” –, aiming at deterring the recurrence of the phenomenon, exist. However, the effectiveness of these rules is questioned, through the description of the Darfur case and the debate about the applicability of the concept of genocide to it. Lastly, propositions for resolving the crisis are considered, especially the outcries asking for international interventions, and the referral of the situation to the International Criminal Court. Thus, the necessity for alternative solutions that are not restricted by traditional sovereignty ideas makes itself clear. In conclusion, only the awareness by international actors of the importance of more humanized ideas about the international society, favoring citizens over states, can motivate the respect to rules that would avoid the occurrence of new genocides and repress those that are ongoing.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Memorial no antigo campo de concentração de Dachau, Alemanha, com os dizeres “Nunca mais” em cinco diferentes línguas.....	54
Figura 2 – Mapa do Sudão com destaque à região de Darfur.....	59
Tabela 1 – Número de aldeias em Darfur confirmadas como destruídas ou danificadas por ano.....	65
Figura 3 – Vilas atacadas em Darfur entre 2003 e 2010.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMIS	Missão da União Africana no Sudão (<i>African Mission in Sudan</i>)
CPA	Amplio Acordo de Paz (<i>Comprehensive Peace Agreement</i>)
CPRCG	Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DLF	Frente de Libertação de Darfur (<i>Darfur Liberation Front</i>)
DPA	Acordo de Paz de Darfur (<i>Darfur Peace Agreement</i>)
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	Comitê Econômico e Social da ONU (<i>United Nations Economic and Social Council</i>)
GoS	Governo do Sudão (<i>Government of Sudan</i>)
JEM	Movimento Justiça e Igualdade (<i>Justice and Equality Movement</i>)
NCP	Partido do Congresso Nacional (<i>National Congress Party</i>)
NIF	Frente Nacional Islâmica (<i>National Islamic Front</i>)
NMRD	Movimento Nacional pela Reforma e o Desenvolvimento (<i>National Movement for Reform and Development</i>)
NOC	<i>Norm-Oriented Constructivism</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PDF	Força de Defesa Popular (<i>People's Defense Force</i>)
R2P	Responsabilidade de Proteger (<i>Responsibility to Protect</i>)
ROC	<i>Rule-Oriented Constructivism</i>
RSF	Forças Rápidas de Apoio (<i>Rapid Support Forces</i>)
RwP	Responsabilidade ao Proteger (<i>Responsibility while Protecting</i>)
SAF	Forças Armadas Sudanesas (<i>Sudan Armed Forces</i>)

SCCED	Corte Sudanesa Especial para os Eventos em Darfur (<i>Sudanese Special Criminal Courts on the Events in Darfur</i>)
SFDA	Aliança Democrática Federal do Sudão (<i>Sudan Federal Democratic Alliance</i>)
SLM/A	Exército/Movimento de Libertação do Sudão (<i>Sudan Liberation Movement/Army</i>)
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (<i>United Nations African Union Mission in Darfur</i>)
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão (<i>United Nations Mission in the Sudan</i>)
UNOSOM II	Operação das Nações Unidas na Somália II (<i>United Nations Operation in Somalia II</i>)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – DIREITO INTERNACIONAL E ESTUDOS DE GENOCÍDIO: O DEBATE ACERCA DA CONCEITUAÇÃO DO FENÔMENO	13
1.1 A criação de uma palavra: o empreendimento normativo de Raphael Lemkin..	13
1.2 O poder de uma palavra	20
1.3 O genocídio como crime internacional: uma definição jurídica.....	22
1.4 O genocídio como fenômeno social: novas definições	28
CAPÍTULO 2 – IDEIAS, REGRAS E A REPRESSÃO INTERNACIONAL AO GENOCÍDIO	39
2.1 Materialismo e idealismo nas Relações Internacionais.....	39
2.2 Ideias: tipos e funções	42
2.3 De ideias a regras	48
2.4 Ideias sobre genocídio	53
CAPÍTULO 3 – O CASO DO GENOCÍDIO NA REGIÃO DE DARFUR	59
3.1 Darfur: do sultanato à guerra	59
3.2 Motivações do conflito.....	67
3.2.1 Seca, desertificação e a disputa por recursos naturais.....	67
3.2.2 Crise de governança	68
3.2.3 Ideologia de supremacia árabe e racismo	70
3.2.4 Contrainsurgência	71
3.2.5 Influxo de armamentos à região.....	72
3.3 O debate acerca do rótulo “genocídio”	73
CAPÍTULO 4 – SOLUÇÕES POSSÍVEIS? TENTATIVAS E PROPOSIÇÕES PARA O COMBATE AO GENOCÍDIO EM DARFUR	83
4.1 Apelos internacionais: como deter um genocídio?	83
4.2 Uma solução jurídica? Justiça <i>versus</i> paz	86
4.3 Intervenção: o uso da força e a responsabilidade de proteger	97
4.3.1 Intervenção em Darfur.....	104
4.4 Há soluções alternativas?	110
CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS	121

INTRODUÇÃO

Durante o século XX, a hostilidade por motivos étnicos e religiosos entre o norte e o sul do Sudão, no nordeste da África, agravada por interesses políticos e econômicos dos setores hegemônicos daquela sociedade, marcou a conjuntura nacional e capturou a atenção internacional. Após mediações internacionais, em 2011 a porção meridional separou-se, formando o Sudão do Sul. Isso não foi suficiente para deter os conflitos, transformados agora em guerra tradicional entre dois Estados. A preocupação com a resolução da longa guerra civil, porém, por vezes eclipsou a violência que ocorria em outras partes do país, em especial na região de Darfur, a qual experimenta até a atualidade a triste realidade de um continuado genocídio. O conflito darfuri, ao finalmente emergir na agenda de preocupações internacionais – notadamente após o ano de 2005, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) começou a discutir o caso –, foi considerado pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a pior crise humanitária do mundo (MESSARI, 2009). Mais grave ainda é que, uma década depois, a crise se prolonga.

A perpetração de atrocidades contra a humanidade, mesmo após o estabelecimento de regras internacionais jurídicas e sociais visando a sua prevenção e repressão, é, portanto, um fenômeno das relações internacionais que se perpetua na contemporaneidade – e é por isso imprescindível discuti-la para que se comece a pensar em soluções realmente factíveis. É necessário, portanto, que se discutam alternativas viáveis e eficazes para que se evite que siga ocorrendo. Não há como negar a pouca eficiência – ou mesmo a ineficiência – dos tradicionais mecanismos de combate ao genocídio: intervenções humanitárias, por exemplo, são alvo de muitas críticas; a ação unilateral com uso da força é vista com desconfiança pela sociedade internacional; a entrega de governantes ao Tribunal Penal Internacional (TPI) depende em grande medida de sua própria vontade. O Holocausto e os genocídios em Ruanda e na região da ex-Iugoslávia, citando apenas alguns exemplos, são memórias infelizes espelhadas e trazidas à tona pelo caso sudanês. Ressalta-se a relevância de se pensar em formas de evitar que episódios desse tipo continuem sendo testemunhados no sistema internacional.

Este trabalho, pois, se justifica especialmente pelo fato de que o crime de genocídio, talvez o mais grave que o Direito Internacional Penal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos pretendem combater, segue ocorrendo. Deve-se discutir esse crime, suas implicações e motivações, para que, a partir desses estudos e debates, se possam construir novas estratégias e maneiras para que ele de fato não aconteça mais. Destarte, se estabelece

como o tema desta Dissertação o *genocídio*, considerando sua conceituação e as regras que visam a prevenir e reprimir sua ocorrência enquanto problema na agenda internacional contemporânea. O objetivo primordial deste trabalho, portanto, é compreender a influência das ideias sobre a construção e a aplicação das regras concernentes à sua prevenção e repressão, por meio do estudo do caso de Darfur.

Trabalhar-se-á, pois, com a hipótese de que *a prevalência de uma cosmovisão westfaliana sobre uma humanista nas relações internacionais permite os genocídios e dificulta a resolução quando de sua ocorrência*. Acredita-se que há regras – não apenas jurídicas, mas, em sentido amplo, sociais – que visam a evitar a sua ocorrência e a sancionar os atores que os cometem. Tais regras, porém, são relegadas a segundo plano por Estados e governantes motivados a agir no cenário internacional por meio de cálculos de interesse e buscando sua própria sobrevivência, mesmo quando em detrimento da sobrevivência de uma parcela significativa de seus cidadãos.

A valorização dos princípios de soberania e de não intervenção, ao mesmo tempo, impede que os casos que ocorram sejam adequadamente resolvidos. As soluções que se tentou aplicar à situação sudanesa são exemplares: operações de paz foram insuficientes porque deveriam respeitar a soberania do país; a acusação jurídica contra o presidente foi inócua, tendo em vista sua recusa a entregar-se ao TPI com base no princípio da imunidade do Chefe de Estado. Em conclusão, considera-se que apenas uma reconscientização dos atores internacionais, em benefício de ideias mais humanizadas acerca da sociedade internacional, privilegiando os cidadãos em detrimento dos Estados, poderá motivar o respeito às regras que evitariam a ocorrência de novos genocídios e reprimiriam os que presentemente ocorrem.

CAPÍTULO 1 – DIREITO INTERNACIONAL E ESTUDOS DE GENOCÍDIO: O DEBATE ACERCA DA CONCEITUAÇÃO DO FENÔMENO

1.1 A criação de uma palavra: o empreendimento normativo de Raphael Lemkin

“Um crime sem nome” foi como Winston Churchill caracterizou, em um discurso proferido em 1941, as barbáries cometidas pelos nazistas durante o Holocausto. O jurista polonês Raphael Lemkin fez de sua missão pessoal não apenas denominá-las, mas também garantir que o conceito formulado para descrevê-las se tornasse amplamente divulgado e reconhecido como um crime cuja repressão e punição estariam amplamente asseguradas no Direito Internacional. Em retrospecto, Lemkin foi extremamente bem sucedido (BECHKY, 2012).

Lemkin nasceu no último ano do século XIX no seio de uma família polonesa humilde. Schaller e Zimmerer (2009) notam que não tardou a se sensibilizar com as penúrias vividas por grupos étnicos minoritários, destacando o impacto do livro *Quo Vadis*, do também polonês Henry Sienkiewicz, sobre seu pensamento. A obra relata a perseguição sofrida pelos cristãos em Roma durante o império de Nero. O próprio Lemkin recorda:

Na minha infância, li *Quo Vadis*, de Henry Sienkiewicz – essa história fascinante sobre o sofrimento dos primeiros cristãos e a tentativa dos romanos de destruí-los somente porque acreditavam em Cristo. Ninguém podia salvá-los, nem a polícia de Roma, nem qualquer poder externo. Foi mais do que curiosidade que me levou a procurar na história exemplos similares, tais como o caso dos Huguenotes, dos mouros da Espanha, dos astecas do México, dos católicos do Japão e de tantas outras raças e nações sob Genghis Khan. A trilha dessa destruição inexplicável levou direto aos tempos modernos, até o limite da minha própria vida. Estarreci-me com a frequência do mal, com as grandes perdas de vida e de cultura, com a impossibilidade desesperadora de reviver os mortos ou de consolar os órfãos e, sobretudo, com a frieza da impunidade concedida aos culpados (LEMKIN apud SCHALLER & ZIMMERER, 2009, p. 3)¹.

Assim, Lemkin optou por seguir a carreira jurídica, crendo que o Direito Internacional seria o meio mais adequado pelo qual se poderia impedir esse tipo de violência. Defendia, pois, a criação de um direito transnacional visando à proteção das minorias étnicas e nacionais, bem como à punição daqueles que perpetrassem violência contra quaisquer desses grupos. Tornou-se promotor no distrito de Varsóvia e obteve o título de doutor em Direito Penal em 1926. Schaller e Zimmerer (2009) notam que Lemkin tornou-se um reconhecido estudioso de Direito Internacional, bem como um notável defensor das minorias.

¹ Todas as citações diretas em língua estrangeira foram traduzidas por mim, e a responsabilidade por essas traduções cabe inteiramente a mim.

Em 1933, participou da quinta Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, realizada em Madri. Lá, propôs a criação de dois tipos penais a serem incluídos nas legislações domésticas dos Estados participantes do encontro: o *vandalismo* e o *barbarismo*. Posteriormente, Lemkin (1947, p. 146), resumiria este como o “extermínio de coletivos raciais, religiosos ou sociais”, enquanto aquele, como a “destruição de trabalhos culturais e artísticos desses grupos”². Embora – ou talvez *porque* – a tipificação desses novos crimes tenha sido rejeitada³, sua conceituação inspirou Lemkin na posterior concepção do crime de genocídio. De acordo com Moses (2010), a relevância conceitual das propostas de Lemkin reside em sua ênfase na proteção dos grupos minoritários. O jurista polonês, em sua proposição, assim caracterizou o *barbarismo*:

Consideremos, em primeiro lugar, atos de extermínio direcionados contra coletivos étnicos, religiosos ou sociais, independentemente do motivo (político, religioso, etc.); por exemplo, massacres, pogroms, ações tomadas visando à ruína da existência econômica dos membros da coletividade, etc. Ainda nesta categoria inserem-se todos os tipos de brutalidade que ataquem a dignidade do indivíduo em casos nos quais esses atos de humilhação tenham origem em uma campanha de extermínio direcionada à coletividade da qual a vítima é um membro.

Tomados em sua totalidade, todos os atos com esse caráter constituem uma ofensa à lei das nações que chamaremos pelo nome de “barbarismo”. Tomados separadamente, todos esses atos são puníveis em seus respectivos códigos; considerados juntos, porém, deveriam constituir ofensas contra a lei das nações por sua característica comum, que é a de colocar em risco tanto a existência da coletividade em questão quanto da totalidade da ordem social (LEMKIN, 1933, s/p).

Assim, na proposta preliminar de Lemkin fica explícita sua preocupação com a proteção das coletividades, traduzindo um ataque a determinado indivíduo em um ataque ao grupo ao qual pertence, o que, por sua vez, é compreendido como uma agressão à “totalidade da ordem social”. Portanto, conquanto o ato individual seja passível de punição pela jurisdição nacional (“seus respectivos códigos”), o fato de serem realizados buscando agredir, mais do que o indivíduo, o grupo, torna-o uma transgressão do Direito Internacional (“Lei das Nações”). Suas consequências, pois, não se observam apenas sobre a vítima individual, mas sobre a “base da harmonia nas relações sociais entre coletividades particulares” (LEMKIN, 1933, s/p).

No que diz respeito ao *vandalismo*, Lemkin nota:

² Em seus escritos posteriores – ver, por exemplo, Lemkin (1947) – o jurista lembrava que fizera essa proposição em 1933. A Conferência ocorreu em outubro daquele ano; Hitler tornara-se chanceler da Alemanha em 30 de janeiro e em 10 de maio acontecera a grande queima de livros em todo o país

³ A proposta de Lemkin foi abandonada porque os membros da conferência decidiram concentrar-se na discussão de um documento rival, formulado por Jean-André Roux e focado na “questão do terrorismo, porque este havia se tornado um crime de dimensão internacional e porque não estava claro se o uso intencional de instrumentos capazes de produzir ameaças públicas poderia realmente ser considerado delitos [*sic*] nos termos do Direito Internacional Penal” (SEGESSER & GESSLER, 2009, p. 14).

Um ataque visando a uma coletividade também pode tomar a forma de uma destruição sistemática e organizada da arte e da herança cultural na qual o gênio e as proezas únicas de uma coletividade são revelados nos campos da ciência, das artes e da literatura. A contribuição de qualquer coletividade em particular à cultura mundial como um todo forma a riqueza de toda a humanidade, mesmo exibindo características singulares.

Portanto, a destruição de uma obra de arte de qualquer nação deve ser compreendida como ato de vandalismo direcionado contra a cultura mundial. O autor [do crime] causa não apenas perdas imediatas irrevogáveis das obras destruídas enquanto propriedade e enquanto cultura da coletividade diretamente em questão (cujo gênio singular contribuiu para a criação dessa obra); também é toda a humanidade que sofre uma perda por conta desse ato de vandalismo (LEMKIN, 1933, s/p).

Segue, pois, a mesma lógica do barbarismo: ainda que a vítima material seja um grupo em particular, as perdas são sofridas por toda a humanidade, privada da diversidade cultural que a engrandece e que é parte constitutiva das bases dos relacionamentos sociais. Esse é o mesmo raciocínio que o jurista aplica, alguns anos depois, à justificativa de dever ser o genocídio considerado um crime internacional.

Com as ideias de barbarismo e vandalismo rejeitadas, Lemkin dedicou-se ao aperfeiçoamento conceitual, sempre guiado pelo objetivo de criar uma legislação internacional que funcionasse como ferramenta de proteção às minorias e de punição aos perpetradores de violência contra elas. Assim, em 1944 Lemkin publicou sua obra *Axis Rule in Occupied Europe* [O governo do Eixo na Europa ocupada], na qual buscava demonstrar as técnicas por meio das quais os nazistas não apenas governavam os territórios ocupados, mas também administravam o extermínio dos grupos minoritários habitantes nessas regiões. No nono capítulo do livro, o autor introduz o conceito de *genocídio*:

Novas concepções requerem novos termos. Por “genocídio”, pretende-se significar a destruição de uma nação ou de um grupo étnico. Essa nova palavra, cunhada pelo autor para denotar o desenvolvimento moderno de uma prática antiga, é composta da palavra *genos* (raça, tribo), advinda do grego antigo, e, do latim, *cídio* (matar), correspondendo, pois, em sua formação, a palavras como tiranicídio, homicídio [sic], infanticídio, etc. De maneira geral, genocídio não significa necessariamente a destruição imediata de uma nação, exceto quando resultado do assassinato em massa de todos os seus membros. Antes, pretende significar um plano coordenado de diferentes ações visando à destruição de fundações essenciais à vida de grupos nacionais, com o objetivo de aniquilar os próprios grupos. Os objetivos de tal plano seriam a desintegração das instituições políticas e sociais, da cultura, da língua, dos sentimentos nacionais, da religião e da existência econômica de grupos nacionais, além da destruição da segurança, da liberdade, da saúde e da dignidade pessoais e mesmo das vidas dos indivíduos pertencentes a esses grupos. Genocídio é direcionado ao grupo nacional enquanto uma entidade e as ações envolvidas são direcionadas a indivíduos, não em sua capacidade individual, mas enquanto membros de um grupo nacional (LEMKIN, 1944, p. 79).

O parágrafo de abertura do capítulo em questão, acima reproduzido, sintetiza as principais ideias do jurista acerca do conceito que propõe. Em primeiro lugar, associa o barbarismo e o vandalismo sob um novo – e único – rótulo: o *genocídio* não é apenas a destruição física de um grupo, mas também a destruição de sua cultura, religião, organização

política, dentre outros. Sua determinação não dependeria, pois, da morte de qualquer membro do grupo, mas da imposição de qualquer circunstância de vida que ameace a existência do grupo enquanto grupo. O autor, então, exemplifica:

O confisco de propriedade de nacionais de uma área ocupada com base na justificativa de que abandonaram o país pode ser considerada simplesmente como uma privação de seus direitos individuais de propriedade. Contudo, se os confiscos são ordenados contra indivíduos simplesmente por serem poloneses, judeus ou checos, então os mesmos confiscos tendem a ter como efeito o enfraquecimento das entidades nacionais das quais essas pessoas são membros (LEMKIN, 1944, p. 79).

Não é o ato em si, portanto, que define o genocídio, mas a *intenção* de destruir ou danificar as condições de existência *do grupo*, e não somente do indivíduo. Essa distinção é extremamente relevante para a determinação jurídica do crime de genocídio, conforme se verá adiante. Outra observação apontada por Lemkin (1944) é a de que o genocídio é um processo dinâmico no qual se observam duas etapas:

O genocídio tem duas fases: uma, a destruição do padrão nacional do grupo oprimido; a outra, a imposição do padrão nacional do opressor. Essa imposição, por sua vez, pode se dar ou sobre a população oprimida que se permitiu permanecer ou sobre o território apenas, após a remoção da população e a colonização pelos próprios nacionais do opressor (LEMKIN, 1944, p. 79).

Novamente o autor destaca que o extermínio físico completo dos membros do grupo-vítima não é necessário na determinação do genocídio, mas “apenas” a degradação de suas condições de vida a tal ponto que seja possível a nacionalização por parte do opressor. Esse trecho esclarece, ademais, que a remoção forçada de indivíduos de seu território também pode constituir um ato de genocídio, caso o perpetrador tenha a intenção de, ao fazê-lo, agredir o grupo ao qual pertencem. Ademais, a imposição do padrão nacional do opressor não deve ser compreendida necessariamente como o *objetivo* do genocídio, mas como uma consequência do vazio cultural e societário deixado pela eliminação das características nacionais do grupo-vítima.

As motivações dos perpetradores desse crime diferem em cada caso – e, em diversas situações, talvez não seja possível determinar qualquer motivação específica ou restringir a uma explicação do que levou o crime a ser cometido. Em resumo, não é a motivação do autor que determina a ocorrência de genocídio, mas sua intenção de exterminar um grupo, conforme se discutirá adiante.

Após as considerações conceituais iniciais, a segunda parte do nono capítulo de *Axis Rule* dedica-se à discussão das técnicas utilizadas sobre oito diferentes elementos vitais do grupo-vítima para se perpetrar o genocídio. Butcher (2013, p. 254) explica que “Lemkin compreendia consistir o genocídio de várias técnicas em interação, o que ele expressava pela metáfora de um ‘ataque sincronizado a diferentes aspectos da vida’ da nação vítima”. Assim,

antes de diversos “tipos” de genocídio, estes campos elencados pelo jurista representam diferentes facetas da vida dos grupos que são alvo, concorrentemente, de violência por parte do perpetrador. As técnicas de genocídio podem ser, portanto:

i) Políticas: visam a dar fim ao autogoverno das vítimas e a abolir a administração local, substituindo-os por formas de governo impostas pelo opressor (MOSES, 2010).

ii) Sociais: o perpetrador “empenha-se em causar mudanças que possam enfraquecer os recursos nacionais e espirituais” (LEMKIN, 1944, p. 83) das vítimas. Assim, busca destruir seu sistema legal, bem como eliminar membros do clero ou da *intelligentsia* nacionais.

iii) Culturais: técnicas cujo objetivo é atacar a língua nacional, tal como proibir seu uso em escolas, ou impedir a “expressão do espírito nacional através de meios artísticos” (LEMKIN, 1944, p. 84).

iv) Econômicas: destruir as bases econômicas do grupo-vítima impede seu desenvolvimento. Ademais, a diminuição do padrão de vida desses grupos significa que terão mais dificuldade em exercer outros aspectos culturais e espirituais de sua existência. Além disso, “uma luta diária literalmente por pão e por sobrevivência física pode trazer desvantagens” (LEMKIN, 1944, p. 85) a esse grupo.

v) Biológicas: são “técnicas que diminuem a taxa de natalidade das populações ocupadas” (MOSES, 2010, p. 35).

vi) Físicas: incluem racionar comida, colocar em perigo a saúde dos indivíduos ou mesmo assassiná-los em massa, visando à “debilitação física e mesmo a aniquilação dos grupos nacionais em territórios ocupados” (LEMKIN, 1944, p. 87).

vii) Religiosas: “tentam perturbar as influências nacionais e religiosas da população ocupada” (MOSES, 2010, p. 35).

viii) Morais: “a fim de enfraquecer a resistência espiritual do grupo nacional, o ocupante tenta criar uma atmosfera de degradação moral nesse grupo” (LEMKIN, 1944, p. 89-90).

A concomitância do uso de todas essas técnicas faz com que Butcher (2013) destaque o conceito de “ataque sincronizado”, o qual

implica a necessidade (e não apenas a mera possibilidade) de se atacar múltiplos “aspectos da vida” diferentes da nação vítima. Na visão de Lemkin, a característica ontológica particular de um grupo humano significava que a destruição desse grupo necessariamente tomaria a forma de um ataque sincronizado (BUTCHER, 2013, p. 255).

Essa característica ontológica dos grupamentos humanos é sua complexidade cultural: “o caráter holístico das culturas humanas demanda uma abordagem igualmente holística de sua destruição” (BUTCHER, 2013, p. 255).

Em seu livro de 1944, portanto, Lemkin não apenas introduziu uma nova palavra, mas avançou sobremaneira conceitualmente para a compreensão acerca da violência dirigida aos grupos minoritários e a seus membros. Podem-se resumir algumas das concepções expostas pelo autor nessa obra: o genocídio é a destruição de um grupo nacional ou étnico; o genocídio não depende do extermínio físico completo dos membros desse grupo; não são os atos em si que determinam o genocídio, mas a intenção que os embasa, de pôr fim à existência de um grupo; a motivação que leva à perpetração de um genocídio é irrelevante na determinação do crime; diversas técnicas são empregadas em um “ataque sincronizado” a fim de que se leve a cabo um genocídio. Apesar de a conceituação de Lemkin ter sofrido críticas e alterações, essas ideias fulcrais permaneceram como as guias para se pensar o genocídio, seja enquanto crime, seja enquanto fenômeno social.

Cunhado o termo e apresentado o conceito por meio de sua obra, Raphael Lemkin dedicou-se então a tentar garantir a criação de uma legislação internacional visando a tornar o genocídio um crime internacional, bem como a preveni-lo e a puni-lo. A primeira vitória significativa de Lemkin foi obtida por meio da aprovação, em 11 de dezembro de 1946, da Resolução 96 (I) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que afirmou o genocídio como um crime internacional passível de punição e de condenação moral por parte do “mundo civilizado”. O documento também determinou que o Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (*United Nations Economic and Social Council*, ECOSOC) iniciasse estudos em preparação para a redação de uma convenção internacional contra o genocídio.

Foi então que Lemkin iniciou seus esforços como relator da convenção e como lobista em prol dela. Em 1947, escreveu um artigo defendendo seu argumento de que “a utilidade de um futuro tratado internacional sobre o genocídio reside em facilitar a prevenção e a punição do crime e a apreensão de criminosos” (LEMKIN, 1947, p. 150). Nesse período observa-se também uma importante mudança de abordagem do jurista em relação a seu conceito: os oito campos aos quais as técnicas de genocídio eram aplicadas consolidaram-se em apenas três – físico, biológico e cultural:

A primeira categoria refere-se a técnicas de genocídio que ferem fisicamente membros de um grupo específico de pessoas, como assassinatos em massa e inanição; a segunda refere-se a técnicas que impedem a capacidade do grupo de procriar, como esterilizações forçadas, separação de homens e mulheres e abdução de crianças; a terceira refere-se a técnicas visando especificamente à cultura do

grupo, tipicamente atacando a língua, a religião ou as tradições desse grupo (BUTCHER, 2013, p. 254).

Mesmo com menos categorias a ideia de “ataque sincronizado” permanece: apenas vitimando concomitantemente esses três aspectos da vida social dos grupos é que se poderia chegar à sua destruição. A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (CPRCG), adotada, após diversas deliberações e alterações, em 9 de dezembro de 1948, porém, reduziu ainda mais essas categorias, incluindo apenas as técnicas físicas e biológicas em seu rol de atos genocidas, elencados no artigo 2º do tratado:

Na presente Convenção entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:

- a) matar membros do grupo;
- b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;
- d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo;
- e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo.

As implicações jurídicas dessa definição convencional serão discutidas posteriormente. No que diz respeito à atuação de Lemkin na redação final desse texto, porém, Moses (2010) destaca que não se deve entender a falta de menção ao genocídio cultural como evidência de que Lemkin não mais considerava esse aspecto relevante em sua conceituação, mas de que era pragmático e disposto a fazer concessões:

Em uma carta ao New York Times, já em novembro de 1946, ele observava que o genocídio cultural encontraria fortes objeções por muitos delegados da ONU, para quem apenas o assassinato em massa “chocava a consciência da humanidade”, como a resolução da Assembleia Geral sobre genocídio [Resolução 96 (I)] considerou um mês depois (MOSES, 2010, p. 37).

Assim, mesmo avaliando que a destruição de recursos culturais poderia levar à destruição de grupos humanos, Lemkin aceitou apoiar uma redação que considerava apenas elementos mais “básicos” do genocídio, tais como homicídios e agressões físicas. Além disso, concedeu que apenas atos sérios o suficiente para chamar a atenção internacional deviam ser considerados; e somente aquelas ações tomadas “habitual e sistematicamente, bem como derivando de um plano organizado ou conspiração, deveriam ser incluídas” (LEMKIN apud MOSES, 2010, p. 38).

Em conclusão, Lemkin abriu mão de algumas das ideias que embasaram sua concepção original de genocídio em prol de uma legislação que pudesse ser concretamente adotada pelos Estados e incorporada ao Direito Internacional. A aprovação de uma convenção

internacional, porém, não interrompeu o trabalho de Lemkin, que se empenhou até o fim da vida pela ratificação do documento. Apesar de seu reconhecimento como jurista e lobista de assuntos de genocídio, faleceu discretamente em 1959, deixando um célebre legado para o Direito Internacional.

1.2 O poder de uma palavra

Algumas palavras são capazes de traduzir ideias deveras complexas. Como se verá no próximo capítulo, por exemplo, a palavra “soberania” corresponde a um conjunto de ideias que tem o poder de moldar o comportamento dos Estados e determinar as relações entre eles. “Genocídio” também detém essa capacidade – Glanville (2009), pois, afirma que a palavra detém “poder ideacional”. Segundo o autor, porém, o poder ideacional do termo “genocídio” é declinante. O argumento baseia-se em uma comparação da resposta estadunidense aos casos de genocídio em Ruanda e em Darfur. Enquanto naquele evitou-se rotular o fenômeno por temor de que a admissão de que os assassinatos de tutsis eram “genocídio” faria com que os Estados Unidos devessem intervir de alguma maneira para detê-lo, neste o país não hesitou em aplicar o termo, sem preocupação de que seria compelido, por tal rotulação apenas, a agir (HEINZE, 2007). Em resumo, “a palavra [genocídio] não é uma ferramenta normativa que pode ser posta sobre os ombros dos tomadores de decisões a fim de demandar ou criar expectativas de ação” (GLANVILLE, 2009, p. 468).

Portanto, frente a tais evidências empíricas, afirma-se não apenas o declínio do poder da palavra, como faz Glanville (2009), mas também prega-se sua substituição por outras expressões, como “crimes atrozes”, a serem regidos por um “direito das atrocidades”, conceitos sugeridos por Scheffer (2006). Este autor argumenta que o uso do rótulo “genocídio” dificulta a resolução de casos desse fenômeno e a prevenção de novas ocorrências, mas pelo motivo contrário ao que aponta Glanville (2009): sua conotação política é muito forte, levando os Estados a evitarem a utilização do termo, que implicaria necessariamente a adoção de medidas proativas para salvaguardar as vítimas. Testemunha do genocídio em Ruanda, Bredsley (2006), escreveu, por exemplo, um apelo que se tornou célebre entre os estudiosos de genocídio, clamando para que se deixasse de lado o infundável debate acerca da “palavra com g” em relação ao caso de Darfur em prol de uma ação mais efetiva que visasse a deter o sofrimento das vítimas de violência na região.

Pelo menos no campo da retórica, portanto, a criação e a aplicação da palavra “genocídio” por Raphael Lemkin, foram, de acordo com Bechky (2012), exitosas. Analisando

o empreendimento normativo do jurista polonês, o autor aponta que seu objetivo era limitar a soberania estatal em casos de violência genocida. Conclui, ademais, que o sucesso da palavra “genocídio” advém do fato de que ela alterou os condicionantes por meio dos quais os Estados dialogam e, de uma maneira geral, se relacionam:

Genocídio priva um Estado acusado da defesa da soberania absoluta. Em vez disso, o Estado é obrigado a negar as alegações factuais ou sua caracterização como *genocídio*. Tem de conversar sobre *genocídio*, engajando-se em um discurso estruturado pela Convenção sobre Genocídio. *Genocídio*, portanto, facilita as conversas interestatais sobre assuntos que anteriormente eram difíceis de abordar e fáceis de dispensar. Mudando a conversa dessa forma, *genocídio* reconstituiu a comunidade de nações: transformou a comunidade de uma devotada (quase) exclusivamente a relações internacionais para uma preocupada também com (certos) atos internos da própria nação. A natureza da nova comunidade tornou-se transnacional, em vez de internacional (BECHKY, 2012, p. 623).

Segundo o autor, portanto, “genocídio” tornou-se um ideograma retórico, ou *ideograph*, conceito compreendido por ele como “termos usados para transmitir valores [...], justificar decisões, motivar comportamentos e debater iniciativas políticas” (JASINSKI, 2001, p. 309). *Ideographs*, pois, são expressões que “exercem controle social ao moldar a consciência política” (JASINSKI, 2001, p. 309). De acordo com Bechky (2012), portanto, Lemkin foi bem sucedido em seu empreendimento normativo por ter sido capaz de tornar seu neologismo um ideograma capaz de relativizar a soberania estatal, fundando, assim, o Direito Internacional moderno. Como se observará no decorrer deste trabalho, porém, essa relativização talvez não seja tão absoluta quanto Bechky (2012) faz parecer.

O autor admite, entretanto, que qualquer *ideograph* tem um sentido impreciso e é tomado de ambiguidades. A ambiguidade relativa ao termo genocídio é traduzida na existência de duas grandes escolas de pensamento sobre sua conceituação. A primeira é denominada por Samelin (2012) como a “escola da ONU”, que compreende que a CPRCG “oferece a definição mais utilizável” do fenômeno e também que “é legítimo utilizar-se da definição legal como uma categoria de pesquisa nas ciências sociais” (SAMELIN, 2012, p. 27). Por outro lado, há a denominada “nova geração” de estudiosos de genocídio, que pretendem uma análise mais interdisciplinar para um evento que consideram complexo. Assim, os acadêmicos que pertencem à área de Estudos de Genocídio buscam aplicar conhecimentos advindos de outras ciências sociais – como a História, a Antropologia, a Sociologia ou a Ciência Política – a esse objeto de estudos.

A primeira dessas correntes é calcada no Direito Internacional, e apresenta-se mais restritiva, por julgar o genocídio um acontecimento excepcional, extraordinário, nas relações sociais. A necessidade de combater e prevenir o genocídio adviria, pois, justamente dessa excepcionalidade cruel que permeia os casos desse crime.

Já o segundo grupo busca uma definição mais abrangente, considerando que o genocídio é um acontecimento relativamente “corriqueiro” nas relações sociais, baseando nessa observação o argumento do imperativo de sua prevenção e repressão. Ainda segundo Samelin (2012, p. 27), essa vertente questiona a legitimidade de se utilizar um conceito jurídico datado na pesquisa sobre o genocídio: “Fazê-lo significa que baseamos nossa pesquisa sobre genocídio em uma norma internacional que é por definição política, visto que o texto da CPRCG é claramente resultado de um acordo internacional a que chegou a comunidade mundial no contexto do pós-guerra”. Assim, a disciplina de Estudos de Genocídio busca, em geral, compreender o genocídio não apenas como um crime internacional, mas como um fenômeno social.

1.3 O genocídio como crime internacional: uma definição jurídica

A ratificação de uma convenção sobre genocídio não adicionou ao rol dos crimes internacionais um delito totalmente novo contra o qual o Direito Internacional deveria erigir-se. Antes, o que fez foi dar a ele a ferramenta necessária para começar a afrontar atos – aos quais Lemkin deu um nome – que eram até então cometidos sem consequências a seus perpetradores: "historicamente, o genocídio ocorreu impunemente" (SCHABAS, 2000, p. 1). Assim, após 1948 os juristas internacionais começaram a se encontrar legalmente amparados na tentativa de cessar tais atrocidades.

O supracitado Artigo 2º da Convenção de 1948, pois, tornou-se a definição de genocídio por excelência. Reconhece-se, porém, que a proibição ao crime positivada nesse documento tem bases jurídicas advindas de antes de sua redação: "os princípios subjacentes à Convenção são reconhecidos pelas nações civilizadas como vinculantes aos Estados, mesmo sem qualquer obrigação convencional" (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 1951, p. 12). Schabas (2000) nota, assim, que a proibição ao genocídio pode ser compreendida como norma que tem por fonte os princípios gerais do Direito. A Convenção, por meio da positivação desses princípios no que diz respeito ao genocídio, foi capaz de alçar essa norma principiológica a uma de costume no Direito Internacional: "a aceitação universal pela comunidade internacional das normas dispostas na Convenção desde sua adoção em 1948 significa que o que se originou a partir de 'princípios gerais' pode agora ser considerado uma parte do direito costumeiro" (SCHABAS, 2000, p. 4). Ademais, esse autor ainda aponta o fato de ter sido reconhecido pela Corte Internacional de Justiça em 2006 que tal norma representa

jus cogens, ou seja, uma regra peremptória fundamental de Direito Internacional Público da qual não se permite derrogação (SCHABAS, 2010).

Apesar de o Direito Internacional Penal, por meio do TPI e dos Tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda, buscar a responsabilização de indivíduos por atos genocidas, a responsabilidade estatal por tais ações também é inegável. O foco na punição individual remota aos julgamentos de Nuremberg, porém o juiz Cançado Trindade nota:

Tentar fazer com que a aplicação da Convenção contra Genocídio a Estados seja uma tarefa impossível desproveria a Convenção de sentido, tornando-a quase letra morta; criaria, ainda, uma situação na qual certos atos criminosos estatais egrégios, resultantes em genocídio, ocorreriam impunemente [...] Genocídio é, de fato, um crime egrégio cometido sob a direção ou a cumplicidade benigna do Estado e de seu aparato. Ao contrário do que foi suposto pelo Tribunal de Nuremberg em seu julgamento célebre (parte 22, p. 447), os Estados não são "entidades abstratas"; eles têm estado engajados concretamente, junto a executores individuais (seus chamados "recursos humanos", agindo em seu nome), em atos de genocídio, em diferentes locais e momentos históricos.

[...] Juntos – indivíduos e Estados – foram responsáveis por tais atos horrendos. Nesse contexto, a responsabilidade individual e a estatal complementam uma a outra. Em suma, a determinação da responsabilidade estatal não pode ser descartada na interpretação e na aplicação da Convenção contra o Genocídio (CANÇADO TRINDADE, 2015, p. 30).

Em conclusão, pois, presentemente é indubitável que há uma obrigação universal jurídica que vincula todos os Estados, indivíduos e mesmo organizações, independentemente de a terem explicitamente aceito ou não, visando a proibir, punir e prevenir o crime de genocídio. O que se entende por genocídio, nesse contexto, é aquilo disposto no Artigo 2º da CPRCG. Mesmo aberto a diferentes interpretações, a determinação da ocorrência do crime sempre se baseia na observação de certos elementos, em especial os *grupos protegidos*, os *atos de genocídio* e a *intenção*.

Em primeiro lugar, os grupos protegidos aos quais a Convenção se refere são grupos nacionais, étnicos, raciais e religiosos. Esses correspondem ao que, na época em que a Convenção foi redigida, se entendia por “minorias nacionais” – este era, por exemplo, o entendimento de Lemkin (SCHABAS, 2010). A maior controvérsia relativa a este elemento é a que diz respeito à inclusão, nesse rol, de grupos políticos. De acordo com Schabas (2010), apesar de o entendimento posterior ser o de que essa exclusão deve-se à pressão soviética durante as negociações da CPRCG, na verdade a oposição ao acréscimo de grupos políticos era vasta dentre os redatores do documento, Lemkin inclusive. Para se compreender esse posicionamento, é necessário recordar que o jurista polonês entendia o genocídio como um “ataque sincronizado” a aspectos físicos, biológicos e culturais da vida grupal. Caso um grupo político seja vitimado, porém, mesmo com sua destruição física e biológica total, não há

aniquilamento cultural, tendo em vista que há outros indivíduos que compartilham a cultura dos membros do grupo político mas que não fazem parte dele. O extermínio deste, portanto, não corresponderia ao desaparecimento de uma cultura.

Aksar (2003), por sua vez, crê que tal interpretação deve-se ao momento no qual a Convenção foi redigida, e não se aplica contemporaneamente, tendo em vista que hodiernamente grupos políticos e econômicos tornaram-se socialmente mais importantes do que as “minorias nacionais”. De acordo com esse autor, essa é, também, a interpretação dos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda, revelando um processo dinâmico de desenvolvimento do Direito Internacional:

Nesse contexto, a prática dos tribunais *ad hoc* em relação à interpretação e a aplicação da noção de grupo vitimado ou protegido no significado da Convenção contra o Genocídio é historicamente significativa sob a premissa de que a prática do [Tribunal Penal Internacional para Ruanda] provou que *grupos protegidos não são limitados a grupos nacionais, étnicos, raciais ou religiosos, e que qualquer grupo, desde que seja estável e permanente, pode ser salvaguardado pela Convenção contra o Genocídio* (AKSAR, 2003, p. 220, grifo nosso).

Assim, para esse autor, o determinante não é o grupo caracterizar-se por ser nacional, étnico, racial ou religioso, mas a estabilidade e permanência de sua existência. Grupos políticos ou econômicos, desde que permanentes, poderiam portanto se incluir sob o escopo da Convenção. O debate acerca desse entendimento persiste.

Consensual, por outro lado, é a interpretação de que, de maneira geral, aquele que *comete* o genocídio é quem define se a vítima individual é ou não membro de um dos grupos elencados: “Com considerável frustração, advogados e cortes procuraram por definições objetivas dos grupos protegidos. Mas a maioria dos julgamentos trata a identificação do grupo protegido como uma questão essencialmente subjetiva” (SCHABAS, 2010, p. 134). Assim, para o Direito Internacional, a determinação de pertencimento ou não ao grupo-vítima deve ser feita a cada caso julgado, observando suas particularidades.

Outro aspecto relevante do elemento *grupo protegido* refere-se à interpretação do trecho “em parte” do Artigo 2º da Convenção. Enquanto “no todo” deixa clara a possibilidade de extermínio completo do grupo, “em parte” deixa algumas dúvidas: o ataque a um indivíduo apenas, por ser ele parte de um grupo protegido, já caracteriza genocídio? Ou há um número mínimo de vítimas? Qual seria, então, esse número? Schabas (2010) destaca que há duas abordagens para se resolver o dilema: considerar a “parte” como *parte substancial* ou como *parte significativa*. Aquela ideia se baseia em um entendimento do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia, que considerou que a parte atacada do grupo deve ser “substancial”. O entendimento subjacente é o de que o perpetrador do genocídio está limitado

pelas oportunidades a ele apresentadas, nem sempre tendo possibilidade de exterminar completamente o grupo. Assim, uma tentativa de destruir um número suficientemente extenso de membros do grupo já caracterizaria o crime de genocídio. Por sua vez, a compreensão que adiciona à “parte” o adjetivo “significativa” tem, ainda de acordo com Schabas (2010), um embasamento mais qualitativo. A parte significativa do grupo pode ser sua liderança, sua elite ou ainda suas mulheres ou sua população masculina adulta. Foi o que se deu, por exemplo, no massacre de Srebrenica, na Bósnia, em 1995, no qual foram mortos cerca de sete mil homens muçulmanos, cuja estrutura social era patriarcal – representavam, pois, uma parte significativa do grupo. Os tribunais *ad hoc*, portanto, se utilizaram dessas possibilidades conceituais para ampliarem a possibilidade de responsabilização dos perpetradores, que não seriam acusados de genocídio caso a interpretação fosse restrita à parte substancial do grupo, por exemplo.

Outro elemento do crime de genocídio em sua definição para o Direito Internacional são os atos de genocídio, ou *actus reus*. Estes são os elementos materiais ou físicos do crime, e estão elencados nas alíneas de (a) até (e) do Artigo 2º da CPRCG. A redação preliminar do documento, da qual Lemkin participou, incluía atos de genocídio cultural em seu rol, porém decidiu-se manter apenas os atos de genocídio físico e biológico. O argumento foi que o genocídio cultural era uma questão de direitos humanos, e portanto deveria ser tratado no escopo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que foi adotada no dia seguinte à adoção da CPRCG, sem qualquer menção à destruição cultural. Entende-se, porém, que havia preocupação por parte de muitos Estados de que atos que eles haviam cometido – ou pudessem vir a cometer – se enquadrariam na definição (SCHABAS, 2000). Assim, a redação final da Convenção excluiu a violência cultural como forma de genocídio.

Sob o temor de que a CPRCG se tornasse muito ampla, determinou-se, apesar de propostas contrárias durante o debate sobre o documento, que a lista de atos elencados nas alíneas do Artigo 2º fosse exaustiva. O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, redigido em 1998 e adotado em 2002, reproduziu tanto a definição quanto o rol de atos contidos na Convenção. Segundo Schabas (2000), não se levantou, na discussão do Estatuto, a possibilidade acrescentar outros atos a esse elenco.

O autor faz, pois, duas observações acerca dos atos de genocídio: uma que se refere à prova desses atos, e outra relativa à possibilidade de serem cometidos não apenas por ação, mas também por omissão. Inicia por diferenciar alguns atos que, pelo fato de o elemento material incluir um resultado específico, necessitam de provas, além do ato em si, também de seus resultados. Requerem tal prova os atos de matar membros do grupo, causar ofensas graves à sua integridade física ou mental e transferir forçosamente crianças de um grupo a

outro. Caso não haja evidências do resultado, Schabas (2000) ressalta, o acusado ainda pode ser condenado por *tentativa* de cometer o crime. Além disso, a “prova de um crime de resultado também requer evidência de que o próprio ato é uma ‘causa substancial’ do resultado” (SCHABAS, 2000, p. 156).

Os atos de genocídio ainda podem ocorrer ou por ação ou por omissão. O mais claro ato de omissão é a sujeição do grupo a condições de vida visando à sua destruição, tal como reduzir a disponibilidade de comida às vítimas. Porém, qualquer ato listado pode ser cometido por omissão, mesmo homicídio. Schabas (2000) demonstra isso citando um caso julgado no Tribunal Penal Internacional para Ruanda: o réu ficara responsável, em um hospital, por cuidar de crianças que acabaram sendo mortas – foi acusado, portanto, de genocídio, não especificamente por ter cometido homicídios, mas por omitir ajuda às vítimas. Outra situação de omissão é aquela na qual um comandante ou superior não impede que seus subordinados cometam genocídio. Nesse caso, o superior pode também ser condenado pelo crime.

Por fim, o terceiro elemento do crime de genocídio é a *intenção*. Expressa pelo trecho “praticado com intenção de destruir” do Artigo 2º da Convenção, a intenção é o elemento determinante do crime de genocídio. Este envolve, de fato, dois tipos de intenção. Em primeiro lugar, os atos enumerados e discutidos acima devem ser realizados imbuídos de intencionalidade. O autor de qualquer ação ou omissão deve intencionalmente matar, ofender a integridade física ou moral, sujeitar as vítimas a situações degradantes, impor medidas que impeçam nascimentos no grupo alvo ou transferir crianças de um grupo a outro. Porém, para além da intenção de cometer os atos em si, deve haver também uma intenção específica, ou *dolus specialis*, que é o que de fato caracteriza o genocídio – a intenção de destruir um grupamento humano, enquanto tal:

O Artigo 2º da Convenção contra o Genocídio apresenta uma descrição precisa de intenção, qual seja “destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal”. A referência à “intenção”, no texto, indica que a acusação deve ir além de demonstrar que o acusado pretendia tomar parte na conduta, ou pretendia causar a consequência. Deve-se também provar que o acusado teve uma “intenção específica”, ou *dolus specialis*. Caso não se prove a intenção específica, o ato ainda é punível, porém não como genocídio. Pode ser classificado como crime contra a humanidade ou pode simplesmente ser um crime sob o direito penal ordinário (SCHABAS, 2000, p. 214).

Em seu Artigo 30 (2), o Estatuto de Roma do TPI esclareceu que o entendimento de “intenção” tem dois aspectos: (i) o autor de uma conduta deve ter-se proposto a adotá-la; (ii) o autor de uma conduta deve ter-se proposto a causar seu efeito, ou pelo menos ter ciência de que a consequência advinda de sua ação ou omissão aconteceria como resultado normal da cadeia de eventos impulsionada por seu comportamento. Assim, no caso do genocídio o autor

deve ter propositadamente cometido qualquer um dos atos enumerados e ter-se proposto a causar sua consequência – qual seja, destruir um grupamento humano. Goldsmith (2010), apesar de questionar a centralidade do *dolus specialis* para a determinação do genocídio, resume o porquê de se atribuir tamanha relevância a esse elemento:

O dolus specialis é visto por alguns como o único nível de intenção apropriado para o crime de genocídio, pois permitir qualquer outra forma mais baixa de intenção traria o risco de situações que resultam na destruição do grupo, sem a intenção dessa destruição acontecer, serem entendidas erroneamente como genocídio (GOLDSMITH, 2010, p. 141).

Em conclusão, sendo o alvo do genocídio mais do que o indivíduo, o grupo, o que caracteriza esse crime é a intenção específica de ser a vítima de qualquer um desses atos o grupo em si, e não os indivíduos. Qualquer uma das ações elencadas no Artigo 2º da Convenção contra o Genocídio que seja cometida visando a destruir não *o grupo*, mas “simplesmente” o indivíduo que é alvo direto dessas condutas, não pode, para o Direito Internacional, ser tomada por genocídio, mas deve ser entendida como crime contra a humanidade ou como um crime regulado domesticamente, como homicídio, lesão corporal, dentre outros.

A delimitação dos grupos protegidos, a restrição dos atos àqueles elencados nas alíneas do Artigo 2º da Convenção e a necessidade de determinação da intenção específica dos autores tornam o conceito de genocídio bastante restrito para o Direito Internacional, como admite o próprio Schabas (2000; 2010), um jurista. Porém, de acordo com o autor, é justamente essa limitação que torna o genocídio digno de atenção: “o genocídio, enquanto conceito legal, permanece reservado essencialmente para os mais claros casos de destruição física de grupos nacionais, étnicos, raciais ou religiosos” (SCHABAS, 2010, p. 141). Qualquer atrocidade que não se adeque ao conceito de genocídio, defende, não deixará de ser punida pelo Direito Internacional, tendo em vista o desenvolvimento de legislação contra graves violações de direitos humanos ou de direito humanitário, ou ainda contra crimes de guerra ou crimes contra a humanidade:

É claro que há importantes prerrogativas políticas e muito simbolismo associado ao rótulo “genocídio”, e muitas vítimas ficam extremamente decepcionadas quando seu próprio sofrimento é reconhecido “meramente” como crimes contra a humanidade. Eles não prezam completamente a importância das distinções legais, que são resultado de um debate histórico complexo (SCHABAS, 2010, p. 135).

O jurista, portanto, nega a necessidade de expansão do conceito de genocídio, tendo em vista que assim perderia sua tão estimada singularidade que o torna especial. Paralelamente aos desenvolvimentos do Direito Internacional, porém, desenvolveu-se também o campo denominado Estudos de Genocídio, que em geral não aceita a restrição conceitual

jurídica e busca, assim, definições alternativas para o fenômeno, baseadas na Filosofia, na Sociologia, na História, na Ciência Política, ou seja, em um arcabouço mais amplo das ciências sociais.

1.4 O genocídio como fenômeno social: novas definições

Paralelamente ao desenvolvimento do Direito Internacional em matéria de genocídio, emergiu também um campo de estudos inteiramente voltado à análise específica desse fenômeno. Essa área, denominada de Estudos de Genocídio, incentivou o surgimento de interpretações alternativas à jurídica em sua conceituação, o considerando um processo social com mais nuances e complexidade do que apenas alguns elementos necessários para a identificação de um crime.

Apesar da grande quantidade de artigos científicos e livros debatendo conceituações alternativas, neste trabalho duas obras que buscam novos entendimentos acerca do fenômeno serão analisadas. Foram eleitas por seu impacto sobre o campo de Estudos de Genocídio e pela conseqüente notoriedade adquirida na área: o livro *What is Genocide?* [O que é genocídio?], de Martin Shaw (2007), e o primeiro volume da série *Genocide in the Age of the Nation State* [Genocídio na era do Estado-nação], intitulado *The Meaning of Genocide* [O significado de genocídio], de autoria de Mark Levene (2005). Verdeja (2010, pp. 515, 518), que resenhou ambos, afirma que aquele “traz novo rigor e clareza a debates acerca do significado de genocídio [...] para desenvolver uma definição ampla de genocídio que evita as armadilhas do estrito legalismo”, enquanto este é uma “das mais audaciosas e impressionantes obras sobre o tema a surgir em algum tempo”.

Para Shaw (2007), a interpretação jurídica é limitada: em primeiro lugar, por reduzir genocídio à destruição física, ou aniquilação completa, dos membros do grupo; mas, principalmente, por se caracterizar pela dependência da determinação da *intencionalidade*. A crítica à centralidade da intenção na determinação jurídica do crime é bastante difundida nos Estudos de Genocídio. Preocupado em apresentar uma interpretação de “intenção” alternativa que possa ser utilizada pelo Direito Internacional, Singleterry (2010), por exemplo, defende um entendimento mais flexível acerca desse elemento:

A interpretação da CPRCG não deveria requerer a intenção de se praticar “genocídio” per se, mas a intenção de se “destruir” a unidade social de um grupo protegido. Se, concomitantemente, no processo, um ato proibido, tal como homicídio, é cometido, então se pode inferir genocídio (SINGLETERRY, 2010, p. 58).

Já Samelin (2003, p. 198-9) é mais contundente, apontando que o uso do elemento *intenção* é “problemático para as ciências sociais”, pois “pressupõe uma visão simplificada do processo que levou ao massacre”. Explica: “Abordar a determinação do processo de destruição de civis por meio do prisma da intenção leva, pois, ao risco de se negligenciar a complexidade do desenvolvimento de tal fenômeno”.

Shaw (2007, p. 83-4), por sua vez, critica o excesso de racionalidade imputado aos perpetradores sob a lógica da intencionalidade: “O genocídio, então, implica *a ideia absoluta de uma intenção original singular, carregada de valores, que guia todas as ações da organização perpetradora durante todo um período histórico*”. Segundo o autor, é impossível determinar essa linearidade na busca de um objetivo único de destruição total do grupo alvo. Deve-se compreender que os objetivos e abordagens em geral variam no transcurso dos casos. A sugestão de Shaw (2007), portanto, é de que se interprete a intenção como um tipo ideal, da qual os casos concretos podem se aproximar ou se distanciar, fornecendo assim uma ferramenta para o seu entendimento. Sob uma lógica weberiana, o autor ainda aponta que o determinante do genocídio é o *significado subjacente* à ação dos perpetradores. Portanto, mais do que estabelecer a intenção – entendida como um tipo ideal –, deve-se determinar o significado que os perpetradores imputam a suas ações violentas.

Estabelece-se, destarte, o genocídio como uma ação social, orientada tanto pelas organizações sociais complexas dos perpetradores quanto pelo comportamento das vítimas. Assim, para compreendê-lo é necessário que se desvende tanto a estrutura quanto as relações sociais inerentes ao caso concreto e, então, que se compare esses dois elementos ao modelo idealtípico do que se entende por genocídio. Em termos relacionais, pois, Shaw (2007, p. 95) aponta que “as vítimas não têm outra escolha a não ser orientar suas ações conforme o poder avassalador do inimigo que os ataca. Porém, as ações das vítimas também afetam as dos perpetradores”. Já no que diz respeito à estrutura:

No caso do genocídio, é uma *estrutura de conflito*, primariamente o conflito qualitativamente assimétrico entre um poder armado e a sociedade civil desarmada, mas também implicando na possibilidade de resistência armada e de aliança com outros poderes armados que ‘equilibrem’ o conflito genocida de modo a torná-lo algo mais simétrico. Como tal, o genocídio é mais bem comparado e compreendido em relação a outras estruturas de conflito – especialmente de conflitos políticos violentos e de larga escala. O caráter distintivo do genocídio é estabelecido pelas diferenças entre este e aqueles outros tipos, especialmente a guerra, o tipo mais fundamental de conflito e poder com o qual compartilha tantas características. O genocídio é, portanto, um fenômeno estrutural no sentido de que é *um padrão recorrente de conflito social, caracterizado por formas particulares de relações entre os atores e com conexões típicas a outras estruturas de conflito social* (SHAW, 2007, p. 95-6).

De acordo com Shaw (2007), portanto, para se determinar um genocídio, em vez de se estabelecer a intenção dos autores, como a interpretação jurídica propõe, deve-se observar as características distintivas deste fenômeno face a outras formas de violência em larga escala. Para ele, a característica marcante do genocídio é o fato de grupos *civis* serem construídos como o inimigo a ser destruído: “O genocídio constrói [...] populações civis desarmadas como objetos, por si próprios, dos modos de violência normalmente aplicados apenas aos inimigos armados” (SHAW, 2007, p. 112). O autor considera, portanto, o genocídio como uma forma de guerra; mais especificamente, como uma guerra contra grupos civis:

A diferença entre guerra e genocídio não reside no caráter destrutivo da ação, na modalidade violenta ou no ator típico (tendo em vista que organizações de poder armadas existem principalmente para a guerra). *A diferença reside na construção de grupos civis como inimigos a serem destruídos, não apenas no sentido social ou político, mas também no militar* (SHAW, 2007, p. 111).

A caracterização de tal grupo civil enquanto nacional, étnico, racial ou religioso é de importância secundária na abordagem do autor, pois a classificação dos indivíduos dentro desses grupos, executada pelos perpetradores, é necessariamente fantasiosa. O grupo pode ou não ser “real”, pode ou não fazer parte da própria identidade das vítimas, pode ou não ser identificado por observadores externos – todos esses aspectos são irrelevantes, tanto pela relação entre indivíduo e grupo ser mais complexa do que um binômio pertencimento *versus* não pertencimento, quanto pelo fato de que, por meio do próprio discurso dos perpetradores, estes compõem uma pseudoclassificação que determina, em maiores ou menores graus de deturpação, a construção de uma realidade.

Muitas das explicações para o fenômeno apontadas pelo campo de Estudos de Genocídio, portanto, tornam-se acessórias na análise de Shaw (2007). A modernização da sociedade, os aspectos culturais e psicológicos, a economia e, em certa medida, mesmo a política, são, para ele, explicações secundárias do fenômeno – o *locus* explicativo residiria, pois, na *guerra*; seria, portanto, *militar*:

[...] o uso (e ameaça) de violência física e morte define a “destruição” de grupos sociais: geralmente, não é possível conceber o genocídio sem esses elementos. Nesse sentido, genocídio é como a guerra: apesar de ambos envolverem muitas fases e momentos nos quais a violência não é proeminente, são definidos, em última instância, por objetivos de destruição que só fazem sentido em termos de violência (SHAW, 2007, p. 147).

É importante ressaltar, porém, que tal destruição não é necessariamente física. Enquanto construções sociais, grupos não são constituídos ou destruídos por conta da substância corporal de seus indivíduos. Assim, deve-se compreender que o dano ao grupo é causado não apenas pela morte de seus membros ou por agressões contra eles, mas também pela destruição de seus modos de vida coletivos:

“Matar” um grupo significa destruir seu suposto poder, seus meios de vida comuns e suas instituições: *a extensão da destruição física que isso implica varia de acordo com os objetivos e a ideologia do perpetrador, com o tipo de controle que exerce sobre a população alvo e com seu êxito prático* (SHAW, 2007, p. 108).

Em conclusão, Shaw (2007, p. 154) expõe suas ideias na forma de uma definição de genocídio que objetiva ser utilizada como um estrutura (*framework*) ampla e geral para a análise do fenômeno: “[...] *genocídio é uma forma de conflito social violento, ou guerra, entre organizações de poder armadas que buscam destruir grupos sociais civis e aqueles grupos aliados a outros atores, que resistem a essa destruição*”.

Em sua resenha da obra, Verdeja (2010) elogia essa abordagem “geral” de Shaw (2007), argumentando que provê uma definição útil e inclusiva que pode ser utilizada na análise de diversos casos sem a perda de rigor ou coerência conceitual. Também exalta dois propósitos do livro: a crítica às formulações legalistas sobre genocídio e sobre guerra, e a análise sociológica das interações sociais complexas que compõem o fenômeno.

O resenhista ainda reconhece uma possível crítica à análise de Shaw (2007): a de que o autor amplia em demasia o conceito de guerra para abarcar o fenômeno em questão. A guerra seria regulamentada por normas e guiada por objetivos racionais contra inimigos armados claramente definidos, o que não se observa em casos de genocídio. O próprio Verdeja (2010), porém, discorda dessa ressalva:

[Shaw (2007)] argumenta de maneira persuasiva que o genocídio constrói simbolicamente os civis como objeto de técnicas e estratégias normalmente reservadas a combatentes armados e, portanto, que a natureza do genocídio tem em seu âmago uma versão radicalizada da lógica da guerra em massa: destruir o poder social (nesse caso, a identidade coletiva) do inimigo (VERDEJA, 2010, p. 516).

Assim, a definição de Shaw (2007) apresenta-se como uma valiosa ferramenta de análise do genocídio enquanto um fenômeno social, visando a superar algumas das limitações da conceituação jurídica do crime. Sua contextualização da problemática da intenção, bem como seu foco nas relações e estruturas, além da relativização da caracterização dos grupos, permitem análises mais amplas e complexas acerca de casos concretos.

Mais uma alternativa à definição jurídica é proposta por Levene (2005), para quem os casos de genocídio não podem ser compreendidos individualmente, mas apenas com o uso de referências comuns tendo em vista que estão inseridos todos em um mesmo sistema político e econômico. Nos trechos iniciais de sua obra, o autor propõe a seguinte formulação:

O genocídio ocorre quando um Estado, percebendo uma ameaça à integridade de sua agenda por parte de um agregado populacional – definido pelo Estado como uma coletividade orgânica, ou série de coletividades –, busca remediar a situação por meio da eliminação física sistemática e *en masse* desse agregado, *in toto* ou até que não mais seja percebido como uma ameaça (LEVENE, 2005, p. 35).

O próprio autor, porém, admite que tal formulação não é, por si só, uma definição, mas apenas um quadro contextual e conceitual no qual desenvolve sua pesquisa. Realiza, pois, uma análise histórica que o faz levantar a hipótese de que o fenômeno é um subproduto comum da emergência do domínio ocidental sobre a política e a economia mundiais. A crítica desse autor à interpretação legalista reside não apenas na dependência desta à intencionalidade, mas também no fato de que considera o genocídio um acontecimento anômalo e aberrante quando, de fato, é ordinário no desenvolvimento histórico da hegemonia ocidental. Sua abordagem sistêmica, portanto, parte do pressuposto de que o sistema é falho e vicioso.

Para Levene (2005) esse vício sistêmico advém de três elementos que, paradoxalmente, são considerados normais ou mesmo benéficos ao próprio sistema: a emergência da hegemonia ocidental, a modernização e a preponderância do Estado-nação. Acerca do primeiro, destaca o autor:

O rápido crescimento e expansão de economias cada vez mais mercantilistas e, posteriormente, abertamente capitalistas, de um centro europeu ocidental até os cantos mais longínquos do globo, a partir do fim do século XV, foram acompanhados, quando não completamente alcançados, por coerção e conquistas militares [...] Mesmo que a ascensão do ocidente não tenha sido acompanhada por uma agenda política geral de aniquilação de populações estrangeiras, criou um discurso cultural mais amplo no qual se considera essa aniquilação perfeitamente concebível; tais aniquilações ocorreram de fato por vezes, sem mencionar outras inúmeras interações, fraturas e tensões entre - e dentre - entes políticos e sociedades ocidentais que, em longo prazo, também levaram a um quase incalculável potencial para a violência extrema e exterminadora (LEVENE, 2005, p. 11-2).

Assim, instituiu-se uma complacência quanto à violência estrutural das regiões metropolitanas sobre as periféricas ou semiperiféricas, dado o monopólio do mercado global detido por aquelas. Ao mesmo tempo, isso levou estas a procurarem maneiras de se reinventarem a fim de competir com as áreas centrais ou evitar serem subjugadas por elas. A ascensão do ocidente, portanto, trouxe como corolário a emergência de epistemologias ocidentais, destacando-se, segundo o autor, a modernidade, cuja “metanarrativa positivista do progresso” (LEVENE, 2005, p. 13) apresenta-se em estreita relação com as condições econômicas necessárias para uma ordem global ocidental. Ademais, a modernidade preconiza um sistema classificatório que visa a categorizar os seres humanos, além de tender a reduzir e a simplificar fenômenos complexos. Essas características facilitaram e permitiram a emergência de conceitos como o de raça, na biologia, e o de etnia, na antropologia.

Segundo Levene (2005), porém, esses elementos fazem sentido apenas dentro de um quadro normativo de organização política – o Estado-nação. A ambição da *unidade* perpassa sua construção, seja na unificação do uso legítimo da violência sob a insígnia estatal, seja na

homogeneização dos indivíduos sob determinações sociais, culturais, econômicas ou mesmo linguísticas. Isso tem por objetivo atender aquele que é, de acordo com o autor, um dos objetivos principais do Estado moderno: a busca por desenvolvimento, ou seja, o processo de “mobilizar seus recursos, inclusive os recursos humanos, a fim de competir em um quadro crescentemente universal de Estados-nações igualmente buscando a modernização” (LEVENE, 2005, p. 16).

Esses elementos não levam necessariamente ao genocídio, mas se apresentam como precondições do fenômeno, ou características sistêmicas que possibilitaram sua emergência. A concretização dessa possibilidade, portanto, depende, ainda segundo Levene (2005), de uma complexa matriz de ingredientes específicos em condições variáveis e situações de crise. Um dos aspectos dessa “matriz” são as relações entre vítimas e perpetradores. O autor rechaça a concepção segundo a qual o genocídio é um ato racional ou utilitário: compreender o genocídio depende de se compreender a mente do perpetrador, permeada por ansiedades, fobias e obsessões que são projetadas sobre um grupo que, por sua vez, não deve ser entendido como vítima passiva de violência, mas como protagonista de relações políticas com quem a executa. O relacionamento entre esses dois conjuntos – vítimas e perpetradores – é permeado por irracionalidades oriundas justamente dessas ansiedades, fobias e obsessões, e a fim de entender casos específicos de genocídio, portanto, é preciso decifrá-las.

Outro aspecto essencial da matriz de Levene (2005) é justamente o sistêmico, ou, mais especificamente, o desenvolvimento histórico do sistema. Observam-se episódios de violência em larga escala pré-modernos; porém, diferenciam-se do genocídio, um fenômeno moderno, não devido aos meios empregados, aos diferentes arranjos institucionais ou à escala, mas ao quadro político de formação estatal moderna no qual este estão inseridos, caracterizado pela emergência do ocidente em um sistema global interligado:

O genocídio permanece, pois, como um ataque estatal a uma ou mais populações comunitárias. Mas também emana de uma resposta crítica a um problema ou de integridade ou de soberania ou de lugar *percebido* pelo Estado dentro do sistema internacional [...] Dito isso, não apenas todos os genocídios modernos são perpetrados visando à integridade do Estado vis-à-vis outros Estados concorrentes, mas também a ligação se manifesta regularmente no modo pelo qual os regimes repetidamente acusam a população comunitária vítima de ser agente coletiva de forças externas, extraestatais, cujo suposto objetivo é enfraquecer os esforços do próprio Estado em eliminar ou retificar sua *fraqueza* internacional (LEVENE, 2005, p. 156).

O genocídio se caracteriza, pois, por ser a cristalização, com apoio popular, de uma fobia do Estado e das elites dirigentes projetada contra um grupo-vítima que se acredita estar interpondo ao caminho do modelo de desenvolvimento – objetivo estatal por excelência – proposto por aqueles. Essa trajetória, aponta ainda Levene (2005), em geral busca ser

acelerada e fugir às regras do jogo impostas pelas potências ocidentais assim que se estabeleceram em sua posição hegemônica – à qual chegaram, ironicamente, por meio do uso das mesmas formas de violência que agora dizem rechaçar. Quando essa suposta maneira de ascensão dos “tardios” encontra a resistência, real ou imaginada, de um grupo com o qual o poder central estabelece uma relação assimétrica de poder imbuída de medos, ressentimentos e de atribuição de culpa pela situação “atrasada” na qual o Estado se encontra, a matriz necessária ao genocídio se completa. Sumariza o autor:

[...] a tendência ao genocídio – pelo menos em sua cristalização contemporânea no século XX – é normalmente associada a Estados com um sentimento contemporâneo de injustiça face ao resto do mundo, a qual compensam não apenas cobrindo-se de imagens da grandeza, da inocência ou da pureza de seu passado, mas também utilizando-se intencionalmente disso como ferramenta de articulação de sua raiva e ressentimento contra outros Estados ou sociedades que, em sua visão, foram os ganhadores não merecidos em sua perda. Além disso, o fato em si de que novos regimes, normalmente motivados ideologicamente, são capazes de ascender ao poder em tais Estados, usualmente superando, nesse processo, governos mais tradicionalistas e *mainstream*, também sugere que seus sentimentos de frustração, privação relativa ou ódio são na verdade compartilhados amplamente por grandes parcelas da sociedade. Os consequentes esforços desse regime de radicalizar seus arranjos domésticos, bem como políticas externas, de forma a conscientemente se opor a ou desafiar as regras do sistema liberal ocidental são, assim, legitimados – mesmo, paradoxalmente, em casos de ruptura comunista – por um apelo à história nacional (LEVENE, 2005, p. 188-9).

Apresenta-se, assim, um quadro complexo, dependente de fatores psicológicos, políticos, sociológicos e econômicos, em sua explicação causal do fenômeno. Convém, portanto, após compreender suas motivações, esclarecer o que, exatamente, o autor entende por genocídio.

Diferentemente do proposto por Shaw (2007), para Levene (2005) o genocídio é uma espécie particular de assassinio em massa. Envolve, assim, a destruição física de “alguns”, mas não de “qualquer um”. Esses “alguns” caracterizam-se por pertencer a um grupo – seja ele autodeterminado, seja imaginado pelo perpetrador –, independentemente do rótulo aplicado – étnico, racial, ou qualquer outro. Este autor ainda diferencia o genocídio (o homicídio em larga escala) de um processo genocida anterior que, segundo ele, é fruto de um longo período de gestação e representa um “contínuo de estratégias repressivas do Estado” (LEVENE, 2005, p. 50). O processo, porém, pode não se cristalizar em um genocídio propriamente dito, que é entendido como o fim extremo de tal contínuo.

Levene (2005) procura definir o fenômeno de duas maneiras complementares: por meio da relação do genocídio com a guerra; e por meio da formulação de um tipo ideal. A perspectiva de Shaw (2007) se assemelha a esses dois métodos. Apesar de suas diferenças

conceituais, pois, para ambos o genocídio é compreendido como um tipo ideal específico de guerra.

De modo a relacionar genocídio e guerra, Levene (2005) distingue três tipos desta: guerras do *tipo um* são embates de Estados soberanos contra outros Estados soberanos. Guerras do *tipo dois* são conflitos entre um Estado e outro Estado ou nação soberano, mas considerado “ilegítimo”⁴. Já as guerras do *tipo três* correspondem às batalhas dentro das fronteiras de um território controlado por um Estado soberano contra um grupo que entende ser “ilegítimo”. A diferença entre os dois últimos tipos é tênue, e ambos podem tomar “características genocidas”, porém nenhuma delas equivale, automaticamente, ao genocídio:

O que [os] exemplos de Guerra Tipo Dois e Guerra Tipo Três confirmam, portanto, é que essas guerras totais nas quais o perpetrador é o Estado e a vítima é um grupo nacional ou comunitário (sendo ou não uma comunidade política autônoma) têm características próximas àquelas de genocídio. De fato, o genocídio não apenas é uma forma de guerra total da mesma maneira que [esses tipos] são, mas parece que emana, em muitos casos, desses próprios cenários de “guerra total” (LEVENE, 2005, p. 64).

O autor admite, pois, que há uma “lacuna” que separa o genocídio desses tipos de guerra, algo que lhe é peculiar. Aqui, diferencia-se de Shaw (2007) ao afirmar que tal peculiaridade reside não completamente em questões militares, mas na natureza do relacionamento do Estado com o grupo-vítima. Como discutido acima, Levene (2005) destaca os elementos psicológicos (fobia, ressentimento, etc.) e sociais dessa relação como ingredientes indispensáveis à concretização do genocídio. Em conclusão, “o genocídio de fato represente esses tipos de guerra em suas manifestações mais extremas, embora tenha, ao mesmo tempo, qualidades discretas que em última instância o tornam definível como algo diferente” (LEVENE, 2005, p. 65). De modo a apontar tais características diferenciais, portanto, o autor procede à elaboração de um tipo ideal.

A formulação ideal de Levene (2005) resulta da análise de três casos “clássicos” de genocídio – o Holocausto, o genocídio armênio do início do século XX e o caso de Ruanda em 1994 – e de dois casos cuja rotulação como tal, segundo o próprio autor, é disputada – a campanha soviética contra os kulaks e as ofensivas do Khmer Vermelho na segunda metade do século XX. Apesar de construir seu tipo ideal com base nas características comuns de casos concretos, destaca, assim como Shaw (2007), que é apenas uma representação mental

⁴ “A característica principal desse tipo de guerra é a dispensa completa das limitações pautadas pelas Convenções de Genebra pelo lado supostamente ‘legítimo’, sob a alegação de que a oposição armada com a qual está lidando não passa de ‘terroristas’, ‘sabotadores’ ou ‘bandidos’, que são incapazes de lutar guerras ‘civilizadas’ convencionais e, pior, são auxiliados por uma população nativa cujo nível social e cultural é desprezível” (LEVENE, 2005, p. 60). O autor dá como exemplos desse tipo a Guerra do Vietnã (1955-75) e a Guerra do Afeganistão (1979-89).

do fenômeno, servindo, portanto, não como uma taxonomia definitiva, mas como um quadro que visa a guiar a identificação e a classificação dos eventos como genocídio.

Não cabe aqui reproduzir a análise de cada um dos casos desenvolvida pelo autor, mas suas consequências teóricas. A primeira observação é a da centralidade do Estado, que tem papel fundamental na concepção, organização e execução dos genocídios. Além disso, em todos os casos observa-se o argumento, por parte do Estado, de que está apenas se defendendo de uma ameaça provocada pelo grupo-vítima. Outra característica é o fato de ser o perpetrador quem define as características, o pertencimento e, conseqüentemente, a existência grupo, tendo em vista que, em realidade, este dificilmente é uma entidade fixa. Outra ponderação relevante é o fato de o genocídio não demandar, necessariamente, um contexto de guerra para emergir: “apesar de o genocídio ser um produto de crise estatal, guerra não é um requisito absoluto para sua cristalização” (LEVENE, 2005, p. 86).

Com base na análise dos casos e nas conseqüentes ponderações teóricas, pois, o autor elenca nove atributos comuns que formam os elementos de seu tipo ideal de genocídio:

1. Um governo, ou regime em controle do Estado, comprometido com a extrusão de um grupo comunitário (ou grupos comunitários) com propósitos políticos e detentor de capacidade logística e de recursos para empreendê-lo por meio do extermínio físico direto.
 2. Uma ocasião na qual isso é possível com o mínimo de entrave ou interferência externa.
 3. Um sentimento intensificado de crise quando isso ocorre, com o governo acreditando que há perigo extremo para si próprio ou para o Estado.
 4. Uma seqüência de mortes prolongada e contínua no tempo e no espaço; o empreendimento do genocídio não é reduzível a um simples ato de assassinato em massa.
 5. Matança levada a cabo independentemente de distinções de idade ou de gênero.
 6. O emprego de pessoal – normalmente militar ou paramilitar – organizado pelo Estado para liderar a matança e de outros elementos da população dominante para dela participar.
 7. Uma incapacidade por parte do grupo ou grupos alvo de se defenderem ou contra-atacarem de maneira a parar ou impedir a matança de maneira significativa.
 8. Um sentimento por parte do governo de que o grupo comunitário é uma ameaça genuína e séria ao bem-estar do Estado e/ou da sociedade dominante de então, agora e no futuro, independentemente da coerência e da unidade coesiva do grupo enquanto grupo.
- [9.] O grupo alvo é o produto da construção da realidade social do perpetrador (LEVENE, 2005, pp. 76-7, 86).

Cabe lembrar a ressalva de Shaw (2007): o caso concreto pode se aproximar mais ou menos do tipo ideal. Assim, não é necessário que, para ser caracterizado como genocídio, o evento apresente todas as características descritas acima. Levene (2005) é enfático na observação de que episódios desse fenômeno dependem sobremaneira de fatores contingentes, extraordinários e, muitas vezes, únicos. Seus nove elementos, porém, servem, conforme afirmado anteriormente, como um guia na classificação ou não de uma ocorrência de matança em larga escala como genocídio. Fica clara, pois, uma distinção entre a definição jurídica do

fenômeno, que depende da determinação de elementos específicos do crime e a definição histórica, sociológica e política, que permite mais flexibilidade.

À guisa de desfecho da explanação da perspectiva de Levene (2005) sobre as causas e o conceito de genocídio, convém reproduzir um sumário de suas ideias sobre o tema, elaborado pelo próprio autor e veiculado dez anos após a publicação original da obra em questão:

[O] que todas as entidades políticas modernas, soberanas e internacionalmente reconhecidas têm em comum – seja qual for a nomenclatura por elas recebida ou autoproclamada – é que cada uma delas não teve qualquer chance a não ser competir econômica e politicamente em um sistema implicitamente darwinista social. E a causa histórica primordial disso foi: a derrubada daquilo que existia anteriormente (em que impérios “mundiais”, “normativos” e multipolares, quase sempre multiétnicos, se espriavam) por um pequeno grupo de Estados-nações modelo ocidentais, de vanguarda, capitalistas e liberais que efetivamente demandavam que todos os outros seguissem seu exemplo e corresse atrás deles. Sobreviver nesse sistema universal (que, obviamente, demorou pelo menos dois séculos para chegar à sua cristalização global recente) demandava outras políticas de reconfiguração social e cultural visando a “tirar o atraso”. Ou então, voltando à questão de sobreviver incorporado a, transcender, ou mesmo desafiar diretamente os termos dessa política econômica mundial: parte do que torna o genocídio tão atraente, porém tão problemático, é que a falha em atingir esses objetivos, normalmente associada a crises monumentais do Estado e da sociedade, é descontada, aliviada ou, de fato, aproveitada por meio de ataques homicidas contra grupos entendidos como tal, dentro, às margens ou além das fronteiras estatais. Pode-se certamente depreender um cálculo econômico em muitas, senão todas, as ocorrências de genocídio, mais claramente associado à extrusão dos bens do grupo comunitário, ou de sua riqueza e terras, para benefício do regime, Estado e/ou sociedade em geral. Mas é quase impossível evitar o fato de que o genocídio também é sintomático de um distúrbio psicossocial agudo (LEVENE, 2015, p. 242).

Algumas críticas foram feitas às formulações de Levene (2005). O próprio Shaw (2007) dialoga com sua obra: de acordo com este autor, aquele comete uma abstração excessiva, tendo em vista que a maioria dos Estados mais pobres, apesar de sofrer pressões econômicas, *não* comete genocídio. Assim, insiste que a explicação reside em variáveis políticas e militares. Pode-se contra-argumentar, porém, que as motivações econômicas representam, para Levene (2005), as *precondições sistêmicas* do genocídio; sua cristalização, contudo, depende de diversos fatores contingenciais incluindo, de fato, cálculos políticos e militares.

Já Verdeja (2010), apesar de elogiar a importância e muitas das conclusões do trabalho de Levene (2005), questiona a capacidade preditiva de suas hipóteses. A metodologia macro-histórica, argumenta, prevê mais casos desse fenômeno do que de fato acontecem: se a emergência do Estado-nação é tida como catalizadora do genocídio, a propagação dessa entidade política deveria se traduzir na ocorrência mais frequente do fenômeno do que concretamente se observa. Assim, a capacidade de predição dependeria da explicitação, por

parte do modelo de Levene (2005), dos fatores contingentes que explicariam *onde* e *quando* os genocídios ocorrem. É fato que Levene (2005) não lista explicitamente quais são essas condições específicas, mas grande parte de sua obra é dedicada à discussão de alguns desses fatores: a projeção de uma fobia da elite dominante sobre o grupo-vítima, a existência de ressentimentos entre essas duas facções, um momento de crise social, entre outros. Ademais, não se pode esperar que qualquer modelo descreva exatamente qual a “receita” precisa que resultará em um genocídio, precisamente porque os fatores contingentes são, justamente, contingentes – e não o seriam se fossem previsíveis ou recorrentes. Admitir que o genocídio dependa de fatores extraordinários, pois, é reconhecer que é praticamente impossível prevê-lo com a exatidão que Verdeja (2010) ambiciona. Se todos os modelos incapazes de prever com precisão o fenômeno fossem descartados, não haveria mais Estudos de Genocídio.

Em conclusão, as formulações tanto de Shaw (2007) quanto de Levene (2005) demonstram que o campo de Estudos de Genocídio é capaz de produzir teorias robustas que descrevem e explicam o fenômeno de maneira complexa por meio de ferramentas da Sociologia, da Ciência Política, da História, da Psicologia, entre outros, ou seja, mediante uma abordagem interdisciplinar que, ao mesmo tempo, cria uma disciplina com um objeto de estudos próprio. Revelam, também, que há alternativas flexíveis à definição jurídica estrita do crime. Não se pretende sugerir que a definição da CPRCG deva ser ignorada ou deixada de lado apenas por ser mais restritiva. Pelo contrário, essa característica é necessária a uma norma jurídica que deve respeitar os princípios do devido processo legal e da justiça. O problema, porém, é quando essa inflexibilidade se estende ao campo da ação política e humanitária sob ideias como a da soberania estatal.

CAPÍTULO 2 – IDEIAS, REGRAS E A REPRESSÃO INTERNACIONAL AO GENOCÍDIO

2.1 Materialismo e idealismo nas Relações Internacionais

Tradicionalmente, a disciplina de Relações Internacionais se caracterizou por ser essencialmente materialista. Durante a Guerra Fria, período no qual se desenvolveu muito da Teoria das Relações Internacionais, percebia-se que as forças militares, a quantidade de ogivas nucleares ou a acumulação dos recursos econômicos, dentre outras ferramentas de *hard power*, determinavam – e explicavam –, quase exclusivamente, o funcionamento do sistema internacional e a distribuição de poder entre os atores. Como consequência, conceitos como o de anarquia, autointeresse e sobrevivência tornaram-se centrais nas RI.

A caracterização de determinada Teoria como “materialista” significa que ela “explica os efeitos do poder, dos interesses ou das instituições referindo-se a forças materiais ‘brutas’ – coisas que existem e têm certas forças causais independentes das ideias”. Assim, a “natureza humana, o ambiente físico e, talvez, os artefatos tecnológicos” (WENDT, 1999, p. 94), como todos os objetos materiais, teriam existência e, mais importante, poder explicativo autônomo nas relações internacionais. Formulação clássica desse posicionamento observa-se na obra de Morgenthau (2003 [1948]), por exemplo, para quem o poder de uma nação depende de sua geografia, de seus recursos naturais, de sua capacidade industrial e, principalmente, de sua capacidade militar, que confere “importância verdadeira” (MORGENTHAU, 2003 [1948], p. 237) aos demais fatores. O autor procura explicar, em seu livro, as “leis” que regem as relações internacionais: tendo em vista que estas são disputas pelo poder, o que de fato as explica, pois, é a distribuição de capacidades materiais. A visão materialista é tão arraigada na obra do autor que a ele é “óbvio, a ponto de podermos dispensar qualquer elaboração, o fato de que o poder nacional depende do grau de preparação militar” (MORGENTHAU, 2003 [1948], p. 237).

Novas formulações de inspiração realista também levaram em consideração o materialismo como fator fundamental de explicação das relações internacionais. Para Waltz (1979), por exemplo, um dos fatores que determina a estrutura do sistema internacional, além do princípio ordenador da anarquia, é a distribuição de capacidades entre os atores. O autor compreende as capacidades como o “tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência” (WALTZ, 1979, p. 131). Assim, em sua análise as capacidades materiais seriam fundamentais para o

funcionamento do sistema. O impacto do realismo proposto por Morgenthau e Waltz, aliado às circunstâncias da Guerra Fria, fizeram com que esse pensamento de inspiração materialista tivesse um impacto profundo sobre a disciplina, a ponto de hodiernamente, vinte e cinco anos após o fim daquele conflito bipolar, ainda inspirar as correntes teóricas consideradas *mainstream* nas Relações Internacionais.

Paralelamente, porém, novas percepções emergiram nas Relações Internacionais, ligadas à importância das *ideias*. De maneira geral, mas também no cenário internacional, “ações realizadas pelos seres humanos dependem da qualidade substantiva das ideias disponíveis, dado que tais ideias ajudam a esclarecer princípios e concepções de relações causais e a coordenar o comportamento individual” (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993).

No contexto da ascensão das ideias, surgiu também a corrente teórica *construtivista* na disciplina. Mais do que explicar os fenômenos que ocorrem no sistema internacional, buscam compreender a constituição ontológica das relações internacionais. Assim, “*ideas matter*”, as ideias importam, não apenas porque influenciam a ação dos Estados, mas também porque constituem a realidade do sistema internacional. Isso não equivale a afirmar, porém, que o sistema internacional é constituído *apenas* por ideias. O fato de as ideias importarem não significa que o sistema se caracteriza por ser *ideas all the way down*. Nesse sentido, de acordo com Wendt (1999) existe um “*rump materialism*”, ou materialismo residual ou de fundo. O que é determinante, porém, são as ideias que os atores compartilham sobre esses elementos materiais: “o papel exercido pela natureza [...] ainda que sempre presente sob a forma de um *rump materialism*, dá-se de forma residual, abrindo considerável espaço para o *poder das ideias* na política internacional” (RICHE, 2012, p. 235).

Nicholas Onuf, autor celebrado por cunhar o termo “construtivismo”, também não descarta completamente o materialismo como fator determinante das relações internacionais: sua vertente teórica construtivista “não desenha uma distinção definitiva entre as realidades material e social – o material e o social contaminam um ao outro, mas de forma variável – e não garante soberania seja ao material, seja ao social, definindo que o outro não exista” (ONUF, 1989, p. 40). A passagem ilustra o argumento dessa corrente de que há uma coconstituição dos atores e da estrutura. Não haveria, pois, precedência ontológica entre tais elementos, mas um processo dinâmico de construção mútua e de compartilhamento de ideias.

Não se pode afirmar, portanto, uma dicotomia material *vs.* ideacional nas relações internacionais. O material, para as vertentes do construtivismo aqui expostas, tem capacidade explicativa ao se traduzir em poder ou capacidade. Porém, tal capacidade é limitada: o que o construtivismo realça, pois, é o papel primordial das ideias em dar forma – ou, mais

especificamente, dar *sentido* – ao que é material. Distancia-se, destarte, daquele materialismo puro do realismo, exemplificado acima. As capacidades militares, portanto, determinariam o poder não simplesmente por fazerem com que os interesses nacionais sejam obtidos, à força se necessário, mas porque há uma *ideia compartilhada* pelos atores de que as capacidades militares traduzem-se em poder. É por esse motivo, portanto, que “a anarquia é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p. 391): o sistema anárquico é compreendido pelos atores como sendo uma constante disputa pelo poder não por ser o autointeresse uma característica *endógena* da anarquia, mas porque os atores possuem determinadas ideias e crenças acerca uns dos outros que levam a esse tipo de comportamento egoísta e conflitivo:

As pessoas agem perante os objetos, inclusive outros atores, com base nos *significados* que os objetos têm para elas [...] A distribuição de poder sempre poderá afetar os cálculos dos Estados, mas como o fazem depende das *compreensões e expectativas intersubjetivas*, da ‘distribuição de conhecimento’, que constituem suas concepções de si próprio e dos outros [...] São os *significados coletivos* que constituem as estruturas que organizam nossas ações (WENDT, 1992, pp. 396-7, grifos nossos).

Observa-se, pois, que as ideias, coletivamente construídas por meio das interações sociais entre os atores, formam suas identidades, dando sentido aos elementos materiais que, exclusivamente, não explicam o sistema internacional, pois não agem nele de maneira independente, mas apenas por meio daquelas. Essa é, pelo menos, a interpretação clássica de Wendt (1992, 1999), que não apenas foi objeto de críticas de outros teóricos⁵, mas também de uma revisão pelo próprio autor. No que Riche (2012) denomina “viragem quântica”, por exemplo, o autor estadunidense passou a defender que “mente e matéria, conforme a metafísica pampsiquista adotada por [Wendt (2006)] constituem aspectos diversos de um substrato comum” (RICHE, 2012, p. 167-8). Sob essa nova ótica, pois, Wendt (2006) problematiza a possibilidade de comparar ideias e matéria, de modo a eleger qual tem mais importância na explicação das relações internacionais:

De uma perspectiva quântica, isso parece problemático. Ao invés de substâncias distintas que interagem de alguma forma, mente e matéria são agora aspectos complementares de uma realidade subjacente que não é nenhuma das duas [...] Cada uma é essencial ao estudo de RI, dado que os seres humanos vivem em ambos os mundos simultaneamente (WENDT, 2006, p. 211).

Críticas e revisões à parte, a obra clássica de Wendt é considerada um marco para as Teorias de Relações Internacionais ao afirmar o construtivismo social como uma corrente relevante para a disciplina e, principalmente, ao ressaltar a importância das ideias. As correntes construtivistas, porém, vão além da obra de Wendt e são mais diversas do que apenas ela. Assim, Adler (1999, p. 205) procura sintetizá-las, definindo o construtivismo

⁵ Ver, por exemplo, a obra editada por Guzzini e Leander (2006).

como “a perspectiva segundo a qual *o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material*”. Preocupa-se, portanto, com a relevância ontológica das ideias compartilhadas, as quais moldam a materialidade, que não negam existir, como a alusão de Wendt (1999) ao materialismo residual ou de fundo demonstra. Adler (1999) defende, pois, que o construtivismo apresenta-se como um meio-termo entre o racionalismo realista, neorrealista e neoliberal – que não é apenas essencialmente materialista, mas também que considera uma lógica segundo a qual os interesses são dados e *anteriores* a quaisquer ideias que os atores possuam (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993) – e o interpretativismo pós-moderno e da teoria crítica – para o qual, de acordo com o autor, *apenas* as ideias importam.

2.2 Ideias: tipos e funções

Ideia é um conceito amplo e bastante abrangente. De acordo com Martins (2007, p. 7), ideias são um “conjunto de convicções, crenças, opiniões, interesses e motivos, conjunto que, adotado pelo agente racional humano, individual ou coletivamente, determina seu agir”. No mesmo sentido, mas de maneira menos elaborada, Goldstein e Keohane (1993, p. 3) as definem como as “crenças de um indivíduo”.

As crenças tornam-se ideias quando são compartilhadas por um número significativo de pessoas, levando-as a compreensões comuns acerca do mundo, o que, por sua vez, traz implicações para a ação humana – seja normativamente, seja de maneira a impulsionar ou guiar os atos (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993). Martins (2007, p. 7) também destaca as inúmeras funções que podem desempenhar as ideias como consequência de sua característica – e capacidade – de influenciar os atores: por exemplo, funcionando como orientações – “roteiros, guias, diretrizes” – do modo pelo qual podem atingir determinados objetivos, além de dar-lhes mais segurança no processo de fazê-lo.

Identificam-se três tipos de ideias que desempenham os papéis supracitados: visões de mundo, convicções normativas e crenças nas relações causa-efeito (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993; MARTINS, 2007). As visões de mundo, ou cosmovisões, caracterizam-se por determinar o espectro de ações possíveis disponível aos atores. São, de acordo com Goldstein e Keohane (1993, p. 8), “concepções de possibilidade”, que têm influência sobre as próprias identidades, emoções e lealdades do indivíduo. Além disso, estão intrinsecamente ligadas à cultura e a seu simbolismo, afetando sobremaneira tanto os modos de pensar quanto os discursos daqueles que as compartilham. Não são, porém, necessariamente normativas,

pois incluem visões não apenas éticas, mas também cosmológicas e ontológicas (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993).

Pode-se citar como exemplos de cosmovisões a racionalidade científica ou aquelas embasadas pelas diferentes religiões. Estas, por exemplo, durante a maior parcela da história humana forneceram visões de mundo que afetaram de inúmeras maneiras relevantes a vida social dos indivíduos. No contexto deste trabalho, porém, convém destacar a visão de mundo que molda a política internacional e o sistema interestatal. Essa cosmovisão influencia o universo das possibilidades de ação dos atores das relações internacionais, os Estados, que se apresentam nesse papel justa e quase paradoxalmente por terem sido criados a partir de um momento de afirmação desta própria visão de mundo – a cosmovisão westfaliana: segundo Goldstein e Keohane (1993, p. 8), “frequentemente argumenta-se que novas concepções de soberania levaram, na Paz de Westfália em 1648, a uma nova ordem internacional, dominada por Estados independentes”.

A cosmovisão prevalecente no sistema internacional desde o século XVII, pois, é uma que se rege pelo princípio da soberania e pelo arranjo anárquico entre os atores. Cabe, pois, a ressalva de Wendt (1992) de que a anarquia não é intrinsecamente violenta, mas que essa situação é fruto das ideias – ou seja, da visão de mundo westfaliana – compartilhadas pelos Estados. Nesse sentido, Gross (1948) aponta a possibilidade de que, durante a negociação dos acordos de Westfália, com o abandono da visão feudal de um sistema internacional hierárquico em prol de um no qual convivem Estados iguais, soberanos, estes tivessem adotado uma concepção jusnaturalista do Direito Internacional, vinculando-os a um conjunto normativo único e formando, assim, uma comunidade internacional. Prevaleceu, porém, ainda de acordo com o autor, o princípio positivista, com característica voluntarista:

Em vez de proclamar a era de uma genuína comunidade internacional de nações subordinadas à primazia do direito das nações, [a Paz de Westfália] levou à era dos Estados absolutistas, invejosos de sua soberania territorial a ponto de que a ideia de uma comunidade internacional se tornasse uma frase quase vazia e de que o Direito Internacional dependesse da vontade dos Estados, mais preocupados com a preservação e expansão de seu poder do que com o estabelecimento de um Estado de Direito (GROSS, 1948, p. 38).

Consequência da configuração prenunciada em Westfália, portanto, é a cosmovisão anárquica conflitiva do sistema de Estados: “Tal Direito Internacional [voluntarista], um individualismo austero de Estados territoriais e heterogêneos, balança de poder, igualdade entre os Estados e mera tolerância – esses são alguns dos legados da Paz de Westfália” (GROSS, 1948, p. 40).

Após a Segunda Guerra Mundial, porém, parece emergir no sistema internacional uma nova cosmovisão, desafiadora aos princípios westfalianos. Com a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, simbolizada pela adoção da DUDH, em 1948, pelas Nações Unidas, inicia-se um processo de relativização da soberania estatal, antes majoritariamente considerada absoluta. A visão de que os Estados devem agir apenas visando a seus interesses próprios, buscando a sobrevivência no sistema anárquico, é paulatinamente matizada em benefício de uma humanização das relações internacionais, motivada pelos choques ocorridos durante a guerra:

Em seu nível mais geral, o debate sobre direitos humanos faz parte de um debate mais fundamental sobre a natureza mutante da soberania, pois a doutrina da proteção internacional dos direitos humanos oferece uma das críticas mais poderosas à soberania tal como o conceito é presentemente compreendido, além de as práticas do Direito Internacional dos Direitos Humanos oferecerem exemplos concretos de mudanças de compreensões acerca dos limites da soberania (SIKKINK, 1993, p. 141).

Essa nova cosmovisão emergente, humanizada, desafia a soberania tanto em seu elemento externo – a autonomia de cada Estado em suas relações internacionais – quanto no interno – a competência exclusiva sobre as questões políticas domésticas de cada um desses Estados. Assim, Sikkink (1993) aponta que, no momento em que um cidadão acusa seu Estado de violar um de seus direitos humanos fundamentais reconhecidos internacionalmente, desafia a prerrogativa soberana deste de fazer e aplicar as leis dentro de sua jurisdição. Externamente, os tratados de direitos humanos delimitam formas e possibilidades de ação do Estado ao tratar com seus cidadãos. Consequentemente, “esses tratados e práticas estão começando a fragilizar as percepções padrões de soberania” (SIKKINK, 1993, p. 141).

É nesse sentido, também, que Reisman (1990) reafirma a significância da DUDH, que considera um documento legal *constitutivo* internacional. A partir dele, defende, “no Direito Internacional, a soberania havia sido finalmente destronada” (REISMAN, 1990, p. 868). Antes da assinatura desse documento, Gross (1948) havia defendido que a Carta das Nações Unidas não representava uma mudança no sistema internacional westfaliano, afirmando que “a Paz de Westfália continua a pairar sobre a cabeça do homem político como a *ratio scripta* que se afirmava ser outrora” (GROSS, 1948, p. 21). Isso porque, de acordo com Reisman (1990), a Carta reproduzia uma concepção dicotômica entre jurisdição interna e preocupações internacionais, pautada por uma concepção tradicional de soberania segundo a qual o escrutínio de um Direito Internacional dos Direitos Humanos poderia ser considerado uma violação. Porém, o desenvolvimento da humanização do Direito Internacional traduziu-se no fato de que “nenhum acadêmico sério ainda apoia o argumento de que os direitos humanos

domésticos são ‘essencialmente parte da jurisdição doméstica de qualquer Estado’ e, portanto, isolados do Direito Internacional” (REISMAN, 1990, p. 869).

Mesmo com a ascensão de um Direito Internacional dos Direitos Humanos e a consequente relativização da soberania estatal, a cosmovisão westfaliana ainda impera no sistema internacional contemporâneo. A tradição que vem, desde o século XVII, apoiando a busca pelo autointeresse de cada Estado não é abandonada por eles próprios em detrimento dos princípios da dignidade individual ou da ajuda humanitária. A perpetuação contemporânea de atrocidades como casos de genocídio é um exemplo do interesse dos Estados em manter o *status quo* do sistema internacional, no qual são os principais atores, sem dar espaço à emergência da humanidade ou dos indivíduos como atores ou sujeitos de Direito Internacional relevantes. Ainda assim, as ideias acerca dos direitos humanos apresentam-se como desafio dos mais importantes à cosmovisão corrente.

A segunda categoria de ideias é a das convicções normativas, que dizem respeito às “noções valorativas que são aplicadas rotineiramente como critérios de distinção entre o certo e o errado, o justo e o injusto” (MARTINS, 2007, p. 17). São as cosmovisões que justificam as convicções normativas, porém aquelas são amplas o suficiente para abarcar várias destas, mesmo opostas. Goldstein e Keohane (1993) apontam que esse tipo de ideia apresenta-se como uma mediação entre as cosmovisões e as decisões políticas, fazendo com que mudanças nas convicções normativas, tanto quanto nas visões de mundo, tenham consequências políticas práticas. Além disso, as convicções normativas são responsáveis por transformar princípios oriundos das visões de mundo em guia à ação humana (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993). Conclui-se, pois, que enquanto as cosmovisões determinam as possibilidades de ação, as convicções normativas dispõem sobre *como* portar-se dentro dessas limitações impostas pelas visões de mundo.

Nas relações internacionais, a convicção normativa mais significativa advinda da cosmovisão westfaliana é o princípio da não intervenção: uma convicção normativa por julgar “errada”, “inadequada”, a ingerência externa sobre assuntos domésticos de jurisdição exclusiva de um Estado soberano – que teria o direito, pois, de não se sujeitar à interferência externa (EVANS & NEWNHAM, 1998). A não intervenção é estreitamente relacionada à cosmovisão dominante no sistema internacional, por ser, de acordo com Evans e Newnham (1998, p. 379) uma “noção central no sistema de Estados westfaliano, em que os direitos associados com a independência e a soberania logicamente implicam deveres correspondentes de não intervenção”.

Os autores ainda apontam que esse princípio sobrevive no sistema porque se perpetua, também, a (cosmo)visão de que este é descentralizado, composto por unidades soberanas e independentes que são formalmente iguais. Porém, assim como a cosmovisão westfaliana, também o princípio de não intervenção tem sido relativizado, especialmente após a Guerra Fria: conforme aponta Wheeler (2004, p. 32), “a compreensão tradicional da soberania estatal como uma barreira à intervenção perdeu sua legitimidade durante os anos 1990”. Assim, observa-se a autorização do CSNU para intervenções no Iraque e na Somália, por exemplo. Esse órgão passou, então, a definir como ameaças à paz e à segurança internacionais as crises humanitárias internas aos Estados. Essa postura desafiou a interpretação tradicional acerca da soberania ao permitir ação militar dentro de um Estado mesmo sem a autorização deste. Atenuou-se, portanto, o princípio da não intervenção, alegando-se que este não poderia acobertar abusos de direitos humanos (WHEELER, 2004).

A ideia de não intervir, portanto, passa a não ser “mais considerada um direito intrínseco. Em vez disso, os Estados que a proclamam devem reconhecer responsabilidades concomitantes para a proteção de seus cidadãos” (WHEELER, 2004, p. 37). A esse princípio deu-se o nome de “soberania como responsabilidade”, que foi posteriormente desenvolvido como a “responsabilidade de proteger” (R2P). Segundo tal convicção normativa, é responsabilidade dos Estados proteger seus cidadãos. Quando isso não ocorre, porém, o princípio da não intervenção deve dar lugar àquele da responsabilidade internacional de proteger os indivíduos e a humanidade.

Justamente pelo fato de o sistema internacional ainda ser fortemente marcado pelo westfalianismo, porém, a R2P é ainda controversa: a diplomacia brasileira, por exemplo, propõe um conceito alternativo, a “responsabilidade *ao* proteger” (RwP), que se concentra na cooperação e na responsabilidade estatal, em detrimento da ação internacional pelo uso da força (FONSECA JR., 2010). Assim, a delegação brasileira junto à ONU, em carta à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança, elenca diversos princípios que devem ser seguidos pelos Estados que atuam em nome da responsabilidade que têm de proteger, tais como a ênfase na diplomacia preventiva e no uso de meios pacíficos, a limitação do uso da força à proporcionalidade e à autorização pelo CSNU, entre outros (BRASIL, 2011).

A R2P e a RwP marcam, portanto, o avanço de uma cosmovisão e de convicções normativas alternativas no sistema internacional. De acordo com Wheeler (2004), esse movimento só foi possível devido ao papel de *novas ideias*, com conteúdo moral – a sensibilização do ocidente aos martírios sofridos por desconhecidos em partes longínquas do globo. Portanto, foi possibilitado pelo papel de *novas convicções normativas* acerca da

intervenção, que passou a ser considerada “certa” ou “justa” em determinadas situações, em especial de crises humanitárias.

Porém, a “soberania – e seu corolário lógico, a regra de não intervenção – *permanece como o princípio legitimador dominante*” no sistema internacional (WHEELER, 2004, p. 37, grifo nosso). Nesse sentido, ainda se observa que o intervencionismo é a exceção na política interestatal. Assim, a inabilidade de se evitar o genocídio em Ruanda, em 1994, iniciou um movimento de perda de fé nas intervenções humanitárias. Consolidou-se tal sentimento no final dos anos 1990, quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) agiu sem autorização do CSNU ao bombardear o Kosovo; e principalmente com os eventos desencadeados após o 11 de setembro de 2001, com as invasões unilaterais do Iraque e do Afeganistão pelos Estados Unidos da América. Portanto, a ideia de intervenção humanitária ainda se apresenta seletivamente no sistema internacional.

Por fim, o terceiro tipo de ideias elencado por Goldstein e Keohane (1993) são as crenças nas relações causa-efeito. Essas ideias assentam-se em consensos sociais difusos acerca de sua eficácia para a obtenção de determinado resultado (MARTINS, 2007). De acordo com Goldstein e Keohane (1993, p. 10), “convicções causais implicam estratégias para a obtenção de objetivos, que são valorizados em razão de convicções normativas e compreendidos apenas em um contexto de cosmovisões mais amplas”. As mudanças de percepção nas relações causais acontecem mais rápida e frequentemente do que nos outros tipos de ideias, portanto suas implicações políticas têm efeito mais direto e perceptível do que aquelas de outros tipos de ideias.

Como exemplo de uma convicção de relação causal no sistema internacional pode-se citar aquela que embasa o intervencionismo humanitário e a R2P: a crença de que a intervenção internacional causa o fim das crises humanitárias, ou pelo menos atenua a situação. Nota-se que tal ideia subsidia a convicção normativa de que as intervenções podem ser “adequadas”, “boas” ou “justas” ao aliviar o sofrimento dos indivíduos, estabelecendo uma causa – intervenção – a uma consequência – a melhoria das condições de vida das vítimas da crise humanitária.

Foi essa convicção causal que inspirou o CSNU a autorizar a ação no Iraque no início dos anos 1990. A operação trouxe, portanto, otimismo a essa ideia de causa-efeito, o que levou o Conselho a considerar a mesma solução para a crise na Somália, em 1992. Os efeitos foram, porém, distintos, e a operação foi considerada um fracasso. Demonstrou-se, assim, a fragilidade do intervencionismo. A ideia, porém, permaneceu, e mesmo com o enfraquecimento das convicções normativas acerca do intervencionismo, as missões de paz da

ONU ainda são consideradas ferramentas importantes na resolução de conflitos e crises humanitárias. Sua eficácia – e a eficácia da convicção sobre a relação causa-efeito do intervencionismo – é, por outro lado, discutível, como o exemplo da situação do genocídio em Darfur revela: mesmo com a presença de uma missão da ONU, a crise na região se perpetua. Sua presença ainda é importante para aliviar o sofrimento dos envolvidos, mas a relação direta entre causa (intervenção internacional, mesmo que não através do uso direto da força) e consequência (fim da crise) não se observou nessa circunstância.

Procurou-se, nesta seção, demonstrar a importância que têm as ideias na determinação – limitando e condicionando – da ação dos atores no sistema internacional. As ideias, pois, são variáveis determinantes das relações internacionais. Sua difusão e relevância são tamanhas que as ideias podem se tornar normas e regras de convivência social, mesmo em um sistema anárquico, como o sistema internacional. Moldando esse sistema, ideias, regras e normas passam, pois, a *constituí-lo*.

2.3 De ideias a regras

A difusão das ideias dentro de um sistema as institucionaliza, ou seja, as torna regras ou normas⁶ gerais de conduta aplicadas a todos os atores. Essa institucionalização, aponta Martins (2007, p. 10), pode se dar por duas vias: “a primeira forma é a consuetudinária. A segunda, é a jurídica. Ambas são, de um lado, subjetivas – na medida em que não se poderia ter indício algum delas se não fossem concretamente praticadas e/ou defendidas pelos agentes –, e, de outro, políticas”. Assim, uma ideia praticada ou defendida constantemente cristaliza-se, tornando-se uma regra ou norma.

Isso leva, por exemplo, à definição de Wendt (1999, p. 185) de normas como “crenças compartilhadas”. Curiosamente essa é, porém, a mesma definição apresentada por Goldstein e Keohane (1993) para seu conceito de “ideias”. Há, portanto, de se qualificar a definição proposta por Wendt (1999), de modo a diferenciar ideias, em geral, de normas ou regras.

O processo de cristalização de uma ideia pode se dar, conforme aponta Martins (2007), por dois tipos de processos: um jurídico e um consuetudinário. Por meio da institucionalização jurídica, os atores aceitam a regra por coação: apesar de a regra jurídica representar a positividade de uma “conduta admissível na sociedade” (MARTINS, 2007, p. 11)

⁶ Adotar-se-á, neste trabalho, a visão de Onuf (1989; 2014) de que *normas e regras* sociais são sinônimos. Não se estabelecerá, portanto, uma distinção entre os dois conceitos.

e, portanto, de uma tradição cultural do grupo – por exemplo, do sistema internacional –, ela é seguida pelo agente por temor que alguma sanção seja imposta sobre ele.

Por outro lado, na institucionalização consuetudinária da regra, apesar de ainda existir o temor da sanção social, a inércia tem papel fundamental para que a norma seja respeitada: “assim se faz porque assim sempre se fez” (MARTINS, 2007, p. 11). Seja por coação, seja por inércia, aponta Martins (2007, p. 11) que “à medida que os preceitos formais são percebidos como coerentes com o ideário prevalente no meio social ou comunitário respectivo ou, pelo menos, compatível com ele, os agentes se conformam por convencimento”.

Uma regra, pois, é “uma declaração que diz às pessoas *o que nós deveríamos fazer*” (ONUF, 1998, p. 59) para evitar uma sanção social. Onuf (1998) define os termos que compõem tal conceituação: o “*o que*” é um padrão de comportamento individual em situações semelhantes. O “*deveríamos*”, por sua vez, significa que o comportamento precisa ser adequado àquele padrão. Caso não o seja, há consequências: as sanções. Assim, as regras diferem das ideias não apenas por seu conteúdo normativo – no sentido de julgar algo “bom” ou “ruim”, como nas ideias do tipo convicção normativa e, ademais, no de direcionar ações que devem ser tomadas –, mas também pelas penalidades, sejam elas jurídicas, sejam sociais, impostas a quem as desrespeita.

Pelo princípio ontológico construtivista de que “as pessoas constroem a sociedade e a sociedade constrói as pessoas” (ONUF, 1998, p. 59), “regra” é um conceito muito caro aos teóricos dessa vertente. As regras interpõem-se entre a sociedade e as pessoas – a estrutura e os agentes –, representando o processo por meio do qual os indivíduos e a sociedade constituem uns aos outros, contínua e reciprocamente (ONUF, 1998). As regras são, pois, ao mesmo tempo o produto e a ferramenta do construtivismo social. São, acima de tudo, em conclusão, construtos sociais.

Nesse sentido, Burch (2000; 2002) identifica diversas correntes do construtivismo, dentre as quais um “*Rule-Oriented Constructivism*” (ROC) e um “*Norm-Oriented Constructivism*” (NOC). O ROC, que tem em Onuf (1989; 1998) seu principal autor, foca-se nas regras como “mecanismos de coconstituição que ligam agentes e estruturas e unem fatores materiais e ideacionais” (BURCH, 2000, p. 68). Percebe-se a regra, pois, como o meio da construção social, além de uma situação de governo (“*rule*”, em oposição à “*rules*”, regras) como consequência. Em resumo, os

atores confrontam-se com o que parece a eles um conjunto relativamente fixo de relações sociais que incorporam uma mistura de regras e consequente forma de governo. Quando os atores tomam decisões, escolhem, de fato, respeitar, desrespeitar ou atacar regras específicas. O resultado ou reforça ou corrói regras

específicas, mudando, assim, a forma e o caráter da sociedade [...] (BURCH, 2002, p. 69).

O NOC, por sua vez, enxerga nas normas e na cultura uma relevância explicativa para a política. Burch (2002, p. 67) explica que essa vertente “declara que ‘normas importam’ porque constituem as identidades e interesses dos atores, que não devem ser consideradas exógenas e dadas, mas endógenas e socialmente construídas”. Tanto o ROC quanto o NOC, portanto, enxergam nas regras ou normas importância explicativa e constitutiva. O autor considera, pois, para fazer uma diferenciação entre ambos, uma distinção quanto à formalidade: as regras seriam uma categoria mais geral, que abarca “leis formais” e “normas informais” (BURCH, 2002, p. 68). Onuf (1989; 1998; 2014), porém, esclarece que as regras tanto podem ser jurídicas quanto não o ser, independentemente do grau de formalização. Assim, uma distinção entre ROC e NOC, ou mesmo entre regras e normas, perde o sentido. Onuf (2014, p. 1-2) defende, pois, em resumo, que normas “são regras com outro nome”.

Para Onuf (1989; 1998; 2014) nenhuma sociedade baseia-se inteiramente em regras legais ou no direito para manter seu ordenamento: “sociedades, de fato, fiam-se em outros tipos de regras, e isso é especialmente verdade para a sociedade internacional” (ONUF, 2014, p. 3). As regras jurídicas são, portanto, apenas um dos três tipos de regras identificados pelo autor – as denominadas regras diretivas, que são cumpridas por temor a sanções judiciais. Têm a característica, portanto, de ser enfaticamente normativas:

Ao dizer aos agentes o que são obrigados a fazer (proibido caçar!), essas regras não deixam dúvida quanto ao que devem fazer. Regras diretivas normalmente fornecem informações acerca das consequências advindas do desrespeito a elas. A posse dessa informação (sessenta dias na cadeia!) ajuda os agentes racionais a decidir adequadamente se seguirão essas regras ou não (ONUF, 1998, p. 67).

Ademais, na construção teórica de Onuf (1989; 1998), falar é fazer – o autor baseia-se, portanto, na teoria dos atos de fala: “o ato de falar de maneira a fazer com que alguém aja é comumente chamado de ato de fala” (ONUF, 1998, p. 66). Consequentemente, ele afirma que as regras diretivas derivam de atos de fala do tipo diretivo – reconhecidos como imperativos, por meio dos quais o falante afirma que se deve fazer algo e tenta fazer com que o ouvinte acredite que deva, de fato, fazê-lo.

Os outros dois tipos identificados pelo autor são as regras de instrução e as regras de compromisso. Aquelas “dizem-nos como proceder se quisermos obter o resultado que esperamos” (ONUF, 2014, p. 3). Não são, assim, vinculantes ou obrigatórias no sentido jurídico da expressão, mas mesmo assim seu descumprimento dificulta a obtenção dos objetivos pelo ator – não são, pois, normativas. Mesmo assim, influenciam a agência, ao

informar ao agente *o que fazer* por dizer a ele algo útil sobre sua relação com o mundo (ONUF, 1998).

As regras de instrução advêm dos atos de fala assertivos, aqueles que, segundo Onuf (1998, p. 67) “informam os agentes sobre o mundo – o jeito que as coisas são, o jeito que funcionam – e informam-nos quais as consequências que possivelmente serão ocasionadas se eles ignorarem essa informação”. As afirmações assertivas podem ser formuladas tanto em termos específicos, como aquelas que explicam o funcionamento de determinado aparelho eletrônico, quanto em termos mais gerais – chamadas, neste caso, de *princípios*, como a soberania (ONUF, 1998).

Já o terceiro tipo de regras tem origem nos atos de fala comissivos, ou seja, que envolvem promessas por parte do falante, que por sua vez são aceitas pelo ouvinte. Regras começam a se delimitar no momento em que o ouvinte, tornando-se ele próprio falante, responde com promessas próprias. Consequentemente, redes de promessas se formam, adquirindo generalidade e normatividade a ponto de constituírem, pois, regras de compromisso (ONUF, 1998). As regras de compromisso “são como contratos empreendidos reciprocamente para garantir um resultado mutuamente desejado” (ONUF, 2014, p. 3). Geram, assim, direitos e deveres:

Direitos dão aos agentes benefícios específicos. Direitos também dão poder aos agentes para agir de maneiras específicas frente a outros agentes. Obviamente, poderes e limites aos poderes fazem dos indivíduos agentes. De maneira mais geral, direitos e deveres fazem dos indivíduos agentes ao definir para eles oportunidades de agir sobre o mundo. Regras de instrução e regras diretivas também fazem dos indivíduos agentes exatamente pela mesma razão (ONUF, 1998, p. 68).

Em resumo, independentemente do tipo de regra, todas elas são ao mesmo tempo constitutivas, transformando os indivíduos em agentes, e regulatórias, ao delimitar as possibilidades de ação, afirmando aos agentes o que *deve* ser feito:

[...] todas as regras regulam, por definição, a conduta e, ao fazê-lo, constituem os arranjos sociais nos quais funcionam. Portanto, a função regulatória das regras – *todas* as regras – serve para ligar os agentes a um mundo em constante mudança, cuja estrutura é refeita constantemente à medida que as próprias regras realizam, simultaneamente, sua função constitutiva. Essa é, em resumo, a relação entre agente e estrutura (ONUF, 2014, p. 4).

Consequência direta dessa afirmação é que, se há regras concomitantemente regulando e constituindo a estrutura – além dos agentes –, nas relações internacionais ela não pode ser caracterizada adequadamente como “anárquica”. Isso porque a existência de regras (“*rules*”) sempre determina a existência de governo (“*rule*”). Enquanto aquelas são “ferramentas de controle social”, este representa um “sistema de distribuição de privilégio” (ONUF, 2014, p. 5). Assim como são três os tipos de regras, três são os tipos de governo.

Em primeiro lugar, o governo pautado por regras de instrução é um governo hegemônico. A hegemonia é caracterizada, para Onuf (1989; 1998), pela primazia de ideias e crenças que são aceitas pelos agentes por influência do agente hegemônico. Tal influência se exerce por meio de exemplos e de doutrinação. De acordo com o autor, pois, “hegemonia refere-se à promulgação e à manipulação de princípios e instruções através dos quais atores extraordinários monopolizam o significado [das regras e atos de fala], que é, então, passivamente absorvido pelos atores subordinados” (ONUF, 1989, p. 209).

O segundo tipo de governo identificado pelo autor é a hierarquia. Nesse caso, o primado é das regras diretivas. Há, pois, uma cadeia de comando, na qual a informação ascende e os imperativos descendem (ONUF, 2014). Quando há uma legalização das regras diretivas, a hierarquia é formal; porém, essa situação raramente ocorre de forma isolada – é mais comum que ideias hegemônicas reforcem a hierarquia formal. Em tal situação, constitui-se uma *autoridade*, definida como um “controle legítimo” (ONUF, 1998, p. 76).

Por fim, o terceiro tipo corresponde a uma maior relevância das regras de compromisso. É denominado heteronomia, um conceito kantiano adotado por Onuf (1989, p. 212) que se refere à “condição de não ter autonomia”. Segundo o autor, devido aos compromissos firmados por meio dos atos de fala comissivos, cada agente insiste que seus direitos sejam respeitados, o que os leva a realizar todos os deveres que disso advêm, e que correspondem, por sua vez, a direitos dos outros atores (ONUF, 2014). Assim, os agentes são autônomos, mas sua ação é restrita pela própria autonomia – também limitada – dos outros agentes. Não existe, pois, no sistema internacional, anarquia, tendo em vista as limitações à ação estatal impostas pelas regras. Configura-se, assim, a heteronomia como uma condição social:

A sociedade internacional é governada de forma heteronômica porque os Estados exercem sua independência sob o princípio da soberania e sob diversas regras de compromisso que dão a eles direitos e deveres em relação uns aos outros. A independência de um Estado é um limite à independência de todos os outros [...] (ONUF, 1998, p. 77).

A característica heteronômica do sistema internacional, portanto, calcada no princípio (regra) da soberania, é que tornaria o intervencionismo condenável, pois um Estado deve limitar-se pela independência de seus pares. Uma ação sem a autorização do detentor estatal da jurisdição, pois, iria de encontro a esse ordenamento. Por outro lado, a ascensão de uma cosmovisão mais humanista nas relações internacionais determinaria uma mudança na heteronomia, com destaque às regras de Direito Internacional dos Direitos Humanos em detrimento das regras westfalianas.

A obra de Onuf (1989; 1998; 2014), portanto, demonstra que as regras nada mais são do que ideias as quais, ao mesmo tempo, regulam e constituem o sistema internacional, caracterizado pelo autor como uma *sociedade heterônoma*. Todos os tipos de ideias podem ser regras. Uma cosmovisão, por exemplo, pode informar ao ator acerca da sociedade internacional, constituindo, assim, uma regra de instrução – o princípio da soberania apresenta-se como exemplo claro. Uma convicção normativa pode, por sua vez, corresponder a uma regra diretiva – como no caso da regra de não intervenção. Esses elementos, em conclusão, são imprescindíveis na compreensão – e na constituição – dos fenômenos das relações internacionais, dentre eles o genocídio.

2.4 Ideias sobre genocídio

As regras constituem a sociedade internacional e seus acontecimentos. Por ser o genocídio um fato das relações internacionais, a simples lógica nos informa que as regras constituem o fenômeno genocídio, além de regular sua prevenção e repressão. A preocupação com o genocídio como um evento das relações internacionais decorre, pois, justamente do desafio ideológico discutido anteriormente, da superação da cosmovisão westfaliana por uma cosmovisão humanista, ascendente. A retórica internacional, em especial nos organismos internacionais, condena veementemente as atrocidades contra os indivíduos e as crises humanitárias, como se a sociedade humanista fosse. Porém, as barbáries seguem ocorrendo, transparecendo sua natureza ainda essencialmente westfaliana.

Não se pode negar, porém, o profundo impacto causado pelos choques advindos da hecatombe genocida da Segunda Guerra Mundial, fazendo emergir a cosmovisão humanista nas relações internacionais:

O holocausto judeu durante o regime nazista na Alemanha e a Segunda Guerra Mundial colocaram os direitos humanos na agenda internacional do reordenamento subsequente a 1945. As principais potências ocidentais da época entenderam que o pretexto da soberania nacional não mais deveria ser utilizado como motivo para se tolerarem crimes contra a humanidade. Essa modificação política recorre a um critério cultural “transnacional” para sustentar o argumento. A metafísica da humanidade sobrepor-se-ia aos interesses formais dos Estados, estabelecendo, assim, um foro de referência valorativo, que se situaria além da pragmática política. Os efeitos políticos foram profundos, na medida em que idéias novas ou renovadas acerca dos direitos humanos passariam, *ao menos teoricamente*, a constar da Declaração de 1948, condicionando a definição dos interesses nacionais. *A adoção das políticas de direitos humanos não constitui propriamente o abandono dos interesses nacionais*, mas uma modificação de monta da forma de conceber, no longo prazo, esses mesmos interesses (MARTINS, 2007, p. 18, grifos nossos).

Assim, apesar de a prática posterior (em Ruanda, 1994; Srebrenica, 1995; Darfur, a partir de 2003; apenas para citar alguns dos muitos casos) parecer demonstrar o contrário, pode-se afirmar que, após o Holocausto, uma regra internacional surgiu, concernente ao genocídio, traduzida pela promessa – ou seja, por um ato de fala comissivo – de “Nunca mais!”. Essa regra de compromisso logo foi formalizada ao surgir, em 1948, a CPRCG.

FIGURA 1 – Memorial no antigo campo de concentração de Dachau, Alemanha, com os dizeres “Nunca mais” em cinco diferentes línguas



FONTE: Registro próprio do autor em 1 de janeiro de 2016.

Como os casos supracitados demonstram, a efetividade da regra foi limitada: mesmo com sua emergência, episódios de genocídio continuaram a ser testemunhados na sociedade internacional. Conforme discutido anteriormente, Martins (2007) identifica três motivações para o cumprimento de uma regra: a inércia, o convencimento e a coação. A repressão ao genocídio teve a particularidade de se caracterizar por surgir como regra a partir de um choque advindo de um episódio específico. Assim, a obediência à norma não pode contar com a motivação inercial. O convencimento, processo paulatino, parece não ter surtido efeito com a rapidez suficiente para a solução do problema, o que é demonstrado por sua perpetuação.

Destarte, a próxima tentativa de observância foi por meio da motivação por coação. Em 2002, determinou-se definitivamente – após experiências *ad hoc* nos tribunais para a antiga Iugoslávia e para Ruanda, que são, todavia, *ex post facto* e, portanto, não têm função preventiva a não ser subsidiariamente – o genocídio como crime internacional no Estatuto de

Roma, que estabeleceu o TPI. A partir de então, pois, aquele que cometer, tentar cometer ou conspirar para cometer genocídio, pode ser encarcerado, inclusive perpetuamente. Elaborou-se, portanto, uma regra do tipo diretiva, utilizando-se de um ato de fala com característica imperativa, altamente formalizada e jurídica.

Novamente, um exemplo prático põe em dúvida a efetividade da norma: o genocídio em Darfur iniciou-se no ano seguinte à assinatura do Estatuto de Roma e consequente criação do TPI. Diligente e minucioso em seu trabalho, o Tribunal emitiu apenas em 2010 um mandado de prisão contra o presidente sudanês, Omar Al-Bashir, incluindo dentre as acusações que haviam motivado um mandado anterior contra ele, em 2009, também a de cometer genocídio. O presidente, porém, continua em liberdade e à frente do governo de seu país.

Assim, pergunta-se o porquê de, mesmo com a existência de regras diretivas e de compromisso, mesmo se procurando estabelecer o respeito a tais regras por meio de mecanismos de coação e de convencimento, casos de genocídio seguem ocorrendo na sociedade internacional. Se as regras diretivas e de compromisso não foram efetivas, naturalmente, pois, a hipótese recai sobre a relevância explicativa – e, nos termos construtivistas, *constitutiva* – da regra de informação subjacente: a perseverança da cosmovisão predominante na sociedade internacional, a visão de mundo westfaliana.

A ligação entre a perpetuação de um genocídio e o controle de um Estado-nação é íntima. Ball (2011) destaca que no século XX os genocídios tornaram-se empreendimentos estatais, levados a cabo por meio de políticas públicas e do uso da tecnologia do Estado. Mais do que isso, a ideologia westfaliana estatocêntrica e soberana da necessidade de uma *construção nacional* desses atores impregnou esse processo de um ímpeto genocida:

Alguns Estados são baseados no nacionalismo religioso e em crenças racistas de que grupos dentro de sua sociedade são inferiores e, portanto, perigosos à saúde da nação. Para a continuação e melhoria dessa saúde, tais grupos menos-que-humanos devem ser contidos e, então, desaparecer de modo que a nação cumpra seu destino (BALL, 2011, p. 5).

O autor aponta a expansão colonial dos principais Estados-nações como um exemplo histórico desse procedimento. O colonialismo, segundo Ball (2011), era tomado como corolário da primazia da soberania estatal e, portanto, não havia oposição internacional a seu avanço. A doutrina de não intervenção, pois, prevalecia – doutrina esta que, de acordo com o autor, ainda tem um lugar destacado na *realpolitik* internacional (BALL, 2011, p. 6).

A obra de Levene (2005) refina essa teoria da característica genocida do processo de construção e modernização do Estado-nação. Segundo o autor, é impossível dissociar o

genocídio da história moderna, não apenas porque esta explica aquele, mas também porque esta não pode ser compreendida completamente sem referência àquele fenômeno. Parte-se, pois, de um paradoxo central, a dinâmica do desenvolvimento histórico desigual, que versa que alguns Estados alçaram-se à modernidade, por meio de um modelo de desenvolvimento político e social particular, anteriormente a todos os outros.

Esses Estados atrasados no processo modernizador seriam motivados a alcançá-lo por temor da perda da integridade estatal ou de posições na disputa internacional por prestígio e poder. Então, quaisquer métodos utilizados para fazê-lo seriam válidos, mesmo que contra os direitos humanos ou outros elementos de uma cosmovisão humanista:

O processo de modernização, em vez do estado de modernidade *per se*, deveria ser nosso ponto fundamental de referência; sua toxicidade genocida só faz sentido em um contexto de uma realidade internacional mais ampla, na qual o preço percebido do fracasso da modernização é uma ameaça perpétua de ser controlado pelos líderes do sistema (LEVENE, 2005, p. 176).

A questão que se põe, portanto, é *como* se modernizaram as nações. Em sua análise histórica, Levene (2005) identifica a Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos da América como os Estados que passaram primeiramente pelo processo modernizador. Ao fazê-lo, adiciona, não hesitaram em quebrar as regras iluministas que haviam elegido para auxiliar em suas relações domésticas e internacionais, recorrendo a guerras externas agressivas, à hiperexploração, à escravidão e, “sem qualquer autocensura evidente, à limpeza étnica, a deportar ou eliminar inteiramente povos que ficaram no caminho de sua consolidação nacional e territorial” (LEVENE, 2005, p. 178).

Esses próprios Estados, após alçados à posição de líderes do sistema, viriam a repudiar a utilização de tais métodos por outros atores, que se espelhavam em seu modelo por enxergarem nele aquele que traria êxito à busca de modernização. Esse modelo, porém, envolvia atos de genocídio ou protogenocídio que facilitaram a formação estatal ou a acumulação de capital desses líderes sistêmicos (LEVENE, 2005).

Todo esse processo é pautado pela cosmovisão westfaliana: “os motivos desses Estados-nações de vanguarda eram *inteiramente de autointeresse*” e tiveram, posteriormente, um “impacto na eventual emergência de um quadro genocida sistêmico” (LEVENE, 2005, p. 178, grifos nossos). O exemplo dos líderes foi considerado paradigmático, e os atores que não se ativessem a ele estariam, afirma Levene (2005, p. 179), fadados à “subjugação política e/ou econômica: em outras palavras, à fraqueza eterna”. Ou seja, o Estado que não seguisse o receituário padrão temia perder sua soberania, o que é inaceitável sob a visão de mundo calcada na Paz de Westfália.

Esse modelo padrão de desenvolvimento, porém, não é adequado a muitos dos atores que buscam a modernização. Conseqüentemente, estes passam a adotar alternativas, muitas vezes com medidas mais “pragmáticas”, que divergem da norma liberal que os líderes agora tentam impor – e, ainda, em uma velocidade muito maior do que o processo paulatino dos pioneiros, para que possam alcançá-los; tudo isso dentro de um sistema westfaliano que preconiza a soberania, a independência e, como adiciona Levene (2005), a competitividade darwiniana:

Dinâmica, quente, dependente de uma rápida porém contínua aceleração para que os Estados atrasados tenham êxito, a natureza [do sistema] não poderia deixar de gerar instabilidade, obsessão e paranoia, em outras palavras as condições psicológicas que possibilitam a origem de genocídios (LEVENE, 2005, p. 181).

Ressalva-se, porém, que essas são apenas as *precondições* ao genocídio – o processo de modernização não precisa, necessariamente, passar por esse fenômeno. “Se esse fosse o caso, praticamente todo Estado teria cometido o ato em algum momento” (LEVENE, 2005, p. 181). O que se afirma, portanto, é que a cosmovisão westfaliana que constitui e guia a ação dos Estados e de seus líderes é fundamental para explicar a ocorrência e a perpetuação do fenômeno. É, portanto, intrínseca a ele.

A emergência de regras para a repressão do genocídio sob uma cosmovisão humanista, portanto, visa a superar o westfalianismo clássico subjacente ao fenômeno. Tem, assim, função de regular e de tentar constituir um sistema internacional pautado por novas ideias, pós-westfalianas. Motivaria, assim, os Estados a buscarem meios de modernização alternativos àquele dos líderes. Só assim seria possível que a regra contra o genocídio fosse respeitada não por coação, mas por um convencimento da sociedade internacional de que é relevante.

Esse movimento mostra-se necessário porque as discussões jurídicas representam apenas parcialmente as preocupações de um Estado. Enfrentando uma realidade complexa e uma sociedade internacional em que muitas variáveis devem ser ponderadas a fim de se determinar a ação estatal, deve-se levar em consideração não apenas o Direito, mas também outros fatores que a influenciam e que têm relevância sobre o Estado e seus cidadãos. Nesse sentido, por exemplo, a análise de Levene (2005) leva a crer que os atores internacionais priorizam sua modernização, independentemente da via que leve a tal resultado, sobre a norma jurídica que proíbe o genocídio.

Deve-se destacar, portanto, que os debates acerca desse crime internacional desde a Segunda Guerra Mundial não se limitaram ao âmbito jurídico. O supracitado “choque” advindo dos terrores do Holocausto não teve conseqüências apenas na seara do Direito

Internacional. Desde então, diversas foram as tentativas de compreender e explicar o fenômeno, no anseio não apenas de entender o que havia acontecido, mas também de procurar evitar que se repetisse. Sociólogos, politólogos, historiadores e filósofos apresentaram-se como alguns dos cientistas com esses objetivos, fundando o campo de Estudos de Genocídio.

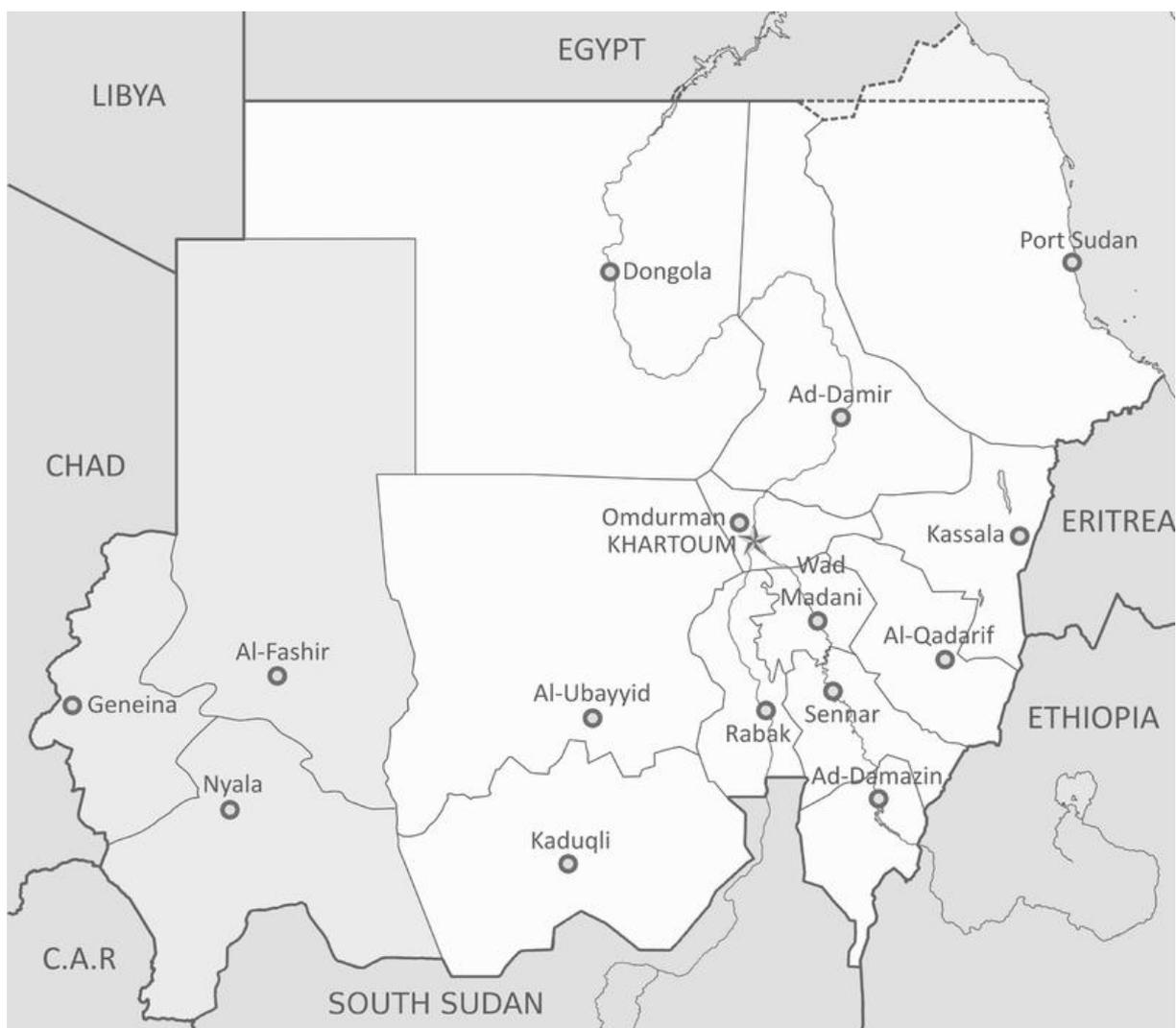
Compreender os vários debates, em diversos campos do conhecimento, acerca do genocídio enquanto fenômeno traduzir-se-ia em uma conscientização de que a repressão a esse crime internacional não é apenas uma norma diretiva, como estabelecida pelo Estatuto de Roma do TPI, mas uma regra social mais ampla, constituída por elementos que vão além dos legais: é embasada, de fato, por elementos sociológicos, filosóficos, políticos e históricos. As consequências de desrespeitá-la, portanto, transcendem as criminais.

CAPÍTULO 3 – O CASO DO GENOCÍDIO NA REGIÃO DE DARFUR

3.1 Darfur: do sultanato à guerra

Darfur é uma região de 493.180 km² atualmente localizada no oeste do Sudão. Em 2008, tinha uma população estimada em 7 milhões e meio de habitantes, em sua maioria muçulmanos membros das tribos Fur, Massalit e Zaghawa. O mapa a seguir mostra a localização no Sudão de um Darfur dividido em três estados, porém desde 2012 a região é dividida em cinco estados: Darfur Central, Darfur do Sul, Darfur do Norte, Darfur Oriental e Darfur Ocidental.

FIGURA 2 – Mapa do Sudão com destaque à região de Darfur



Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_of_Darfur_2011.png

O surgimento de um ente político compreendido como *Darfur* data de 1650, quando foi estabelecido na região um sultanato pela tribo Fur, de agricultores não árabes – Darfur

significa, literalmente, “terra dos furi”. Mesmo antes do surgimento de Darfur, porém, já se observava na região oeste do Sudão três Estados, que Salih (2005, p. 2) denomina “pré-históricos”: Daju, Tujur e Wadai, cuja existência data de 1500 a 1650. O autor defende que a presença desses Estados é evidência da “sociedade política vibrante” da região desde então⁷.

O aparato estatal, tanto militar quanto econômico, criado com a formação de uma região dos furi era utilizado por esses agricultores para conter os nômades árabes às terras pastoris longe de onde os furi e os membros da tribo Massalit cultivavam seus produtos (COLLINS, 2006). Salih (2005) destaca que a presença árabe em partes extensas de Darfur caracterizava a relação entre os dois grupos como “oscilante”, variando entre a coexistência pacífica, a ocorrência de guerras e a disseminação de intrigas.

Esse equilíbrio entre os não árabes sedentários e os árabes nômades da região se manteve até 1874, quando o mercador de escravos baseado no sul do Sudão Al-Zubayr Rahma Mansur, membro da tribo árabe Ja’ali, originária das margens do Nilo, destruiu o sultanato de Darfur (COLLINS, 2006). Al-Zubayr permitiu, então, que os árabes nômades do grupo Baqqara – em especial uma porção deste denominada Rizayqat – utilizassem as terras antes restritas aos furi e aos massalit, tendo em vista que aquele grupos o havia auxiliado em sua campanha contra o sultanato: “Zubayr conseguiu forçar os nômades Rizayqat, falantes do árabe e também constantemente atacados pelos furi, a se aliarem a ele. Foi essa aliança que contribuiu para a queda do primeiro sultanato de Darfur em 1874” (SALIH, 2005, p. 3).

Outro fator de deterioração das relações entre árabes e furi foi a ocupação do Sudão pelo governo turco-egípcio, que tentou estabelecer seus próprios mercadores de escravos em Darfur, visando a combater ou a controlar os comerciantes locais, como Zubayr, cujo êxito em prevalecer, levou, logo após a tomada do sultanato, o governo turco-egípcio que controlava o Sudão a se aliar a ele. Contra esse governo, porém, no início dos anos de 1880 levantou-se a revolta Mahdista, cujos líderes passaram a controlar o país em 1885. Para Darfur, as consequências dessa mudança de poder, porém, não foram completamente benéficas: embora mercadores como Zubayr ou os governantes turco-egípcios utilizassem a região como fonte de escravos, os mahdi a utilizavam como fonte forçada de soldados para sua revolta. A política dos novos governantes para Darfur incluía a migração forçada dos furi para a capital do Estado Mahdista, Omdurman (SALIH, 2005).

Assim, Darfur procurou manter sua independência do Estado Mahdista, e inclusive, segundo Salih (2005), juntou-se à revolta anti-Mahdista de 1888. Em 1890, Ali Dinar herdou

⁷ Para um histórico mais aprofundado de Darfur e da crise na região, em um texto de caráter mais jornalístico, ver Flint & DeWaal (2008).

o título de sultão de Darfur e, governando a região independentemente, iniciou o processo, que demorou quase duas décadas, de expulsar os árabes para o norte e para o sul das terras cultiváveis do planalto de Jabal Marra, considerado o *heartland* do sultanato. Dinar mantinha relações amistosas com o Império Otomano durante a Primeira Guerra Mundial, o que o levou a ser morto por uma tropa expedicionária britânica em 1916. A Grã-Bretanha havia derrotado o Estado Mahdista em 1898, e controlava o país desde então juntamente com os egípcios. Com a morte de Ali Dinar, a região de Darfur foi, então, incorporada ao Sudão controlado pelo Condomínio Anglo-Egípcio, que perdurou até a independência, em 1956 (COLLINS, 2006). A independência, de acordo com Salih (2005), representou uma nova era nas relações sociais em Darfur, especialmente em três aspectos: a emergência de novas alianças políticas baseadas nas origens étnicas dos partidos; a intensificação da competição sobre os recursos naturais locais, como terras ou fontes de água, devido à seca, ao crescimento populacional e à urbanização; e a perda do monopólio dos votos oriundos do oeste sudanês pelo Partido Umma em prol de movimentos regionais ou de grupos ligados à Irmandade Muçulmana.

Os britânicos deixaram o Sudão, porém legaram ao jovem Estado a Força de Defesa do Sudão, que logo se transformou nas Forças Armadas Sudanesas (*Sudan Armed Forces*, SAF). À época da independência, pois, o exército era a única instituição com a qual o Estado contava. As SAF se tornaram, assim, extremamente relevantes para a vida política do país, a ponto de terem promovido golpes de Estado três vezes desde os anos 1950: em 1958, em 1969 e em 1989. No segundo desses golpes quem tomou o poder foi o General Jaafar Nimeiri, que permaneceu na presidência até 1985. Seu governo era militar e socialista, e baniou todos os partidos políticos, além de suspender a constituição. Assim, entre 1969 e 1985, o Sudão se caracterizou por ser um Estado de partido único, a União Socialista Sudanesa.

Durante o governo de Nimeiri, destaca Collins (2006), o declínio das SAF se iniciou, tendo em vista que os oficiais mais experientes foram substituídos por oficiais mais jovens e inescrupulosos. Esse declínio se completou em 1989, quando Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, membro da Frente Nacional Islâmica (*National Islamic Front*, NIF; a partir de 1998, a NIF passou a se chamar Partido do Congresso Nacional, *National Congress Party*, NCP), ascendeu ao poder, mais uma vez por meio de um golpe. O governo islamista de Al-Bashir (*Government of Sudan*, GoS) criou a Força de Defesa Popular (*People's Defense Force*, PDF), por meio de uma lei do mesmo ano em que ascendeu ao poder. Segundo Salih (2005), a criação da PDF deu início ao processo de militarização em massa da sociedade sudanesa:

Essa lei da PDF estabeleceu uma força militar cujos objetivos eram treinar homens e mulheres em atividades civis e militares, aumentar seu nível de consciência sobre

segurança e instalar disciplina militar para que pudessem cooperar com as forças armadas e serviços de segurança regulares (SALIH, 2005, p. 8).

De fato, o que a PDF visava a obter, segundo Collins (2006, p. 7), era um exército (paralelo às SAF) “teologicamente ‘correto’”, tornando-se, assim, uma ferramenta de islamização do país. Os oficiais da PDF, portanto, eram recrutados dos quadros da Irmandade Muçulmana e clamavam estar atuando em uma *jihad*, tomados, de acordo com Salih (2005, p. 9) pela ilusão de que se tornariam mártires. Ademais, concretamente o objetivo da PDF ainda consistia em proteger o governo golpista e em lutar na guerra civil contra o sul, na qual o exercito falhara nas décadas anteriores. Salih (2005, p. 9) conclui, portanto, que “a criação da PDF alterou drasticamente a composição da fundação militar sudanesa”.

Paralelamente, outro grupo que se militarizava era o Baqqara. Bisneto do líder do Estado Mahdista que governara o país no século anterior, o Primeiro Ministro Sadiq Al-Mahdi, do Partido Umma, decidiu armar os baqqara para lutar na guerra civil, também motivado pelos constantes insucessos do exército. A porção desse grupo que habitava a oeste, os *Rizayqat*, porém, utilizou-se desses armamentos para atacar os furi, os massalit e os zaghawa em Darfur, com quem disputava território e água devido às consequências da grande seca dos anos 1980, como se discutirá abaixo. Esse processo de armamento dos baqqara continuou após o golpe de 1989, com o objetivo de integrar os soldados desse grupo à PDF (COLLINS, 2006).

Collins (2006) afirma serem esses baqqara, armados pelo governo central sudanês, os indivíduos que formaram as janjaweed, milícia que foi empregada para o combate à revolta darfuri, a qual começou a tomar notoriedade no início de 2003. No mês de fevereiro daquele ano, diversos postos policiais em Darfur foram atacados por um grupo criado no fim dos anos 1980 que se intitulava a Frente de Libertação de Darfur (*Darfur Liberation Front*, DLF), liderada por Abdel Al-Wahid Mohamed Ahmad Nur. Logo depois desse episódio, a DLF alterou seu nome para Exército/Movimento de Libertação do Sudão (*Sudan Liberation Movement/Army*, SLM/A). Essa mudança, porém, não se restringiu à nomenclatura, tendo em vista que

a criação do SLA marcou uma mudança ideológica formidável da Frente de Libertação de Darfur, que era um movimento de secessão cuja premissa era estabelecer um Estado de Darfur separado, para um movimento que aspira criar um Sudão mais democrático e mais igualitário (SALIH, 2005, p. 14).

O GoS não tardou a iniciar negociações com o SLM, braço político do grupo, tendo em vista que as SAF estavam despreparadas e não tinham números suficientes para conter a revolta. Chegou-se, assim, a um cessar-fogo que foi, porém, rapidamente ignorado quando

milícias árabes assassinaram um líder massalit, Shaykh Saleh Dakoro, e as SAF destruíram a cidade de Karnobi. O SLA retaliou, tomando em 25 de março a cidade de Tine, e, em 25 de abril, El Fasher e Kutum, no estado de Darfur do Norte. Nessas ações, juntou-se ao SLA o Movimento Justiça e Igualdade (*Justice and Equality Movement*, JEM). Apesar de compartilhar com o SLM/A o objetivo de um Sudão mais igualitário e justo, em detrimento da independência de Darfur, os dois grupos possuem algumas diferenças significativas, de acordo com Salih (2005): por exemplo, enquanto o SLM/A prega a separação entre Estado e religião, o JEM não deixa sua posição sobre esse assunto clara; e o fato de apenas o JEM ter um programa político claro sobre o futuro da estrutura de governo que busca para o Sudão.

Quando o JEM se aliou ao SLM/A, a luta já se difundia por Darfur. O GoS, porém, negava a existência de uma rebelião, ao mesmo tempo em que convocava e preparava as janjaweed, que, como se afirmou anteriormente, já atacavam os furi e os massalit, para auxiliar as SAF: "o governo do Sudão fez um acordo com esses grupos árabes segundo o qual se permitia que estes perseguissem impunemente sua própria agenda, em troca de suprimir a rebelião" (DE WAAL, 2007, p. 1040). Lembrando do desmantelamento do exército sudanês em prol da PDF, discutido acima, Salih (2005) adiciona:

Quando o conflito de Darfur se desdobrou em uma insurgência massiva, apenas um esqueleto sobrou da existência das forças armadas sudanesas, visto que o governo da NIF cederá seu monopólio do uso da força a milícias tribais como as janjaweed, que se tornaram parte da PDF, a força paramilitar decretada pelo Estado (SALIH, 2005, p. 10).

Assim, o autor ainda compreende ser "janjaweed" um codinome para as milícias criadas pelo governo central para operar em Darfur, sendo, portanto, parte da PDF, que deve agir em nome do Estado quando as SAF não tiverem condições de fazê-lo. Essas milícias, em conclusão, tornam-se parte do maquinário do GoS, que delegou seu monopólio da violência legítima (SALIH, 2005).

Collins (2006, p. 11) descreve os primeiros ataques desses grupos: "os furi, que Salah Ali Alghali, governador de Darfur do Sul, prometeu abertamente exterminar, foram seletivamente mortos pelos comandos janjaweed montados, normalmente formados por cem soldados, quando estes varriam uma cidade logo antes do amanhecer". Tais atos foram, ainda de acordo com o autor, apenas o prelúdio de uma onda de ações violentas que visavam a retaliar as vitórias que a SLM/A e o JEM haviam conquistado no início e em meados do ano de 2003. A reação das janjaweed se intensificou entre meados e fim daquele ano, quando as lutas se propagavam especialmente na parte oeste de Darfur e ambos os lados alegavam estar vencendo a guerra.

A partir de 2004, novos atores emergiram nas disputas darfuri, como o Movimento Nacional pela Reforma e o Desenvolvimento (*National Movement for Reform and Development*, NMRD) e a Aliança Democrática Federal do Sudão (*Sudan Federal Democratic Alliance*, SFDA). Esses grupos compartilham do objetivo de unidade sudanesa que têm tanto o SLM/A quanto o JEM, porém surgiram devido ao fato de que “os movimentos de libertação de Darfur, assim como todos os movimentos regionais, estão carregados de divisões e carregam consigo velhas inimizades e lealdades políticas” (SALIH, 2005, p. 19).

Nos anos seguintes, o governo sudanês desenvolveu na região, contra os darfuri não árabes, uma política que Totten (2009) afirma ser de terra arrasada:

O que o GoS fez [foi], fundamentalmente, criminoso. Valendo-se do argumento de que acreditava que os aldeões africanos negros estavam abrigando rebeldes, o GoS (junto com as janjaweed) começou a atacar aldeia após aldeia de negros africanos [...] Ao fazê-lo, as tropas do GoS e as janjaweed massacraram homens e meninos (inclusive bebês), estupraram, mutilaram e muitas vezes mataram mulheres, saquearam artigos domésticos e animais, e então queimaram completamente casas e aldeias [...] Os ataques incluíam bombardeios por aviões, helicópteros armados e veículos 4x4 com *dushkas* (metralhadoras montadas), bem como centenas de janjaweed a cavalo e a camelo (TOTTEN, 2009, p. 475).

O GoS nega que suas tropas tenham participado de tais ações, porém Totten (2009) cita depoimentos de vítimas e de membros de organizações de ajuda humanitária, bem como investigações das Nações Unidas e dos Estados Unidos da América, como evidências que refutam tais alegações. Envolvido ou não nos ataques, o fato é que o GoS assinou, em 2006, o Acordo de Paz de Darfur (*Darfur Peace Agreement*, DPA), com uma das facções do SLA, liderada por Minni Arkoy Minawi. Tanto a facção do SLA sob Mohamed Al-Nur, porém, quanto o JEM, não participaram do DPA. As batalhas, portanto, continuaram, agora com a porção do SLA comandada por Minawi lutando ao lado do GoS (TOTTEN, 2009). O resultado do DPA foi, portanto, insatisfatório: “Devido à contínua violência que contribuía para sua contínua insegurança, os civis darfuri negros africanos compreensivelmente viam o DPA com desconfiança” (TOTTEN, 2009, p. 481).

A crise de Darfur, pois, prosseguiu, mesmo após a assinatura de um acordo de paz. Uma das possíveis métricas desse conflito contínuo é apresentada no quadro e no mapa que seguem: o número de aldeias atacadas em Darfur entre 2003 e 2010. Observa-se, a partir desses dados, que, apesar de haver uma diminuição do número total de vilas atacadas a cada ano após o DPA, em 2006 houve um novo aquecimento das tensões, revertendo a tendência de queda no número de ataques dos anos anteriores. Sem um estudo específico, pode-se apenas conjecturar acerca da influência direta do acordo sobre esse processo de reintensificação. Levando-se em conta as observações de Totten (2009) supracitadas, pondera-se que, se o

acordo não foi essencial para esse recrudescimento, ao menos seu efeito não pode ser negligenciado.

TABELA 1 – Número de aldeias em Darfur confirmadas como destruídas ou danificadas por ano

Ano	Número de aldeias
2003	636
2003/2004	186
2004	865
2004/2005	105
2005	247
2005/2006	177
2006	549
2006/2007	18
2007	141
2007/2008	10
2008	79
2008/2009	8
2009	44
2010	31
2003-2010*	440
Total	3.536

*Uma data mais precisa não pode ser determinada

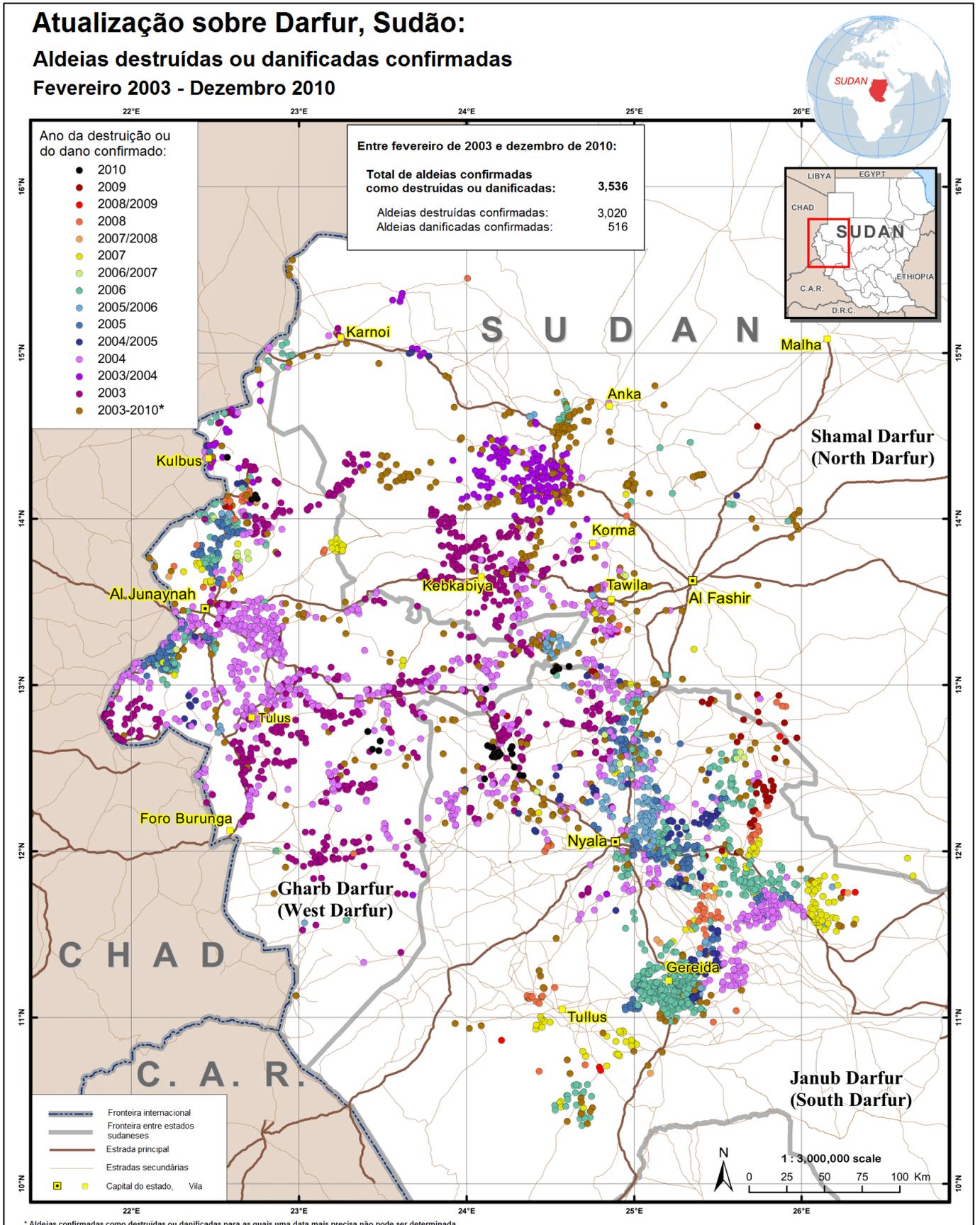
Fonte: Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE (2011).

Nesse contexto de perpetuação da crise, um novo acordo de paz foi celebrado em Doha, no ano de 2011. Dessa vez, a parte rebelde que o assinou foi o JEM. Suas consequências, porém, não foram muito diversas daquelas do acordo anterior:

[P]ara um conflito sem as partes claramente definidas, ou pelo menos as que sentavam em um dos lados da mesa, e fronteiras específicas a serem isoladas durante o processo de estabilização política e construção de confiança entre as partes, a solução proposta para esse primeiro momento – a constituição e implementação de um acordo de paz abrangente, como o tentaram os supramencionados documentos – seria bem mais complexa que um mero acordo entre dois ou mais grupos beligerantes (BRAGA, 2012, p. 15-6).

A crise, portanto, segue sem solução. O mais recente desenvolvimento relevante foi a criação, pelo GoS, das Forças Rápidas de Apoio (*Rapid Support Forces*, RSF). De acordo com Reeves (2015a), as RSF são as “novas janjaweed”, porém mais bem armadas e treinadas do que a milícia antecessora, além de mais coesas. Representam, de acordo com o autor, a tropa de choque das SAF, provendo o GoS com uma distinta vantagem militar sobre os rebeldes: “a violência das RSF está re-encenando os primeiros anos do genocídio, quando milhares de aldeias foram queimadas ou destruídas” (REEVES, 2015a, s/p).

FIGURA 3 – Vilas atacadas em Darfur entre 2003 e 2010



Em 19 de julho de 2015, Reeves (2015b, s/p) relatou que “a situação em solo por todo Darfur – e especialmente em Darfur do Norte – continua a descender cada vez mais a um turbilhão de violência descontrolada”, após ter mencionado, duas semanas antes a “deterioração implacável das condições de segurança e humanitárias em Darfur” (REEVES, 2015c, s/p). Como se nota, em sua página na internet Reeves atualiza frequente e periodicamente a situação da crise darfuri, a partir de relatórios que recebe via rádio diretamente da região. Acreditando-se na veracidade de tais relatórios, pode-se afirmar que a situação na região ainda não perdeu seu ímpeto de violência.

3.2 Motivações do conflito

A crise em Darfur tem motivações complexas, e tentar reduzir a explicação de sua eclosão a apenas um fator é uma empreitada excessivamente reducionista, que buscaria uma simplicidade exacerbada para uma situação intrincada. Assim, a seguir discutir-se-ão alguns dos fatores que deram origem ao conflito, destacando-se a necessária interconexão entre eles.

3.2.1 Seca, desertificação e a disputa por recursos naturais

Desde a época da instauração do sultanato, como se discutiu na seção anterior, os conflitos étnicos entre os agricultores não árabes e os pastores árabes sempre fizeram parte da dinâmica social de Darfur. Os embates eram normalmente resolvidos por meio de mecanismos tradicionais, como o apelo à mediação dos líderes regionais ou o pagamento de “dinheiro de sangue” (*blood money*), ou seja, uma compensação em espécie à família da vítima. Essas tensões entre os grupos se agravaram, porém, durante os anos de 1980, quando uma seca global acelerou o processo de desertificação no norte e no centro de Darfur. Tal processo diminuiu a produtividade total da região por conta das perdas de terras aráveis e de rebanhos. Como consequência, não apenas houve uma onda de fome generalizada, mas também acirrou-se a disputa por terreno fértil: “As progressivas tensões sobre o uso da terra e o acesso à água [...] resultaram em conflitos e violência crescentes entre os grupos árabes nômades/seminômades e o grupo sedentário/agricultor de não árabes” (TOTTEN, 2009, p. 468).

Tal situação leva Collins (2006) a descrever a região, no início dos anos 1990 como escassa em água mas abundante em armas, cuja procedência se discutirá adiante. Nesse contexto, os fazendeiros passaram a proteger com mais veemência suas terras, alterando a

dinâmica de séculos de divisão de seu uso e de simbiose entre os grupos nômades e os sedentários. Totten (2009) afirma que os esforços de proteção da propriedade dos fazendeiros foram interpretados pelos nômades como atos injustos e mesquinhos. Essa situação, portanto, acirrou a animosidade entre os grupos.

Por outro lado, Salih (2005), apesar de conceder que os conflitos por recursos naturais tenham estado presentes em toda a história de Darfur, tendo assim influência sobre a presente crise na região, é mais cético acerca da capacidade explicativa deste fator para o conflito. Em primeiro lugar, critica a simplificação da divisão étnica em Darfur entre os donos da terra “africanos” e os árabes como “invasores”. Ademais, citando a extensão territorial de Darfur, defende que a escassez de recursos não se deve à seca, mas aos padrões de concentração de terra, aliados à prevalência do conceito de *dar* (terra, lar), que têm origens seculares: “Sem dúvida, conflitos sempre existiram por conta desses recursos. Mas eles não são a verdadeira causa da presente guerra brutal. De fato, os recursos naturais de Darfur não são de forma alguma escassos” (IBRAHIM apud SALIH, 2005, p. 22). Destarte, deve-se aliar outros fatores à explicação da crise baseada na disputa por recursos naturais na região.

3.2.2 Crise de governança

Ao criticar as visões que se baseiam preponderantemente nos conflitos por recursos naturais para explicar a crise, Salih (2005, p. 22) aponta outro fator de extrema relevância para a atual situação: “o problema não é a escassez de recursos, mas a negligência da região de Darfur pelo governo central”. A rebelião contra o GoS, portanto, seria motivada pelo subdesenvolvimento darfuri, devido à falta de investimentos na região, que é ignorada por Cartum.

Essa situação, porém, não é um desenvolvimento recente: Collins (2006, p. 4) destaca que não tardou para que os britânicos, após tomarem o controle da região no final do século XIX, descobrissem “que Darfur pouco tinha a contribuir para a reconstrução do Sudão”. Os investimentos coloniais em infraestrutura, desenvolvimento, educação e saúde, portanto, restringiram-se à região de Cartum, às margens do rio Nilo, e nunca alcançaram Darfur. O autor ainda destaca que essa divisão evidenciou o cisma entre os sudaneses ribeirinhos – os *awlad al-bahar* –, que se transformaram na elite do país, e os do interior, sempre sujeitos aos ditames políticos – ou falta deles – daqueles:

Em nenhum momento dos últimos duzentos anos o governo central do Sudão – nem os turcos no século XIX, nem os britânicos no século XX e com certeza nem o

Sudão independente – governou de fato Darfur, o Sudão do Sul ou mesmo as montanhas do Mar Vermelho (COLLINS, 2006, p. 6).

Essa ignorância sudanesa ao desenvolvimento de Darfur perdurou: "Os próximos 40 anos de governo independente testemunharam poucos desenvolvimentos no estilo de vida dos darfuri, que permaneceram desesperadamente pobres e sem acesso a serviços" (DE WAAL, 2007, p. 1039). Salih (2005) destaca que essa falha de governança dos partidos políticos tradicionais, bem como a disparidade entre a região central do país e o interior, tiveram como consequência dois processos distintos: em primeiro lugar, resultou nos golpes militares de 1958, 1969 e 1989 que "frequentemente justificavam a tomada de poder de governos civis democraticamente eleitos por conta de sua incapacidade de abordar os grandes problemas nacionais" (SALIH, 2005, p. 6). Ao mesmo tempo, motivou a emergência de diversos movimentos regionais, cujas elites políticas educadas que os criaram estavam insatisfeitas com o controle central do Sudão, que não permitia o desenvolvimento de suas regiões.

A crise de governança em Darfur, pois, teve influência direta sobre a emergência do conflito na região no início dos anos 2000:

Entre 2001 e 2003, disputas locais foram exacerbadas pela quebra da governança local, combinadas com as ambições de uma elite provincial frustrada de incentivar uma insurgência, que escalou de maneira mais rápida e mais sangrenta do que qualquer dos lados antecipava (DE WAAL, 2007, p. 1039).

Há, assim, uma hegemonia de Cartum sobre o interior do país, que certamente não é atenuada pelo fato de o governo de Al-Bashir ter caráter autoritário. Segundo Totten (2009), o GoS procura ditar todos os aspectos da vida sudanesa, incluindo os modos de comportamento, as liberdades de expressão e de associação e mesmo a maneira de vestir. Como se discutirá a seguir, a ideologia de supremacia árabe, junto à sua consequência, o racismo, fazem com que os habitantes do interior sejam "percebidos e tratados como cidadãos de segunda classe" (TOTTEN, 2009, p. 470). Como consequência, os darfuri sentem-se vítimas de preconceito e privados de seus direitos:

Há muitos anos os africanos negros de Darfur requisitam o estabelecimento de mais escolas, instalações médicas e estradas – que existem em um número mínimo, são extremamente subfinanciadas ou, como no caso das estradas, amplamente inexistentes [...] A maioria, se não todos, os pedidos dos negros africanos por assistência foram ignorados por Cartum (TOTTEN, 2009, p. 471).

A insatisfação dos darfuri por se sentirem ignorados pelo governo central, portanto, foi o propósito das lutas dos rebeldes: "As demandas dos grupos rebeldes de Darfur pela divisão de poder e de riqueza também podem ser compreendidas como um apelo direto pelo desenvolvimento da região a fim de que se utilizasse seu potencial de desenvolvimento" (SALIH, 2005, p. 23). A luta darfuri, portanto, é motivada por questões de recursos nacionais

e pela insatisfação quanto à política de supremacia árabe do governo de Al-Bashir, como se verá a seguir, mas é também, principalmente, uma luta contra a falência estatal do Sudão no que diz respeito à região.

3.2.3 Ideologia de supremacia árabe e racismo

Um dos resultados da ascensão do grupo de Al-Bashir ao poder foi a tentativa de imposição da ideologia islamista – formada pela língua e pela cultura árabes, bem como pela religião islâmica – a todo o Sudão, independentemente do fato de, segundo Collins (2006), menos da metade da população do país se declarar de origem Árabe e de um terço não compartilhar da fé muçulmana. Segundo o autor, "o entusiasmo arabocêntrico do governo de Bashir e de sua Frente Nacional Islâmica (que, após 1998, ficou conhecida como o Partido do Congresso Nacional) reabriu antigas e profundas feridas na sociedade sudanesa" (COLLINS, 2006, p. 9).

Essa ideologia de supremacia árabe pode ser compreendida como a ideia de que as crenças e modos de vida desse grupo são superiores às de qualquer outro. Essa noção prega a promoção e a defesa inexorável da dominação árabe em todos os aspectos da vida social: na cultura, na política, na economia, no judiciário (TOTTEN, 2009). Como se afirmou acima, a imposição dessa ideologia está ligada ao autoritarismo governamental, mas sua origem no país remonta às ações de Hassan Abdel Al-Turabi, personagem preponderante na política sudanesa desde meados do século XX. Turabi era uma figura importante na Irmandade Muçulmana e conseguiu se aproximar do governo de Nimeiri nos anos 1960 a ponto de liderar a implementação da lei islâmica, a *shari'a*, no país, no ano de 1983. Nimeiri deixou o poder nos anos 1980, mas Turabi permaneceu nos círculos de influência, associando-se à NIF para levar Al-Bashir ao poder. Assim, após 1989 intensificou-se a disseminação de ideologia islamista no Sudão, sob a liderança do novo presidente mas com Turabi supostamente, de acordo com Totten (2009), servindo como o mandante de fato. As consequências da imposição da supremacia árabe foram nefastas para os demais grupos no país:

Aplicar uma definição ideológica e racista de quem é “árabe” e quem é *zuruq*, negro, ou em uma denominação mais pejorativa *abid*, escravo, para distinguir entre os árabes e os africanos – e justificar as mortes, os estupros e a escravização desses povos marginalizados – tem sido o legado trágico do governo islamista cínico e disfuncional do Sudão (COLLINS, 2006, p. 9).

Essa descrição lembra a ressalva de Salih (2005) acerca da simplificação exacerbada decorrente da caracterização dos grupos beligerantes em árabes e não árabes, ou “africanos”:

a definição de quem pertence a qual grupo é, como afirma Collins (2006), “ideológica”, ou seja, produto de uma forma de pensamento racista, extremista e fundamentalista que não tem, necessariamente, uma ligação com uma divisão social “natural”. A imposição de tal ideologia, inclusive no exército e na formação das PDF, e a consequente declaração de *jihad* contra os grupos que não se conformassem a ela, acabou por justificar a violência do governo central contra estes:

A declaração de *jihad* é imbuída de mais do que apenas a invocação da tradição islâmica. Sua associação à NIF, cujos seguidores são predominantemente grupos étnicos falantes do árabe, significa que o caráter distintamente árabe do Islã foi sobreposto às sociedades africanas de modo a justificar a opressão que é percebida como o domínio natural da doutrinação islâmica (SALIH, 2005, p. 10).

Desta feita, a violência do governo central justificada por sua ideologia, assim como no caso da percepção da falência desse mesmo governo em impulsionar o desenvolvimento de Darfur, motivou os grupos rebeldes da região a lutarem contra Cartum. Os darfuri sentiam-se não apenas abandonados, mas também discriminados ou mesmo “demonizados” (TOTTEN, 2009, p. 468), o que os levou à revolta. O governo central, porém, não aceitaria essa reação pacificamente.

3.2.4 Contrainsurgência

O conflito em Darfur não é a única crise a assolar o Sudão. A história do país é marcada pela guerra civil entre suas porções norte e sul, que culminou com a independência do Sudão do Sul após o Amplo Acordo de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA), assinado em 2005 entre o GoS e os rebeldes sulistas. Apesar de geralmente tratados separadamente, Messari (2009) destaca a ligação intrínseca que a crise em Darfur tem com a guerra civil: o governo central sudanês desde 2002 já vislumbrava a possibilidade do fim da guerra por meio do CPA e, conseqüentemente, o referendo de independência do Sudão do Sul. Assim, em 2003, quando se intensificou a rebelião em Darfur, Cartum divisou a possibilidade de perder o controle sobre mais uma porção de seu território. A violenta retaliação a essa revolta não apenas garantiu a manutenção da soberania do governo central sobre Darfur, mas serviu de exemplo a qualquer outra região que pudesse ter esperanças de se desvincular do governo central – caso dos núbios na região norte, por exemplo:

Ironicamente, essa nova guerra [em Darfur] deu ao regime islamista novas oportunidades para sua preservação. Como o regime menos popular na história do Sudão independente, o governo agora podia enfraquecer qualquer oposição política explorando as divisões étnicas, rotulando a insurgência como uma tentativa africana de livrar Darfur da “raça árabe”, cuja dominância era a fundação do governo islamista e de seus grupos extremistas [...] (COLLINS, 2006, p. 11).

Assim, além de a rebelião ser motivada por muitas insatisfações dos darfuri em relação ao GoS, a resposta deste foi uma oportunidade não apenas para conter uma revolta local, mas principalmente para que demonstrasse sua força e sua assertividade sobre o controle do território sudanês por completo:

Qualquer governo cujas bases e/ou outras instalações governamentais sejam atacadas irá retaliar e tentar suprimir futuros ataques. Os governos irão prender os perpetradores ou, se a situação descambar para a violência, atirar e então apreendê-los ou mesmo matá-los (TOTTEN, 2009, p. 475).

Como se viu, porém, a resposta governamental excedeu essas medidas, e as janjaweed, apoiadas pelas SAF, atacaram também civis e destruíram vilas inteiras, excedendo os mecanismos normais do uso da violência legítima pelo Estado. O governo central demonstra, destarte, que é capaz de manter a soberania nacional e não dá espaço à possibilidade de novos levantes contra si, seja de outros grupos rebeldes do interior, seja de outros partidos ou coalizões que visem a um novo golpe de Estado para tomar o controle do Sudão baseados no argumento de que o partido de Al-Bashir é fraco ou não tem condições de manter a unidade nacional. A resposta incisiva e desproporcional do GoS, portanto, exacerbou a escalada da violência em Darfur.

3.2.5 Influxo de armamentos à região

Os fatores elencados anteriormente contribuíram para a intensificação das tensões entre os grupos locais darfuri e a coalizão alinhada ao GoS, bem como para a emergência de um contexto de violência generalizada na região, em proporções maiores do que já se observara na história recente de Darfur. A escalada desse contexto tenso para a rebelião aberta e a consequente resposta incisiva do governo sudanês, porém, foram alimentadas pelo influxo de armas a Darfur e pelo aumento da belicosidade em toda a África Oriental. A expressão *Kalash au bilash; Kalash begib al Kash*, que pode ser entendida como “você não vale nada sem uma Kalashnikov; ganhe algum dinheiro com uma Kalashnikov”, de acordo com Badmus (2008), tornou-se, mais do que um ditado popular, uma regra de sobrevivência.

As armas que chegaram a Darfur são oriundas, de acordo com Totten (2009), além da guerra civil entre o GoS e o Sudão meridional, das diversas guerras que assolaram a África Oriental, dentre elas o conflito entre a Líbia e o Chade, que durou até 1987, e a guerra separatista da Eritreia contra a Etiópia, encerrada em 1993. Com o ocaso de tais conflitos, os armamentos neles utilizados acabaram por passar à posse de alguns darfuri:

Cada vez mais os pastores começaram a carregar armas. Isso foi feito provavelmente como um meio de proteção, mas também porque eles se acostumaram a carregá-las

por terem lutado em um ou mais dos conflitos violentos na região. Por fim, o GoS também deu armas a esses grupos, com a expectativa de que os pastores árabes serviriam, em diversos casos, como seus representantes para lidar com os africanos negros. Crescentemente engajados em conflitos contra os africanos negros pelo controle de terra e pelo uso da água, os pastores árabes deixaram claro que estavam dispostos a utilizar suas armas e prontos para fazê-lo (TOTTEN, 2009, p. 473).

As lutas em Darfur não se iniciaram, portanto, espontaneamente em 2003 quando os rebeldes locais decidiram atacar instalações do GoS como forma de protesto à falência estatal ou à imposição da ideologia de supremacia árabe. Esses fatores certamente influenciaram a luta dos rebeldes, e muitas de suas exigências são contra essas políticas (ou falta delas). Porém, deve-se compreender o conflito em um contexto mais amplo de violência, que tem suas raízes na incorporação artificial de Darfur ao Sudão pelos britânicos e, mais veementemente, na ascensão do governo do NIF ao poder, nos anos 1980. O autoritarismo do governo, que substituiu, por exemplo, as formas tradicionais de solução de controvérsias por governadores (*whadi*) simpáticos ao GoS, em detrimento de líderes locais, bem como o influxo armamentício testemunhado por Darfur principalmente nos anos 1990, fizeram com que as tensões, desconfianças e relações locais se tornassem mais belicosas do que nunca, provendo à crise em Darfur matizes particulares. A resposta do governo à rebelião não poderia deixar de estar à altura desses intensos desdobramentos.

3.3 O debate acerca do rótulo “genocídio”

Os combates em Darfur, bem como a violenta repressão do governo sudanês aos rebeldes, despertaram a atenção internacional. A primeira medida concreta da Organização das Nações Unidas foi estabelecer, por iniciativa da Resolução 1564 do Conselho de Segurança, de 18 de setembro de 2004, uma Comissão de Investigação sobre Darfur. Os objetivos da Comissão deveriam ser investigar a ocorrência de violações ao Direito Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas especialmente “determinar também se ocorreram atos de genocídio” (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004, p. 4).

Em janeiro de 2005, a Comissão emitiu seu relatório. Acerca de seu primeiro mandato, concluiu que ações como tortura, morte de civis, estupros e destruição de vilas eram conduzidas de maneira ampla e sistemática tanto pelo GoS quanto pelas janjaweed. Assim, ambos eram responsáveis por graves violações ao Direito Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e culpados, portanto, de crimes contra a humanidade. O

relatório não eximiu, porém, o SLA e o JEM de também terem cometido violações semelhantes.

A fim de cumprir seu segundo mandato, ou seja, determinar se ocorria genocídio em Darfur, a Comissão utilizou-se da definição jurídica do crime para tentar identificar os três elementos que o caracterizam: os atos, os grupos-vítima e a intenção. Acerca do primeiro, afirmou não haver dúvidas, por ter coletado “material substancial e confiável” (COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005, p. 129) quanto à ocorrência dos elementos objetivos elencados nas alíneas do artigo 2º da CPRCG. Porém, a Comissão alegou ter de analisar mais atentamente os outros dois elementos. Quanto aos grupos-vítima, pois, alegou não poderem ser entendidos como grupos protegidos pela Convenção objetivamente, pois as tribos vitimadas não constituem grupamentos étnicos, raciais, religiosos ou nacionais distintos dos perpetradores. Defendeu, entretanto, a interpretação de que os furi, os massalit e os zaghawa, principais vítimas, constituem subjetivamente grupos protegidos: houve a “consolidação do contraste [entre árabes e “africanos”] que gradualmente criou uma polarização marcada na percepção e autopercepção dos grupos em questão”; “as vítimas”, por exemplo, “percebem os agressores como pessoas pertencentes a outro grupo, hostil” (COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005, p. 130).

Já no que diz respeito à intenção, a Comissão concluiu estar esse elemento ausente nas ações do GoS. Apesar de conceder que havia indicativos da intenção, alegou que há mais indícios que demonstravam sua ausência. Defendeu ainda que os autores não executaram toda a população das aldeias atacadas, mas apenas os homens jovens em idade de combate, poupando idosos, crianças ou mulheres. Além disso, em vez de eliminar os sobreviventes dos ataques, o GoS permite que eles vivam em campos de refugiados que contam, inclusive, com o apoio de grupos humanitários. A Comissão ainda apontou que várias vilas de composição mista, ou seja, com habitantes africanos e árabes, não foram atacadas. Por fim, citou o caso de dois irmãos, ou seja, de dois indivíduos do mesmo grupo: um deles resistiu aos ataques e foi morto; o outro entregou suas posses pacificamente e foi poupado. Baseada em tais evidências, a Comissão concluiu, então, que “um elemento crucial [do crime de genocídio] parece estar ausente, pelo menos no que diz respeito às autoridades do governo central: a intenção genocida” (COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005, p. 132).

Em suma, portanto, a Comissão determinou que não ocorria genocídio em Darfur. Apesar de se observar tanto os elementos materiais quanto os que dizem respeito aos grupos-vítima, a ausência de intenção determina a inexistência de uma política de genocídio pelo GoS. “Em vez disso, parece que aqueles que planejaram e organizaram os ataques às aldeias

tinham a intenção de expulsar as vítimas de suas casas, com o propósito principal de uma guerra de contrainsurgência” (COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005, p. 132).

Seguindo as conclusões da Comissão, o Conselho de Segurança decidiu remeter, por meio de sua Resolução 1593, de março de 2005, o caso de Darfur ao Procurador do Tribunal Penal Internacional. O procurador Moreno-Ocampo dirigiu suas acusações principalmente contra o presidente do Sudão, Omar Al-Bashir. Em sua petição de 2008 por um mandado de prisão contra Al-Bashir, Moreno-Ocampo incluiu não apenas as acusações de crimes contra a humanidade aferidas pela Comissão de Investigação três anos antes, mas também a de genocídio. Além de expor extensivamente os atos, ou seja, os elementos materiais, e além de discutir a posição dos Fur, dos Massalit e dos Zaghawa como grupos-vítima, o procurador alegou que se poderia inferir a intenção genocida de Al-Bashir:

O ataque sistemático a vítimas devido a seu pertencimento a um grupo particular; a deliberada incapacidade de diferenciar entre civis e militares; a perpetração de atos que violam a própria fundação dos grupos, tais como estupros em massa e expulsões em massa de suas terras sem a possibilidade de retorno ou de reconstituição enquanto grupo; as declarações dos perpetradores; a estratégia sofisticada para esconder crimes; e a existência de um plano constituem os fatos desse caso dos quais a existência da intenção necessária ao genocídio é a única inferência sensata (MORENO-OCAMPO, 2008, p. 16).

O julgamento de instrução por três juízes do Tribunal, porém, discordou das alegações do procurador. Apesar de em 2010 ter revertido sua própria decisão no segundo mandado de prisão contra Al-Bashir, inicialmente, em 2009, a Corte optou por não incluir a acusação de genocídio contra o presidente. Mais alinhada à investigação original da Comissão da ONU, o voto majoritário defendeu que eram necessários mais elementos para que se provasse a intenção que embasa uma política genocida (PRE-TRIAL CHAMBER I, 2009).

Em contrapartida ao posicionamento tanto da Comissão de Investigação quanto do TPI, uma das vozes que não tardou a denominar “genocídio” o que acontecia em Darfur foi o governo dos Estados Unidos da América. Segundo Heinze (2007), em abril de 2004 pela primeira vez membros do congresso estadunidense chamaram de genocídio as mortes em Darfur. Em junho daquele ano, enviaram ao Secretário de Estado Colin Powell uma carta solicitando uma investigação sobre o assunto. Powell foi até o Sudão e, no início de setembro, testemunhou à Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA ter concluído que um genocídio estava de fato ocorrendo em Darfur. Antes disso, porém, o Congresso já havia emitido, em julho, uma resolução conjunta das duas casas condenando o “genocídio” (HEINZE, 2007). Em seu discurso à Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, o presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, lembrou, dirigindo-se diretamente ao povo

de Darfur: “você foram vítimas de uma violência indescritível, e minha nação tem chamado essas atrocidades do que elas realmente são – genocídio” (BUSH, 2009 [2006], p. 436).

Pode-se também considerar a crise darfuri um genocídio ao analisá-la por meio das definições de Levene (2005) e de Shaw (2007), apresentadas anteriormente neste trabalho. Recordar-se que Shaw (2007, p. 154) entende o fenômeno como “*uma forma de conflito social violento, ou guerra, entre organizações de poder armadas que buscam destruir grupos sociais civis e aqueles grupos aliados a outros atores, que resistem a essa destruição*”. Para ele, o que diferencia o genocídio de outras formas de guerra é a vitimização propositada de civis.

A natureza de conflito social violento, ou guerra, da crise em Darfur foi explicitada nas seções iniciais deste capítulo. Mesmo que se negue que é um genocídio, não há como argumentar que o que ocorre na região não seja “pelo menos” uma guerra civil, entre uma “organização de poder armada”, o GoS, por meio das SAF e, principalmente, das janjaweed, e grupos que tentam resistir à destruição, em especial o SLA e o JEM. Não se pode negar, ademais, a ocorrência da especificidade, para Shaw (2007), do genocídio: o ataque aos civis. O próprio TPI, ao negar a ocorrência de genocídio na região, admite:

O Juízo [de Instrução] conclui que há motivos razoáveis para acreditar que milhares de civis, pertencentes principalmente aos grupos Fur, Massalit e Zaghawa foram sujeitos, em toda a região de Darfur, a atos de assassinio por forças do GoS, entre o começo da campanha de contrainsurgência do GoS logo após o ataque em abril de 2003 ao aeroporto de El Fasher e 14 de julho de 2008 (PRE-TRIAL CHAMBER I, 2009, p. 33-4).

Seja a motivação de tal ataque a destruição do grupo, seja impedir que rebeldes se escondam e sejam apoiados por civis, o fato é que houve o ataque sistemático e propositado contra alvos civis, o que, para Shaw (2007), determina um genocídio. Além disso, lembra-se que, para esse autor, o número de mortes não influencia nessa determinação. Portanto, poupar mulheres e crianças ou um de dois irmãos da mesma tribo – alguns dos argumentos da Comissão de Investigação para defender que não há genocídio – não afeta a conclusão principal: civis foram atacados de maneira proposital e sistemática.

Levene (2005) também considera o genocídio uma forma de guerra, porém matizada por sentimentos de fobia e de ressentimento do perpetrador em relação às vítimas. Pode-se afirmar que, no caso em questão, o GoS temia que os insurgentes de Darfur o fizesse perder controle sobre mais uma porção do território além da meridional, que, como se viu, Cartum já vislumbrava perder por conta do CPA. Alia-se a isso os medos de que os não árabes restringissem cada vez mais o acesso dos nômades às terras, bem como de que impedissem seu projeto de supremacia árabe no Sudão. Os elementos psicológicos teorizados pelo autor, portanto, se observam nesse caso.

Cabe também lembrar que Levene (2005) problematiza o genocídio no contexto da busca por um Estado de desenvolvimento célere e da manutenção de sua soberania. Aqui, mais uma vez recorda-se a consternação do GoS em possivelmente perder o controle sobre Darfur, seja por conta de uma secessão, seja por ser forçado a atender às demandas dos rebeldes por maior participação política no governo da região. Com relação ao desenvolvimento, argumenta-se, em primeiro lugar, a problemática do acesso à terra como necessária à vitalidade econômica dos aliados ao GoS, em especial das tribos que proviam com soldados a milícia janjaweed. Ademais, há que se problematizar a relação do genocídio em Darfur com o processo de paz da guerra norte-sul, como aponta Messari (2009). O meio principal de enriquecimento sudanês é o comércio internacional de petróleo. O governo estadunidense era um ator importante nas negociações de paz de Cartum com o sul: é razoável hipotetizar, pois, que o GoS podia considerar a assinatura do CPA como uma oportunidade de aproximação aos Estados Unidos, principalmente porque, no início dos anos 2000, este país passava por uma crise energética e tinha como uma de suas prioridades políticas a busca por fontes de petróleo. Nesse contexto, o governo não poderia se arriscar a minar essa aproximação devido a um recuo provocado por mais uma revolta em seu país. Por fim, a ideologia de supremacia árabe fazia com que os grupos vitimados fossem considerados inferiores, menos civilizados e, conseqüentemente, um obstáculo ao desenvolvimento nacional.

Além dessas observações sobre o genocídio com base nos apontamentos teóricos de Levene (2005), pode-se realizar o exercício tipológico de tentar encontrar, no caso de Darfur, as nove características elencadas pelo autor como definidoras de um genocídio idealtípico, conforme apresentado anteriormente neste trabalho:

1. Regime comprometido com a eliminação de um grupo e capaz de levar a cabo tal missão: o GoS, com sua capacidade de representar o Estado, comprometido com o extermínio físico de certos grupos como uma medida de contrainsurgência.
2. Uma ocasião em que isso é possível sem interferência externa: com toda a atenção focada no CPA e no processo de independência do Sudão do Sul, o sentimento internacional com relação ao GoS era de crença em sua cooperação com o processo de paz, portanto mais propenso a ignorar o que acontecia em outras partes do país.
3. Sentimento de crise, com uma crença de perigo extremo para o Estado: perdendo a porção meridional de seu território, o GoS percebia a existência do Estado

extremamente ameaçada caso outras regiões decidissem se rebelar como o sul havia feito.

4. Sequência de assassínios prolongada: quando a campanha de extermínio em Darfur chamou a atenção internacional, por volta de 2004, a crise já acontecia há pelo menos dois anos. O fato de o que levou o CSNU a discutir o caso ter sido o número de refugiados fugindo para o Chade demonstra a dimensão que a crise tomou mesmo nesse curto espaço de tempo. Mesmo em 2015, as mortes ainda não cessaram.
5. Matança independente de idade ou gênero: muitas das vítimas da violência das SAF e das milícias eram crianças e mulheres, e não apenas homens em idade militar que o governo alegava serem membros dos grupos rebeldes.
6. Emprego de pessoal militar ou paramilitar: as mortes foram conduzidas principalmente pelas SAF e pela milícia janjaweed, apoiada pelo governo.
7. Incapacidade de defesa ou contra-ataque: apesar da resistência de grupos como o SLA e o JEM, os civis, por si próprios, não tinham poder para combater as milícias e o exército, o que é evidenciado pelo fato de que aldeias inteiras foram destruídas.
8. Sentimento de que o grupo-alvo é uma ameaça: o governo central compreendia os não árabes como ameaças à sobrevivência dos árabes afetados pela seca, mas também – e principalmente – como grupos rebeldes que ameaçavam a unidade do país.
9. Grupo-alvo é produto da construção social do perpetrador: como se conclui do relatório da Comissão de Inquérito (COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR, 2005), os grupos não eram distintos objetivamente, mas subjetivamente – as diferenças eram produto de construtos sociais retroalimentadas pelo conflito. Civis foram mortos independentemente do fato de serem ou não combatentes ou de terem ou não atacado tropas ou instalações do GoS. Apesar de serem de etnias diferentes (Fur, Massalit, Zaghawa) e de viver em aldeias distantes umas das outras, Cartum os compreendia como pertencentes a um mesmo grupo (“não árabes”, “negros africanos”) ameaçando o controle central sobre Darfur.

Assim, percebe-se no caso em questão muitas, se não todas, características que Levene (2005) atribui a um genocídio idealtípico. Considerando-se, pois, a crise de Darfur um genocídio, se pode compreendê-lo sob a perspectiva de Moses (2006), para quem esse fenômeno pode ser utilizado pelos perpetradores como uma forma extrema de

contrainsurgência. A destruição de um grupo-vítima é entendida como estratégica na luta de um poder estabelecido contra forças que se rebelam contra ele, garantindo assim a manutenção do *status quo* dominante. O genocídio pode, pois, ser considerado uma

versão extrema de contrainsurgência, um potencial que existe em todas as sociedades quando mobilizadas pelo Estado para destruir resistência interna. Não é por nada que as vítimas de genocídio normalmente são demonizadas como terroristas e guerrilheiros pelo Estado (MOSES, 2006, s/p).

Conforme discutido acima, uma das motivações para o conflito em Darfur foi, justamente, o ímpeto contrainsurgente do governo central. O genocídio na região, então, apresenta-se como um exemplo por excelência da teorização de Moses (2006) apesar de não poder, devido à sua complexidade, ser reduzido a isso. Mesmo com as dúvidas jurídicas levantadas inicialmente pelo TPI e pela investigação da ONU, portanto, pode-se afirmar que a crise em Darfur é um genocídio, se não da forma como este é compreendido juridicamente, pelo menos como um fenômeno social característico, em especial sob as definições de Levene (2005) e de Shaw (2007).

Tal discrepância de perspectivas fez emergir um debate sobre o uso da palavra “genocídio” para descrever a crise em Darfur. Dada a complexidade do caso – e dos argumentos que se podem levantar em relação a ele –, resume Totten (2009, p. 483): “Vários acadêmicos, ativistas, políticos, governos individuais e outros têm uma grande variedade de visões acerca de o ataque do GoS e das janjaweed contra os negros africanos constituir ou não genocídio”. A partir do surgimento desse debate, portanto, a principal discussão acerca de Darfur passou a ser qual o rótulo a ser aplicado à crise, e não mais como solucioná-la ou como proteger as vítimas. Esse fato gerou, naturalmente, diversas críticas, tanto daqueles que julgaram ser o rótulo adequado, quanto daqueles com posicionamento contrário.

Uma das mais contundentes dessas críticas partiu de um oficial do exército canadense, Brent Beardsley, que servira nas forças da ONU comandadas por Roméo Dallaire em Ruanda, durante o genocídio que lá ocorreu em 1994. Beardsley (2006) clamou para que os mesmos erros cometidos naquela ocasião não fossem cometidos novamente, e argumentou que o debate, que caracterizou como “sem fim”, não impediria que mortes continuassem ocorrendo em Darfur:

Em excessivas ocasiões, especialmente durante o genocídio em Ruanda e o presente genocídio em Darfur, os órgãos da comunidade internacional têm estado mais focados em conduzir algum tipo de debate acadêmico ou jurídico sobre o uso da palavra “genocídio” para descrever essas catástrofes do que em focar sua atenção e seus esforços a de fato fazer algo para deter as mortes (BEARDSLEY, 2006, p. 79).

Outra crítica ao debate é elaborada por Straus (2005). Nela, o autor aponta que muitos daqueles que pressionaram o governo estadunidense pelo uso do rótulo – por exemplo, o

Museu do Holocausto de Washington, grupos civis afro-americanos, jornalistas de diversos periódicos ou mesmo algumas organizações não governamentais internacionais de direitos humanos – o fizeram com a esperança de que, ao admitir que genocídio acontecia em Darfur, o governo dos Estados Unidos seria compelido, especialmente após o fiasco de Ruanda, quando se negou a chamar o que lá ocorria de genocídio, a agir ativamente para conter a crise. Não foi, porém, o que se observou: ainda que a palavra tenha sido utilizada por Powell e mesmo por Bush, não houve intervenção. Assim, aponta o autor:

Darfur mostrou que a energia gasta se discutindo sobre se os eventos lá ocorridos deveriam ou não ser chamados de “genocídio” foi mal direcionada, ofuscando questões difíceis, mas mais importantes, acerca de como se construir uma resposta efetiva à violência massiva contra os civis no Sudão (STRAUS, 2005, p. 1).

Em outra ocasião, Straus (2006) acrescentou que as definições de genocídio são muito variadas, ainda mais quando se alia a isso o fato de que o que ocorre em Darfur não é, ainda de acordo com ele, um exemplo claro de uma eliminação intencionada de todo um grupo étnico e se apresenta, portanto, como uma crise complexa. O autor conclui que essas discrepâncias conceituais necessariamente emergem em meio a crises, principalmente em situações que não são casos claros de extermínio. Nesse contexto, “insistir fixamente no uso do rótulo ‘genocídio’ pode impedir, e nesse caso de fato impediu, uma discussão sobre a política para parar as mortes” (STRAUS, 2006, p. 51).

Esse é um debate, porém, que não pode ser ignorado. Em primeiro lugar porque, como coloca Lemarchand (2006, p. 10), “os analistas têm o dever, perante si mesmos, de serem atentos ao uso da linguagem na tentativa de compreender violência em massa”. Sua valoração, porém, não é exclusivamente acadêmica porque, conforme debatido anteriormente neste trabalho, “falar é fazer”. O aparentemente simples ato de atribuir – ou deixar de atribuir – um rótulo a uma série de fatos já é, por si só, uma ação política que tem relevância por invocar uma série de regras e normas e ter, assim, consequências práticas.

Pode-se afirmar, por exemplo, que a rotulação da crise como “genocídio” pelos Estados Unidos da América foi a ação tomada pelo governo desse país com relação à crise. A própria rotulação, pois, *substituiu* uma intervenção militar, que teria custos financeiros e políticos muito altos, tendo em vista o comprometimento das tropas estadunidenses, na época, à luta no Iraque. A invasão a outro país muçulmano rico em petróleo seria, provavelmente, vista com desconfiança por outros Estados ou organizações e, ademais, colocaria em risco a prioridade da política externa de Washington para o Sudão: a assinatura do acordo de paz entre o governo central e os rebeldes do sul. Assim, a pressão estadunidense, por meio de discursos que denominavam genocídio as mortes em Darfur, tinha como objetivo chamar a

atenção para a situação no Sudão, não apenas no oeste do país, mas principalmente para a contenda entre o GoS e os rebeldes meridionais. Acusar Cartum de genocida poderia tornar o governo mais cauteloso no uso do genocídio como uma ferramenta de contrainsurgência, o que pressionaria o GoS, percebendo seus recursos de retaliação aos rebeldes diminuídos e procurando melhorar sua imagem perante a sociedade internacional, a assinar o CPA (HEINZE, 2007). A substituição da intervenção militar pela retórica resultaria em uma pressão sobre o GoS sem custos elevados. Como aponta Heinze (2007), a prioridade de Washington para o Sudão sempre foi o CPA e o fim da guerra civil, mesmo com a crise humanitária em Darfur.

Além do discurso como ação, outro argumento em prol da necessidade do debate atento acerca do rótulo “genocídio” é promovido por Miles (2006). Esse autor se utiliza de uma teoria que denomina “construcionista”, que abarca temas como rotulação, determinação de agenda e definição de problemas na política para afirmar que a “aplicação do termo ‘genocídio’ tem uma importância social imensa que contribui para os cálculos políticos de intervenção” (MILES, 2006, p. 252). Seus argumentos são semelhantes à teoria dos atos de fala, e à teoria construtivista das Relações Internacionais, na medida em que se dá importância às palavras e seus significados e ao impacto que têm sobre a constituição da realidade. Assim, o autor defende “a noção de que nomear um objeto ou fenômeno concede a ele uma realidade que não possuía anteriormente” (MILES, 2006, p. 253) e portanto, uma ação apenas pode ser considerada como um crime quando a sociedade a define como tal. É a linguagem, portanto, que forma a realidade e o comportamento políticos e, em conclusão, “o fato de a linguagem que descreve assassinios em massa invocar ou não o termo ‘genocídio’ influencia a resposta a essa informação” (MILES, 2006, p. 254).

O termo, assim, *define* um problema, que deve então ser compreendido no contexto da determinação da agenda dos entes políticos. Há inúmeros grupos que lutam pela atenção do governo a seus problemas específicos, e a rotulação pode ser responsável, pois, por fazer emergir um desses problemas em detrimento dos outros na agenda governamental. Há, assim, o que Miles (2006) denomina uma “retórica de calamidade”, que chama a atenção não apenas dos políticos mas também dos cidadãos que os elegem e, portanto, pressionam, direta ou indiretamente:

[...] “genocídio” em Darfur significa mais do que uma guerra tribal ou étnica na África. Conjura (ou, na terminologia [do teórico construcionista] Edelman, *significa*) Camboja, Ruanda, Bósnia, Kosovo, Timor Leste. Dependendo da idade do cidadão, o termo ressoa com essas outras tragédias, colocando assim Darfur [...] no mesmo universo moral de opróbrio ou, pelo menos, em um nível de importância proporcional (MILES, 2006, p. 260).

Conclui-se, portanto, a necessidade de um diálogo atento acerca do termo utilizado para se referir à crise em Darfur, tendo em vista que tem consequências práticas. A solução, portanto, não é evitar o debate, mas resolve-lo rápida porém adequadamente para que se passe a discutir com a celeridade imperativa as soluções necessárias a serem tomadas para resolver o conflito, promover a paz, e, principalmente, salvar as vidas de inúmeras vítimas em potencial. Como se viu, porém, a rotulação por si só não resolve o problema – ela tem certas consequências práticas e é importante para que se chame a atenção em relação a ele para que seja, pois, adequadamente debatido; porém, no caso de Darfur não impediu as mortes e nem alterou significativamente as ações do governo sudanês. As soluções práticas à crise e, principalmente, o que as impede de serem aplicadas, serão discutidas a seguir.

CAPÍTULO 4 – SOLUÇÕES POSSÍVEIS? TENTATIVAS E PROPOSIÇÕES PARA O COMBATE AO GENOCÍDIO EM DARFUR

4.1 Apelos internacionais: como deter um genocídio?

Assim que as atrocidades oriundas da crise em Darfur começaram a chamar a atenção internacional sobre a região, o que ocorreu somente em 2004 – em um contexto especialmente marcado pelo décimo aniversário do genocídio em Ruanda –, emergiram também os clamores para que a sociedade internacional tomasse alguma medida concreta para dar fim à situação. Slim (2004) destaca que essa tomada de consciência sobre o que ocorria naquela região do Sudão foi lenta e durante 2003 não avançou significativamente.

Apesar de o Chade ter sido o primeiro ator internacional a mediar negociações (SLIM, 2004), devido à posição de destaque global dos Estados Unidos da América, recaiu sobre este país a suposta responsabilidade, imputada pela sociedade internacional, da proposição de um plano que visasse a atingir tal objetivo. A primeira iniciativa estadunidense foi tomada pelo Congresso, que, em contraste com o posicionamento frente ao caso ruandês, declarou oficialmente que aquilo que acontecia em Darfur era, de fato, um genocídio. Assim, apesar de a princípio o executivo estadunidense tomar distância da crise darfuri, Heinze (2007) aponta que o legislativo federal reconheceu em 2 de abril de 2004 pela primeira vez a ocorrência de genocídio no Sudão. Não tardou para que a Secretaria de Estado, sob Colin Powell, também adotasse essa designação para a crise. Como se discutirá adiante, a utilização dessa retórica, contrariando o entusiasmo intervencionista, pode ter sido uma substituta a uma ação mais concreta por parte dos Estados Unidos da América (HEINZE, 2007).

Independentemente das razões subjacentes que motivaram o discurso estadunidense, conforme discutido em capítulos anteriores deste trabalho, a fala constitui por si só um ato político, e a caracterização de uma crise como genocídio é carregada de significância. Assim, o animus internacional opunha-se, em 2004, àquele de 1994, no sentido de que se reconhecia abertamente a gravidade das atrocidades em Darfur e considerava-se, pois, que isso consequentemente implicaria em ações internacionais que colocariam um fim a elas, diferentemente do que aconteceu em Ruanda.

O otimismo internacional não foi desperdiçado, ocorrendo assinaturas de diversos acordos de paz e de cessar-fogo entre as partes envolvidas no conflito. Em 8 de abril de 2004, por exemplo, foi assinado o Acordo Humanitário de Cessar-Fogo de N'Djamena que, de acordo com De Waal (2007), tornou-se a base de todo o esforço diplomático subsequente em

Darfur. Não houve texto final com o qual todas as partes concordassem, mas permitiu-se o envio de tropas da Missão da União Africana no Sudão (*African Mission in Sudan*, AMIS) a Darfur. Posteriormente, a AMIS foi, como se analisará a seguir, substituída pela Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (*United Nations African Union Mission in Darfur*, UNAMID), cujo efeito para a terminação do genocídio não foi, porém, mais exitoso do que aquele de sua antecessora. De Waal (2007, p. 1043) critica o fato de que, após N'Djamena, não se seguiu uma estratégia estruturada para dar fim ao conflito: “Durante o período de 2004-2007, a comunidade internacional buscou uma série de objetivos para Darfur [...] A multiplicidade desses objetivos impediu uma estratégia clara e coerente”.

Nesse contexto foi assinado também o DPA, em maio de 2006. Totten (2009) utiliza-se do adjetivo “natimorto” para caracterizar o DPA: além do GoS, ele foi assinado – em um contexto de extrema fragmentação dos grupos rebeldes –, apenas por uma facção dentro do SLA, não incluindo, portanto, nem algumas partes desse grupo nem, de forma alguma, o JEM, o que contribuiu para que fosse visto com desconfiança e não se tornasse efetivo. Logo, o DPA não impediu que continuasse a violência na região, e exacerbou divisões existentes dentro dos grupos rebeldes, o que contribuiu para que essa violência se intensificasse. Os acordos e as missões de organizações internacionais não tiveram êxito, portanto, em deter a ocorrência do genocídio, o que se comprova pela sua continuidade até hoje, conforme discutido no capítulo anterior com base nos relatos de Reeve (2015a, 2015b, 2015c).

O que pode ser feito, portanto, para se dar fim a um genocídio?

Deng (2011, p. 74) é taxativo ao afirmar que a “prevenção é a melhor solução”. E de fato há intensa discussão acadêmica acerca de mecanismos de prevenção e de detecção precoce de genocídios⁸. Em um caso com o do Sudão, porém, no qual não é mais possível tomar medidas preventivas contra o surgimento do fenômeno, que já eclodiu, meios que visem a encerrar as atrocidades devem ser ponderados – meios esses que coloquem, de fato, um fim à violência.

A pergunta acima é, pois, se não uma das mais relevantes, uma das mais discutidas em todo o campo de Estudos de Genocídio (ao lado de “o que é genocídio?”, como se discutiu no Capítulo 1, e de “como evitar que um genocídio aconteça?”, como se analisará neste capítulo). Totten (2004, p. 484-5) aponta que os estudiosos dessa área concentram seus esforços, durante suas discussões sobre essa questão, em oito aspectos visando a chegar a uma resposta: definir o que é um genocídio; analisar seus processos; analisar episódios específicos; analisar dados

⁸ Ver, por exemplo, além do próprio Deng (2011), também Totten (2004) e Grunfeld e Vermeulen (2009), dentre outros.

relativos a esses episódios a fim de criar métodos de prevenção; tentar criar sistemas de aviso prévio (*early warning*); determinar os efeitos do negacionismo relativo a episódios passados; argumentar em prol da punição dos perpetradores do crime; desenvolver esforços educacionais relativos ao genocídio. Entretanto, o problema, segundo o autor, é que

[...] por mais importante que sejam os desenvolvimentos supracitados, apenas começam a abordar o problema relacionado ao que precisa ser feito para que se desenvolvam os métodos mais efetivos possíveis para a intervenção em casos de genocídio ou para que se previna que sejam perpetrados (TOTTEN, 2004, p. 485).

O autor propõe, portanto, que seja desenvolvida maior sinergia entre e dentre os aspectos citados acima, por meio de um esforço conjunto de acadêmicos da área de Estudos de Genocídio, para que se possa, conseqüentemente, fazer emergir uma solução eficaz na repressão e na prevenção desse crime. O fato é que ainda não se observa essa sinergia no campo de estudos, o que leva a proposições diversas e nem sempre convergentes acerca do que deve ser feito frente a um episódio dessa atrocidade para que o mesmo seja detido.

O próprio Totten (2004), porém, enxerga com otimismo certo desenvolvimento em direção a esse objetivo: a criação de diversos *think tanks* e institutos de pesquisa sobre o assunto; o êxito na proteção da minoria Bahá'í no Irã nos anos 1980⁹; a criação dos tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, bem como do TPI, de caráter permanente; o êxito da intervenção no Timor Leste, em 1999¹⁰. Novas *ideias*, portanto, estão emergindo acerca da necessidade de combate e prevenção ao genocídio na sociedade internacional. Essas novas ideias surgem, conforme se discutirá a seguir, como tentativas de renovar as concepções acerca da cosmovisão corrente pautada pela prevalência da compreensão tradicional do conceito de soberania.

Essa relativização da soberania – sobre a qual já se comentou anteriormente neste trabalho –, aliada à pressão pela busca de respostas à violência em Darfur certamente dão esperanças de que medidas concretas serão tomadas para que o genocídio se torne um fenômeno restrito a ser descrito nos livros de História e para que os acadêmicos do campo de

⁹ Totten (2004, p. 486) afirma que “um dos mais exitosos casos de prevenção de genocídio deve ter sido o esforço para proteger a comunidade Bahá'í do Irã nos anos 1980”. Explica-se: “nesse caso, houve uma resposta preventiva imediata pelas Nações Unidas. A explanação para esse distanciamento radical da prática normal da ONU encontra-se em parte no status de pária que tem, em certa medida, o Irã [...], [m]as um fator mais importante foi o papel da Comunidade Internacional Bahá'í em conduzir uma campanha hábil, na forma de um alerta internacional, altamente focada nas Nações Unidas” (KUPER apud TOTTEN, 2004, p. 486).

¹⁰ “O terror e as mortes [no Timor Leste] chamaram a atenção internacional, e a ONU foi pressionada a agir por vários ministérios estrangeiros, bem como por organizações de direitos humanos [...]. As mortes e destruições só cessaram assim que peacekeepers (autorizados pelo Conselho de Segurança da ONU a utilizar “todos os meios necessários”) intervieram para deter a violência e colocar o Timor Leste sob tutela da ONU em 20 de setembro de 1999 [...]. Em última instância, e notavelmente, a Indonésia voluntariamente desistiu de sua reivindicação ao território” (TOTTEN, 2004, p. 487-8).

Estudos de Genocídio busquem outras áreas de pesquisa para seguirem suas carreiras: “o fato de que agora estamos enfrentando o princípio da indiferença ao genocídio é motivo de esperança” (FOWLER, 2004, p. 466).

A continuação do genocídio em Darfur há mais de uma década, porém, é evidência de que esse discurso não foi tão efetivo quanto prometia. Neste capítulo, se argumentará que um dos fatores que motiva essa situação é a persistência da prevalência do conceito tradicional de soberania entre os atores internacionais. Discutir-se-á, pois, algumas das soluções propostas desde 2004 para deter o genocídio em Darfur, relacionando-as, especialmente, às normas que embasam a ideia de soberania conforme discutida nos capítulos anteriores deste trabalho. Analisar-se-á os pedidos de intervenção internacional com o uso da força e a abertura de um caso contra o presidente Al-Bashir no TPI. Frente às deficiências dessas propostas em atingir seu objetivo de combater o genocídio, especialmente em Darfur, a conclusão deste capítulo se pautará pela reflexão acerca de abordagens alternativas, principalmente baseadas em Levene (2004a; 2004b), que podem contribuir para pôr fim a essas atrocidades.

4.2 Uma solução jurídica? Justiça *versus* paz

Acerca de sua experiência em relação ao genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, Deng (2011, p. 69) relembra:

Minha preocupação, compartilhada pelos investigadores, era a de que muita fé estava sendo depositada na prossecução e na punição dos indivíduos responsáveis pelo genocídio de quase um milhão de membros do grupo étnico tutsi e de hutus moderados ligados a eles. O resultado da investigação, das acusações, dos julgamentos e das sentenças quase certamente seria decepcionante para o grupo étnico tutsi, que esperava que a justiça fosse feita. O possível resultado dessa decepção poderia vir a ser que fariam justiça com as próprias mãos, e realizariam um “genocídio” vingativo contra os hutus. No fim das contas, alguns poucos indivíduos foram simbolicamente responsabilizados por um genocídio que envolveu milhares de perpetradores.

A narrativa ilustra uma preocupação que voltou à tona com extrema relevância quando se decidiu abrir, no TPI, um caso contra o presidente do Sudão, Omar Al-Bashir, por crimes cometidos durante a campanha de Darfur: a tensão entre a justiça e a paz, a política e a lei. Argumenta-se, por um lado, em prol da existência de um “dever de processar”, em especial casos de graves violações de direitos humanos. Ademais, a justiça pode ter um papel fundamental no combate a essas violações, bem como na prevenção de casos futuros e na transição para uma sociedade pós-conflito. Por outro lado, há circunstâncias em que um litígio judicial, em especial envolvendo atores políticos relevantes de um Estado em crise, pode

prejudicar o processo de obtenção da paz ou, conforme relatou Deng (2011), gerar uma reação violenta.

Antes de se analisar o caso particular do Sudão perante o TPI, cabe fazer alguns comentários gerais acerca do fato de o Direito Internacional Penal existir em um mundo marcado pela cosmovisão westfaliana. Delmas-Marty (2013, p. 555) sintetiza a tensão proveniente de tal situação: “o TPI é enfraquecido por uma política que permanece dominada por um modelo soberano, apesar de operar em um quadro jurídico que tem aspiração universal”. Nesse contexto, a autora destaca que o Direito Internacional Penal não deve se focar apenas em seu aspecto reparatório, mas em estabelecer uma paz sustentável e de longo prazo, o que significa procurar construir uma verdadeira comunidade internacional – em tensão direta, assim, com o princípio da soberania. Ainda segundo ela, isso é evidente devido à existência do princípio da complementaridade.

O princípio da complementaridade, advindo do Artigo 17, parágrafo 1º, alínea a, do Estatuto de Roma¹¹, prevê que o TPI possa julgar apenas os casos que as cortes nacionais foram incapazes ou não tenham vontade de processar. Assim, a jurisdição principal reside no Direito interno: “o propósito básico do TPI é garantir que nenhum crime internacional grave seja cometido impunemente, mas nunca se pretendeu que ele suplantasse as cortes nacionais” (EL-MASRI, 2011, p. 387). Delmas-Marty (2013) entende ser necessária a ambiguidade entre soberania e Direito Internacional Penal, pois assim se preserva tanto o universalismo, necessário a essa seara do Direito, quanto o princípio westfaliano, que é base da cosmovisão na qual se desenvolve. Em suma:

A complementaridade é um freio à noção absoluta westfaliana de soberania. Os redatores do Estatuto de Roma estavam conscientes dos muitos exemplos de soberanos na arena internacional e projetaram o Artigo 17 para governar a conduta daqueles que permitissem que atrocidades horrendas fossem cometidas impunemente (ALLO, 2009, p. 88).

A questão da imunidade também deixa transparecer as tensões acima referidas. Allo (2009, p. 98) considera que o instituto se origina do “entendimento costumeiro de imunidade soberana considerada inseparável e indivisível do líder do Estado”. O Estatuto de Roma retira, porém, dos acusados, esses direitos que possam ter devido a seu posto como altos oficiais do governo estatal. Segundo o autor, isso faz parte de uma tendência geral do Direito

¹¹ Artigo 17 - Questões Relativas à Admissibilidade

1. Tendo em consideração o décimo parágrafo do preâmbulo e o artigo 1º, o Tribunal decidirá sobre a não admissibilidade de um caso se:

a) O caso for objeto de inquérito ou de procedimento criminal por parte de um Estado que tenha jurisdição sobre o mesmo, salvo se este não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer [...]

Internacional de suspender quaisquer imunidades em casos de atrocidades. Ao mesmo tempo, porém, “a prática estatal é flagrantemente inconsistente, e a imunidade do Chefe de Estado parece se localizar em uma bizarra contracorrente histórica” (ALLO, 2009, p. 101).

Esse conflito tácito entre o universalismo e a soberania é ainda constatado no que concerne à questão da extradição, ou entrega, no Direito Internacional Penal. El-Masri (2011, p. 390) entende ser uma das “maiores deficiências do TPI – sua incapacidade de garantir que os réus de fato compareçam ao Tribunal, pois no fim das contas prender o acusado depende completamente da boa vontade dos Estados-Membros”. Schabas (2010) esclarece que os Estados-Membros têm a obrigação de entregar suspeitos quando o Tribunal solicita. O autor ainda complementa:

Uma norma tolerando a impunidade em casos nos quais os Estados se recusam a extraditar seus próprios nacionais é obviamente incompatível com o objetivo e o propósito da Convenção. A lógica para tal regra é baseada em conceitos ultrapassados de soberania nacional (SCHABAS, 2000, p. 407).

No caso do Sudão, porém, reunir a “boa vontade” a que El-Masri (2011) se refere não é tão simples: Omar Al-Bashir, mesmo sob mandado de prisão, viajou a diversos países signatários do Estatuto de Roma sem ser detido. A lógica tradicional da soberania parece, pois, ainda prevalecer.

Para Cryer (2006), porém, essa relação não é tão simples quanto aparenta. Segundo esse autor, os acadêmicos do Direito Internacional Penal normalmente entendem a soberania como uma “inimiga” que enfraquece a justiça criminal internacional quando, na verdade, a situação é mais complexa. Ele considera que o TPI não inaugurou uma nova era de ameaça à soberania. Reconhece que o Direito Internacional Penal a afeta ao proibir comportamentos que antes não eram do escopo do Direito Internacional, e que as obrigações de cooperação com o Tribunal – como de entregar acusados – também têm implicações sobre esse princípio, mas destaca que, apesar disso, “a prevenção de crimes internacionais não pode ocorrer sem a soberania” (CRYER, 2006, p. 985), porque o próprio TPI é fruto da soberania, ou seja, de seu exercício pelos Estados. Assim, a “soberania não é sempre o inimigo. Sem soberania não há cortes, e sem cortes não há processos” (CRYER, 2006, p. 987). O autor conclui apontando que o papel da soberania é ambivalente para o Direito Internacional Penal. Citando o exemplo do Holocausto, demonstra que o excesso de soberania pode levar a que crimes internacionais sejam cometidos; utilizando o exemplo da Somália e de Serra Leoa, por outro lado, demonstra que a falta de autoridade soberana pode ter o mesmo resultado: “agimos por meio da soberania estatal a fim de restringir ações justificadas em nome da soberania estatal” (CRYER, 2006, p. 1000).

Chazal (2013, p. 714) parte do mesmo princípio: “todo o projeto do Direito Internacional, mesmo procurando regular acima dos Estados e além deles, é intrinsecamente enredado no sistema westfaliano de Estados e de poder estatal”. Suas conclusões, porém, não são tão otimistas quanto as de Cryer (2006): para ela, a soberania estatal tradicional ainda é prevalente na sociedade internacional, e o TPI, apesar de pautado em uma retórica cosmopolita, reforça o *status quo*:

[Por meio de] seu uso ambivalente dos conceitos de cosmopolitismo e de soberania, o TPI inadvertidamente contribui para um ordenamento geopolítico desigual do mundo. Apesar de o cosmopolitismo ser o coração ideológico do TPI, a soberania é a espinha dorsal que sustenta sua operação. Apesar de o cosmopolitismo e a soberania não serem mutuamente excludentes, o perigo em abraçar virtudes cosmopolitas ao agir reforçando as fronteiras e os poderes soberanos é que a Corte pode contribuir para a formação uma paisagem internacional desigual e a consequente endurecimento das fronteiras para os mesmos grupos que são utilizados para justificar as intervenções internacionais (CHAZAL, 2013, p. 708-9).

Segundo a autora, o TPI é fruto dos interesses estatais, do paradigma estatocêntrico e da *realpolitik*. Isso é refletido pelo funcionamento do Tribunal, que depende da cooperação dos Estados e cuja consequência é a reiteração das divisões mundiais e das assimetrias de poder. Em suma, o Direito Penal Internacional apresenta-se como uma atraente ferramenta de resolução de conflitos sem o uso da força. Porém, não se pode olvidar que as relações jurídicas são, antes de tudo, relações políticas que se desenrolam em um mundo pautado pela cosmovisão westfaliana. O TPI não pode ser entendido – e, ademais, não pode funcionar – sem considerações de cunho político. Como a argumentação de Chazal (2013) aponta, porém, as consequências de se apelar ao Tribunal devem ser compreendidas.

Todas as tensões supracitadas emergiram no caso do Sudão perante o TPI. No final de março de 2005, o caso do país foi denunciado à Corte, seguindo a recomendação da Comissão Internacional de Inquérito que fora estabelecida pela Resolução 1564 do CSNU, de setembro de 2004. A Resolução 1593, pois, decidiu acatar essa recomendação, e o secretariado encaminhou ao Procurador do TPI uma lista, compilada pela Comissão, de 51 nomes a serem investigados. Ele, por sua vez, aceitou o caso e iniciou suas investigações em junho de 2005. Em 2007, Luis Moreno-Ocampo solicitou a prisão de Ahmed Muhammad Haruun, ex-ministro do Interior do Sudão, e de Ali Kushayb, líder das milícias janjaweed. Em meados de 2008, foi solicitada a prisão do presidente do país, Omar Al-Bashir. Moreno-Ocampo o acusou de cometer crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio. Em um primeiro momento, a acusação de genocídio não foi aceita pela Câmara de Instrução do Tribunal Penal Internacional, que posteriormente retificou sua decisão. Tais fatos foram

marcantes, dentre outros motivos, porque representaram a primeira ocorrência de mandado de prisão emitido pelo TPI contra um chefe de Estado em exercício de seu mandato.

A reação sudanesa não foi, para dizer o mínimo, cooperativa. No caso de Haruun e de Kushayb, para evitar a jurisdição do Tribunal por meio do princípio de complementariedade, o GoS estabeleceu a Corte Sudanesa Especial para os Eventos em Darfur (*Sudanese Special Criminal Courts on the Events in Darfur*, SCCED). Nela, foi instaurado um tênue processo contra Kusheyb envolvendo acusações que não correspondiam àquelas do TPI. Contra Haruun, nenhuma ação foi tomada. Assim, ficou clara a indisposição sudanesa em julgar esses indivíduos, garantindo ao Tribunal a jurisdição (ALLO, 2009). Mediante a continuada falta de cooperação do GoS com a Corte, Moreno-Ocampo optou pela estratégia de acusar Al-Bashir. Quando isso ocorreu, a reação sudanesa foi, então, ainda mais negativa: afinal, como aponta Peskin (2009, p. 320), “quando se trata do julgamento de membros de seu próprio grupo nacional, político ou étnico, os Estados empregam uma série de estratégias para reter a cooperação e para limitar o custo político de fazê-lo”.

Frente a tais fatos, a primeira reação de Cartum ao mandado contra seu presidente foi expulsar de Darfur treze organizações não governamentais humanitárias que trabalhavam para aliviar o sofrimento das vítimas da violência na região. Além disso, passou a adotar um discurso que “pintou a Corte como uma arma neocolonial utilizada pelo ocidente para punir todos os países africanos” (EL-MASRI, 2011, p. 382). Acusando o Tribunal de ser imperialista, tendencioso em prol do ocidente e seletivo nos casos que considera, o governo sudanês tentou colocar o TPI em uma posição defensiva e distanciá-lo dos demais países africanos. Com esse discurso, Al-Bashir não apenas se recusou a cooperar, mas também convenceu a União Africana (UA) a se unir, em certa medida, contra a Corte. Aquela organização emitiu, em julho de 2009, durante sua cúpula realizada na Líbia, uma declaração oficial urgindo os Estados-Membros a não cooperarem com a prisão do presidente sudanês. Nesse contexto, Al-Bashir desafiou o Tribunal realizando viagens oficiais para diversos países africanos – alguns, inclusive, Estados-Parte do Estatuto de Roma e que teriam, portanto, a obrigação de prendê-lo e enviá-lo à Haia.

Outro argumento do GoS contra o caso do país é o de que o Sudão não é um Estado parte do Estatuto de Roma, cujo Artigo 13, alínea b¹², permite que situações que ocorram em países não signatários do Estatuto sejam denunciadas à Corte por iniciativa do CSNU. Foi o que aconteceu com a situação em Darfur por meio da Resolução 1593. Esse encadeamento de fatos, porém, é controverso, tendo em vista entender o Direito Internacional que nenhum Estado é vinculado a qualquer tratado que não tenha assinado. Não sendo o Sudão, pois, signatário do documento que deu origem ao TPI, pode ser submetido à revelia à jurisdição da Corte?

Allo (2009, p. 98), por exemplo, é crítico quanto à possibilidade de denúncia de um caso ao TPI pelo CSNU, tendo em vista a “natureza fundamentalmente não democrática do Conselho de Segurança, resultando na politização de uma instituição judicial independente que deveria repreender graves atrocidades contra a humanidade”. Por esse motivo, aponta o autor, pode-se alegar que o caso contra Al-Bashir foi politicamente motivado, ou seja, encaminhado ao Tribunal não com o objetivo de se buscar a justiça, mas de se utilizar do caso como uma ferramenta de pressão política sobre o GoS.

A crítica de Lu (2011) toma o mesmo rumo, ao destacar as discrepâncias de tratamento dos diferentes Estados perante a Corte: apesar de o caso de Darfur ser um avanço para a justiça ao contestar a impunidade de perpetradores de atrocidades, “o TPI é incapaz de disciplinar os Estados mais poderosos do mundo, e potencialmente os mais egrégios infratores contra os direitos humanos” (LU, 2011, p. 297). Cita os casos de China, Rússia e Estados Unidos da América, que não fazem parte do TPI e têm poder de veto no CSNU, o que na prática significa que seus nacionais não poderão ser investigados por qualquer crime internacional. A autora aponta, assim, que essa observação embasou a crítica sudanesa à tendência ocidentalista do Tribunal, manifesta na utilização do CSNU como órgão que potencialmente legitimaria as ações autointeressadas das grandes potências.

Por outro lado, El-Masri (2011) defende a legalidade da denúncia via Conselho: apesar de conceder que a Corte não pode aplicar diretamente sua jurisdição a um Estado não membro, para o autor o fato de o caso ter sido denunciado por meio de uma Resolução do

¹² Artigo 13 – Exercício da Jurisdição

O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição em relação a qualquer um dos crimes a que se refere o artigo 5º, de acordo com o disposto no presente Estatuto, se:

[...]

b) O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes; [...]

CSNU pautada no Capítulo VII da Carta da ONU¹³ é um fator decisivo na determinação da legalidade dessa denúncia. Para justificar seu posicionamento, El-Masri (2011) argumenta que o Sudão é membro da Organização das Nações Unidas desde 1956 e, para tornar-se tal, assinou e ratificou a Carta da organização, aceitando assim seus princípios e obrigações. Apesar de dois desses princípios serem o da soberania e o da não interferência, uma das obrigações é a subordinação às decisões do Conselho de Segurança pautadas pelo Capítulo VII:

Portanto, quando o Conselho de Segurança submete um caso ao TPI sob o Capítulo VII, isso tem a consequência peculiar de não apenas subverter a soberania nacional e legitimar a instauração de um processo contra um Estado não signatário, mas também de vincular todos os membros da ONU, independentemente de seu status, vis-à-vis o TPI (EL-MASRI, 2011, p. 384).

Dada a análise de El-Masri (2011), portanto, pode-se considerar que é legítimo o mecanismo de denúncia de um caso ao TPI pelo Conselho de Segurança. Peskin (2009, p. 306) corrobora esse posicionamento:

[...] uma denúncia do Conselho de Segurança ao TPI obriga um Estado não Parte, tal como o Sudão, a cooperar por completo com a Corte. Pelos termos da Carta da ONU, uma resolução do Conselho de Segurança adotada sob o Capítulo VII da Carta é vinculante para o Sudão como um Estado membro da ONU.

É fato que o CSNU é uma instituição não democrática e com enormes assimetrias de poder, que acentuam ainda mais a diferenciação entre grandes potências e os demais países. Porém, os Estados membros da ONU concordaram, ao integrar a organização, com suas regras de funcionamento, por mais imperfeitas que sejam. A argumentação sudanesa, portanto, apesar de suscitar debates relevantes acerca do CSNU, não pode ser considerada como base para a não cooperação do país com o TPI.

Al-Bashir ainda alegou, logo após a expedição do mandado contra ele, que sua prisão desestabilizaria o processo de paz no país, tendo em vista que, à época, o foco da política sudanesa era o CPA e o fim da guerra civil norte-sul no Sudão. Essa observação levou a um amplo debate que opôs dois valores: o da justiça *versus* o da paz. Tal oposição se baseia na premissa de que o presidente era ator fundamental do GoS para o CPA e, portanto, “o processo criminal contra Al-Bashir coloca em risco a esperança de paz e perpetua o sofrimento dos civis” (ALLO, 2009, p. 84) e que se deveria, então, suspender o julgamento do presidente até que a paz entre norte e sul fosse garantida. Após a celebração do CPA e o fim da guerra civil com a secessão do Sudão do Sul, porém, o debate não sucumbiu, argumentando-se que a paz não apenas entre norte e sul, mas também entre o GoS e os

¹³ Este capítulo vincula os Estados-Membros da ONU a quaisquer decisões que o CSNU tome em prol da paz e da segurança internacionais, inclusive utilizando-se da força militar se o órgão assim julgar necessário.

rebeldes darfuri deveria ser garantida antes de se proceder com os trâmites legais de indiciamento de Al-Bashir.

Aqueles que concordam com esta perspectiva alegam que “o mandado de prisão é uma aposta enorme, que tem o potencial de retardar a causa de paz e democracia no Sudão, e é improvável que promova as causas da justiça e dos direitos humanos” (DE WAAL in DE WAAL & STANTON, 2009, p. 329)¹⁴. Justamente por ser um governo que tende ao uso da violência e ao desrespeito dos direitos humanos, De Waal (in DE WAAL & STANTON, 2009) prega prudência na acusação de altos oficiais do GoS, garantindo-se que a busca de justiça corresponda a uma estratégia mais ampla para se atingir a paz. O autor prevê, pois, uma reação contundente de Cartum caso se busque de fato a prisão de Al-Bashir – na época do CPA, quando seu artigo foi escrito, isso significava que o governo central poderia abandonar as promessas de compartilhar poder previstas pelo acordo. A conclusão do autor, porém, não se altera se aplicada aos dias atuais: “Em vez de dividir o poder, [o GoS] irá garantir que as alavancas da soberania permaneçam em suas próprias mãos” (DE WAAL in DE WAAL & STANTON, 2009, p. 331). Ou seja, a prisão de Al-Bashir provocaria uma reação por parte do governo que levaria ao aumento da violência em Darfur e diminuiria as chances de êxito de uma solução negociada para se chegar à paz. O autor ainda argumenta que a saída de Al-Bashir da presidência provavelmente significaria que outro membro do mesmo grupo político ascenderia à posição, o que não alteraria a situação.

Rodman (2008) concorda que a busca pela justiça deva ser desenvolvida apenas em condições nas quais primeiramente possa ser garantida a paz. O argumento do autor em prol de uma ação mais vigorosa em suporte das decisões do TPI é o de que

[...] a chave para a mudança [da situação em Darfur] não está em implantar instrumentos legais – aqueles no poder provavelmente não serão detidos, pois já são cúmplices em crimes pelos quais deveriam ser processados – mas, em vez disso, em instrumentos coercitivos e militares que aumentem os custos e riscos para Cartum, para que assim seu interesse próprio coincida com acabar com a violência criminal (RODMAN, 2008, p. 549).

Para esse autor, portanto, a paz deve ser garantida utilizando-se dos instrumentos que forem necessários para tal; e apenas posteriormente a justiça poderá ser alcançada. Allo (2009) segue a mesma linha de raciocínio: segundo ele, apesar de uma solução abrangente para as violações aos direitos humanos dever levar em consideração a memória, a moralidade e a intolerância à impunidade, “[o] bem imediato dos indivíduos no conflito cria a urgência de primeiro se colocar um fim às contínuas atrocidades, sem muita ênfase em responsabilização

¹⁴ Adotar-se-á, para este artigo de De Waal e Stanton (2009), esse padrão de citação, tendo em vista que cada um dos autores adota um posicionamento diametralmente diferente em partes bem definidas, quanto à autoria, do texto.

ou em reivindicar a moralidade convencional” (ALLO, 2009, p. 74). Esse autor defende, portanto, que o caso seja suspenso temporariamente, de acordo com o Artigo 16 do Estatuto de Roma¹⁵, para que, nesse ínterim, a paz seja garantida em Darfur. Porém, adiciona, isso não equivale à impunidade, e os perpetradores devem ser responsabilizados – mas somente quando as “condições” permitirem que o sejam.

Há aqueles, porém, que argumentam em favor da justiça, alegando que “não havia sequer perspectiva de uma paz negociada [em Darfur], e que os peacekeepers e os trabalhadores humanitários eram frequentemente alvos de ataques do governo sudanês, mesmo antes da decisão do TPI” (EL-MASRI, 2011, p. 388). El-Masri (2011) ainda argumenta que, devido à gravidade dos crimes cometidos, há um dever de processar, mesmo os perpetradores sendo chefes de Estado:

[Q]uando o caso envolve um crime internacional grave elevado ao nível de *jus cogens*, a dignidade estatal não deveria estar em jogo, pois esses crimes não podem ser aceitos como uma política de Estado. Simplificando, os Estados têm um dever de processar ou de extraditar o acusado (EL-MASRI, 2011, p. 386).

Essa vertente entende que não é a busca por justiça que impede ou dificulta a obtenção da paz, mas, pelo contrário, que “obter a cooperação de Cartum na busca por paz, manutenção de paz e auxílio humanitário [...] tem, até agora, superado a busca do TPI pelo apoio político da comunidade internacional na instauração de processos sobre crimes de guerra” (PESKIN, 2009, p. 317). Lu (2011, p. 300) critica, assim, a submissão da justiça à paz, alegando que enfraquece o TPI: “Se reivindicações por justiça são subordinadas a objetivos políticos consequencialistas, então pode ser que apesar de os mandados de prisão serem instrumentais em levar os perpetradores à mesa de negociação, a revogação daqueles também seria instrumental assim que as negociações de paz estejam ocorrendo”.

Sob essa perspectiva, Stanton (in DE WAAL & STANTON, 2009) advoga em prol da prisão de Al-Bashir. O autor estrutura seu argumento em oito aspectos do processo, alegando que: i) o Procurador estava correto e em seu direito ao solicitar o pedido de prisão contra o presidente, pois havia evidências claras de que crimes aconteciam em Darfur e portanto Al-Bashir, como chefe de Estado, deveria ser processado. Moreno-Ocampo, pois, cumpriu seu dever como Procurador ao solicitar a prisão; ii) o TPI não tem autoridade para decidir se um caso contra Al-Bashir ameaça a paz, tendo em vista que esta é uma consideração política e o TPI, um órgão jurídico, sem “os meios diplomáticos e políticos para fazer julgamentos sobre

¹⁵ Artigo 16 - Adiamento do Inquérito e do Procedimento Criminal

Nenhum inquérito ou procedimento crime poderá ter início ou prosseguir os seus termos, com base no presente Estatuto, por um período de doze meses a contar da data em que o Conselho de Segurança assim o tiver solicitado em resolução aprovada nos termos do disposto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; o pedido poderá ser renovado pelo Conselho de Segurança nas mesmas condições.

ser apropriado ou não proceder com um caso que foi denunciado a ele pelo Conselho de Segurança da ONU. Ao denunciar a situação em Darfur ao TPI, o Conselho de Segurança tomou essa decisão [política]” (STANTON in DE WAAL & STANTON, 2009, p. 334); iii) o mandado de prisão contra Al-Bashir não tornou a situação em Darfur mais instável, tendo em vista que os ataques do GoS “não foram mais intensos [após o pedido de prisão] do que eram antes das acusações serem feitas em julho de 2008” (STANTON in DE WAAL & STANTON, 2009, p. 335); iv) as acusações, ao colocarem os líderes na defensiva, os pressionaram a negociar, avançando o processo de paz – segundo o autor, acordos de paz foram firmados após a denúncia do caso, e não antes dela; v) existe a possibilidade de Al-Bashir ser, de fato, julgado em Haia, tendo em vista que há indivíduos que gostariam de tirá-lo do poder – assim, esses indivíduos podem se utilizar do processo para alavancar a queda do atual presidente, entregando-o, enfim, ao Tribunal; vi) apenas com a saída de Al-Bashir do poder é que se poderá chegar a qualquer negociação produtiva de paz em Darfur, tendo em vista que o presidente é um “genocida em série” (STANTON in DE WAAL & STANTON, 2009, p. 338) que prefere se utilizar da força a negociar; vii) o julgamento do caso trará mais clareza para o Direito Internacional Penal, tendo em vista que o Direito sobre genocídio ainda é demasiado turvo; viii) o processo contra Al-Bashir terá um efeito dissuasório sobre outros chefes de Estado, mesmo aqueles cujos países não assinaram o Estatuto de Roma, ao colocar em xeque sua impunidade em casos semelhantes de atrocidades.

Este último argumento é o fio condutor das perspectivas que preconizam o valor da justiça em Darfur: segundo elas, em suma, os esforços em prol da paz na região não têm sido efetivos e, portanto, a prisão e o julgamento de Al-Bashir seriam ferramentas para deter a violência. O caso contra o presidente sudanês foi iniciado, assim, com a esperança de que detivesse a crise na região: “um dos argumentos centrais utilizados pelos proponentes da denúncia ao TPI era o de que o processo deteria a violência criminosa e, portanto, daria proteção aos civis” (RODMAN, 2008, p. 546). Nesse sentido, Travis (2014), por exemplo, destaca que o Estatuto de Roma é pautado por diversos princípios, dentre eles o da dissuasão, com a promessa de pôr fim à impunidade dos perpetradores de crimes graves. O autor, porém, critica essa ideia, alegando que essa promessa ainda não foi cumprida, tendo em vista que muitos perpetradores de tortura, massacres, saques, perseguições, entre outros, nunca foram formalmente acusados. Lu (2011, p. 299) também critica a capacidade do TPI de deter ou mesmo prevenir casos de genocídio, dada a complexidade do fenômeno: “A tarefa de prevenção ou dissuasão, dada a natureza estrutural da violência organizada social e

politicamente, provavelmente requer muito mais do que responsabilizar agentes individuais por suas ações ou omissões”.

Rodman (2008) destaca, porém, que em um caso como o de Darfur, em que a crise já se instaurou e a violência já é corrente, não é necessário dissuadir o perpetrador, mas o compelir:

[A] chave para acabar com a violência criminal em uma guerra corrente não é dissuasão, que procura dissuadir alguém de iniciar um comportamento proscrito, mas compelir, o ato de prevenir alguém de continuar suas ações já iniciadas. A ameaça de instauração de um processo dificilmente dissuadirá porque, quando um tribunal afirma sua jurisdição, os crimes em larga escala já aconteceram e, na maioria dos casos, [...] como em Darfur, a responsabilidade está com os mais altos líderes políticos e militares. Como resultado, anexar responsabilização legal não cria um incentivo para evitar uma atividade criminal. O desafio é prevenir a continuação dos crimes que já foram postos em marcha, e isso requer compelir o alvo a mudar seu comportamento (RODMAN, 2008, p. 531).

Para o autor, portanto, o problema é que o TPI é incapaz de compelir o GoS a deter suas atividades violentas. O ato de compelir depende de uma força bruta ou de uma capacidade de coerção que a Corte não possui. Mesmo com a denúncia do caso partindo do CSNU, nem esse nem nenhum outro órgão tomaram medidas vigorosas para fazer cumprir qualquer decisão do Tribunal ou para garantir a cooperação sudanesa. Esses órgãos, critica Rodman (2008, p. 554), se recusaram a deixar sua posição de negociadores neutros, o que tornou a ação jurídica ineficaz: “É a confiança de Cartum de que não será penalizada por suas ações a verdadeira fonte de impunidade em Darfur”. O autor defende, assim, uma estratégia de diplomacia coercitiva, utilizando-se de ameaças de uso da força, a fim de mudar o comportamento do GoS. Refletindo mais uma vez o debate justiça *versus* paz, nessa estratégia pode-se fazer necessário deixar a justiça penal internacional de lado em prol de uma solução política que garanta a paz e o fim da violência:

[E]m casos como o de Darfur, em que o governo é diretamente cúmplice em atividades criminais, a adesão estrita à não interferência efetivamente protege os perpetradores de responsabilização. Nesses casos, acabar com a impunidade pode requerer a sobreposição da soberania dos governos criminosos, mesmo sem a autorização do Conselho de Segurança. Os tribunais internacionais podem ser complementos importantes para intervenções humanitárias, mas são péssimos substitutos delas (RODMAN, 2008, p. 560).

De maneira semelhante, Lu (2011, p. 302) defende que “no caso de Darfur, dada a inexistência de um esforço diplomático sério ou de uma força de pacificação efetiva que possa alterar a realidade política no terreno, é difícil imaginar como a paz ou a justiça possam ser alcançadas”. A tensão entre o direito e a política é, no caso de Darfur, evidente. A existência de um tribunal que deve submeter-se à cosmovisão westfaliana e funcionar dentro de sua lógica traz, como se viu, desafios imensuráveis. A subversão a essa lógica pode se dar de

diversas maneiras, mas Rodman (2008) sugere que o intervencionismo é indispensável para que ela aconteça. O problema com a proposição do autor, porém, é que as intervenções humanitárias trazem consigo riscos e custos bastante elevados, como se discutirá a seguir.

4.3 Intervenção: o uso da força e a responsabilidade de proteger

Nos casos em que não é mais possível a prevenção de um genocídio, como deter esse fenômeno quando já está em curso? Como se discutiu anteriormente, essa é uma das principais perguntas para os estudiosos do genocídio. Bellamy (2010) apresenta uma resposta aparentemente simples, concluindo que se encerram por uma de duas maneiras: ou pelo êxito dos perpetradores, ou por sua derrota militar. Se por um lado não se pode aceitar que uma atrocidade das proporções de um genocídio seja bem-sucedida em seu propósito de eliminar a existência de um grupo, por outro derrotar os perpetradores à força é uma tarefa desafiadora não apenas operacionalmente, tendo em vista que muitos deles controlam a aparelhagem de um Estado, mas também moral, jurídica e politicamente.

O argumento de Bellamy (2010) se baseia na observação de 16 casos de genocídio¹⁶ que ocorreram no mundo desde 1900. Sua conclusão é clara: “historicamente, depois que se iniciam, os genocídios tendem a acabar ou com a derrota militar dos perpetradores ou com a supressão (mas nem sempre com a aniquilação) dos grupos-vítima” (BELLAMY, 2010, p. 597-8). Apesar de reconhecer que intervenções carregam riscos para todos os envolvidos e não resolvem as causas profundas dos conflitos, o autor argumenta que o uso da força militar é a única forma pela qual se pode deter um genocídio e garantir a entrega de ajuda humanitária. Assim, sustenta que medidas não militares, apesar de atraentes, não bastam para sustar a crise.

Mesmo com essa observação, Bellamy (2010, p. 601) aponta que as intervenções têm sido mais exceção do que normalidade, mesmo que haja muita discussão acerca de seu emprego em situações de crise: “houve muito menos intervenção militar externa de fato para deter genocídios do que discussão sobre tais intervenções”. Quando ocorrem, essas intervenções não diferem, porém, tanto na forma quanto nos objetivos, de uma guerra tradicional, que visa à supressão do inimigo.

¹⁶ Bellamy (2010) compara os seguintes casos de genocídio: o dos Herero (1904-5), o dos armênios (1915-8), o dos etíopes pela Itália (1935-9), o perpetrado pelo Estado soviético (1937-9), o perpetrado pelo Japão (1937-45), o Holocausto (1941-5), o dos comunistas na Indonésia (1965-6), o de Biafra (1967-70), o dos hindus em Bangladesh (1971), o dos hutus em Burundi (1972), o perpetrado pelo Khmer Vermelho (1975-9), o dos Maya (1981-3), o que ocorreu nas montanhas de Nuba (1992), os que ocorrem na Bósnia (1992-5), o que ocorreu em Ruanda (1994), o que ocorre em Darfur (2003-).

Tendo em vista sua conclusão, pois, Bellamy (2010) indaga-se acerca da existência de um *dever* de se intervir. Sua posição é a de que existe um dever moral de fazê-lo nas circunstâncias em que se considere que a intervenção trará mais benefícios do que malefícios. Entretanto, o autor não deixa claro como fazer essa distinção e esse cálculo de custo-benefício. Pode-se questionar, portanto, se é mesmo possível realizar tal análise *a priori* a fim de se tomar tal decisão.

Um dos argumentos em prol desse dever moral é a existência de uma norma internacional discutida no Capítulo 2 deste trabalho: a norma do “Nunca mais!”. Ou seja, os “Estados já concordaram com certos padrões mínimos de comportamento” e a realização de intervenções militares estaria “protegendo e garantindo a vontade coletiva da sociedade internacional” (BELLAMY, 2010, p. 603). A norma contra o genocídio, porém, parece não ter o impacto que a cosmovisão acerca da soberania tem sobre a ação internacional: se os genocídios continuam acontecendo mesmo com a existência de tal norma; e se, como o próprio Bellamy (2010) afirma, os casos de intervenção são excepcionais, essa “vontade coletiva” dos Estados não se sobrepõe às ponderações acerca da soberania. O dever moral torna-se, desta maneira, bastante tendencioso e parcial se é aplicado apenas à excepcionalidade dos casos. Não sendo, pois, universal ou abrangente, não pode destarte constituir um dever internacional pautado pela moralidade.

Bellamy (2010, p. 602) segue sua argumentação em defesa da existência do dever moral de intervir alegando que “quando os Estados falham em seus deveres perante os cidadãos, perdem seu direito à não interferência”. Isso corresponde à R2P, que tem o mérito de colocar sobre o próprio Estado o dever de garantir que os direitos fundamentais de seus cidadãos não sejam violados gravemente, e que estes não sejam, pois, vítimas de atrocidades como o genocídio. Em um contexto como o do Sudão, no qual é, conforme discutido no capítulo anterior, o Estado quem comete as mais graves dessas violações, isso é relevante pois responsabiliza o perpetrador pela violência e não os organismos internacionais ou os outros Estados que deixam de agir. Afinal, como relembra Slim (2004, p.827), “a responsabilidade pelas mortes e pela destruição em Darfur reside, primeiramente, naqueles que cometeram esses atos”.

Quando os Estados deixam, porém, de proteger seus cidadãos, abrem precedentes para que atores externos intervenham, utilizando-se de quaisquer meios necessários, principalmente a força militar, buscando mitigar a crise em questão. Essa ideia, que já se cristaliza como norma internacional por sua aceitação unânime pela Assembleia Geral das

Nações Unidas¹⁷, é, portanto, um desafio à norma tradicional da soberania e a uma de suas ideias subjacentes, a de não interferência. Essa ideia tradicional estaria, pois, se tornando “anacrônica” (BELLAMY, 2010, p. 602) e abrindo espaço para novas normas.

Lupel e Verdeja (2013) também observam a mudança do conceito de soberania no século XXI, afirmando que a soberania tradicional não passa de um tipo ideal que pouca relação tem com este instituto tal como é presentemente compreendido. Assim, a proteção “sacrossanta” fornecida pela soberania contra intervenções internacionais – compreendidas como o “uso de força militar coercitiva internacional sem o consentimento do Estado-alvo, visando a prevenir ou deter atrocidades correntes” (LUPEL & VERDEJA, 2013, p. 7) – não pode mais ser invocada, defendem os autores, em casos de atrocidades e graves violações de direitos humanos.

No mesmo sentido, Deng (2011) propõe que a soberania seja compreendida como *responsabilidade*. Essa é a ideia que embasa todo o princípio da R2P, colocando sobre os Estados a responsabilidade de proteger seus cidadãos de atrocidades e graves violações de seus direitos humanos. Quando o Estado é incapaz de exercer a soberania nesses parâmetros, ou reluta em fazê-lo, revoga ou perde o direito a ela, permitindo assim que a sociedade internacional preencha o vácuo estatal de proteção. A iniciativa do autor de reformular a ideia de soberania em termos “positivos” deve-se ao fato de que a “soberania, concebida negativamente e de maneira estreita como um escudo contra a interferência de forasteiros nos assuntos de um Estado, é invocada para bloquear o apoio interacional àqueles que sofrem no vácuo da responsabilidade estatal” (Deng, 2011, p.59). O autor defende, portanto, a necessidade de um equilíbrio entre as concepções tradicionais de soberania e as novas concepções que imbuem o Estado com responsabilidades.

Assim, o dever moral de intervir, tal como sustentado por Bellamy (2010), está pautado na emergência de uma nova convicção normativa, resumida na proposta apresentada por Deng (2011) de soberania como responsabilidade, que está pressionando a cosmovisão corrente a mudar. O próprio Bellamy (2010) admite, porém, ser a ideia tradicional de soberania o principal inibidor à intervenção, que é, afinal, excepcional. Isso decorre da tensão entre as ideias de *soberania* e aquelas de *direitos humanos*. Assim, mesmo que seja reconhecido que os indivíduos possuem direitos fundamentais, o reconhecimento dos direitos dos Estados é ainda mais arraigado no ideário da sociedade internacional. Essas prerrogativas estatais incluem a garantia de que nenhum outro ator dessa sociedade irá intervir em assuntos

¹⁷ A R2P foi aprovada unanimemente como princípio das Nações Unidas com a adoção do Documento Final da Cúpula Mundial da ONU de 2005 (A/RES/60/1).

de sua jurisdição interna, o que exclui a possibilidade de intervenção contra Estados que cometam genocídios. Destarte, “fica claro que o Direito Internacional contemporâneo não permite que se forme consenso acerca de qualquer ação coletiva para acabar com genocídios além das provisões acerca de autorização pelo Conselho de Segurança” (BELLAMY, 2010, p. 611). Uma intervenção, portanto, será necessariamente ou ilegal ou, se autorizada pelo CSNU, de legitimidade questionável, como se discutirá adiante ao se analisar as críticas dos países em desenvolvimento ao intervencionismo.

A prevalência da soberania é observada não apenas no Direito Internacional contemporâneo, mas principalmente na política internacional contemporânea no que tange ao combate a atrocidades. Os Estados ainda colocam em primeiro plano seus próprios interesses – foi o que fez os Estados Unidos da América em relação a Darfur, por exemplo, conforme discute-se a seguir. A primazia do interesse estatal em detrimento da garantia dos direitos humanos, pois, significa que “não apenas falta aos Estados poderosos a vontade de assumir riscos para salvar estranhos, mas sua busca por autointeresse os leva a apoiar ou a proteger os perpetradores” (BELLAMY, 2010, p. 611). Desse modo, os Estados que poderiam liderar intervenções contra o genocídio percebem-se mais como responsáveis por seus próprios cidadãos do que por proteger as vítimas de um longínquo genocídio. Esses Estados, portanto, relutam em gastar seus recursos, tanto financeiros quanto humanos, em uma campanha que vise a deter qualquer tipo de atrocidade além de suas fronteiras. Temerosos por conta do alto investimento necessário para esse tipo de ação, priorizam políticas em outras áreas que não apresentem um risco tão grande ou que não aparentem um benefício tão distante.

Totten (2004, p. 488) concorda que “a noção de soberania está mudando em favor da intervenção face a violações massivas de direitos humanos”. Essa mudança, porém, não é completa, pois como o próprio autor aponta, ainda há relutância em se tomar ações concretas para a intervenção em casos de genocídio, devido, principalmente, à primazia da soberania e de seus corolários, o conceito de “assuntos internos”, a *realpolitik* e a falta de vontade política:

[...] durante séculos – e até hoje – muitos líderes interpretaram que soberania significa ter permissão para tratar seus cidadãos da forma que se desejar e ninguém – certamente não outra nação ou qualquer organismo internacional – tem o direito de interferir com os assuntos “domésticos” ou “internos” (TOTTEN, 2004, p. 477).

Assim, a soberania serviu de máscara sob a qual esses governantes ou grupos permitiram-se realizar as mais diversas atrocidades arbitrariamente, sem temor de repúdio ou de qualquer ação internacional que os detivesse. Apesar de admitir que esse instituto está sofrendo alterações e relativizações, Totten (2004) aponta que ainda há muita relutância entre

os atores internacionais para agirem concretamente face a casos como esses – e que é preciso, portanto, fazer pressão sobre organismos internacionais como a ONU a fim de se utilizar sua relevância na comunidade internacional para alavancar a vontade política necessária para ações que *prima facie* contrariam os interesses estatais.

Em síntese, os Estados que têm condições de levar a cabo uma intervenção para deter atrocidades consideram que seus direitos internacionais e seus deveres internos soberanos sobrepujam qualquer “dever moral” que tenham de agir nessas situações. Apesar da observação histórica de Bellamy (2010) de que nenhum genocídio terminou até hoje sem a derrota militar ou dos perpetradores ou das vítimas poder estar correta, sua prescrição normativa embasada por um suposto “dever moral de intervir” não se sustenta. Isso se deve não apenas à sua parcialidade, mas também à impossibilidade de aplicação prática, que necessitaria de um cálculo de custo-benefício que é bastante difícil de se realizar, nos termos propostos pelo autor, antes de que a ação militar fosse efetivamente concretizada. Em conclusão, a ideia tradicional de soberania prevalece, tanto em face de uma ideia emergente de Responsabilidade de Proteger quanto em face da norma de “Nunca mais!”, que pretende deter casos de genocídio.

Não sendo, pois, a intervenção um *dever* internacional, outras críticas podem ser feitas à sua utilização como ferramenta de combate ao genocídio. Bellamy (2010, p. 602), resume uma dessas críticas, refutando-a:

Intervenções armadas por atores externos raramente são desinteressadas, levando alguns a temer que o dever de intervir possa ser uma justificativa velada para uma forma coercitiva de hegemonia ocidental ou neoimperialismo que apoia o próprio sistema global que alimenta as precondições para o genocídio.

Apresentou-se a resposta do autor a esse posicionamento anteriormente: o combate ao genocídio seria realizado em benefício da vontade coletiva global, e não apenas a de alguns atores. Argumentou-se, porém, que essa vontade coletiva está obscurecida pelas considerações acerca da soberania, que podem, portanto, levar a este tipo de questionamento:

Como um resultado das preocupações multifacetadas sobre a legalidade e a legitimidade dessas intervenções humanitárias e do fato de que essas intervenções não ocorreram em situações (tal como a de Ruanda) que clamavam por elas, há um grau substancial de suspeita acerca dos motivos reais por trás dessas intervenções (AYOOB, 2004, p. 103).

Em seu artigo, Ayoob (2004) descreve a consternação que têm principalmente os países que ele denomina “de Terceiro Mundo” acerca das intervenções humanitárias. A perspectiva desses países do Sul global é pautada, argumenta, pela observação de uma “seletividade” nos casos de intervenção, bem como pelo questionamento da legitimidade do CSNU, controlado pelos cinco membros permanentes oriundos do Norte, para autorizar esse

tipo de ação. O autor ainda aponta que quando a autoridade do CSNU é contornada, os países do Sul ficam ainda mais alarmados. Esses elementos, conclui, “erodem o frágil consenso que subscreve a sociedade internacional” e fazem com que se questione a “natureza ‘humanitária’ das intervenções humanitárias” (AYOOB, 2004, p. 113).

É relevante notar que essas preocupações dos países do Sul decorrem menos de apreensões sobre o bem-estar de seus cidadãos do que de consternações acerca de sua soberania. Sendo Estados de formação mais recente do que os do Norte, argumenta Ayoob (2004), formalizaram sua soberania há menos tempo, e muitos ainda têm dificuldades para dar substância política ao reconhecimento jurídico. Assim, temem que o uso de intervenções internacionais contra eles possa ameaçar essa frágil soberania recém conquistada. Além disso, os países do Sul enxergam as iniciativas de intervenção defendidas pelo Norte não como motivadas pelo humanitarismo, mas pelas próprias preocupações soberanas destes, dando origem a um

[...] sentimento de que as intervenções humanitárias são, na melhor das hipóteses, primos pobres da realpolitik e, na pior, um stratagem deliberado por parte das grandes potências para ganhar legitimidade para ações tomadas para avançar seus próprios interesses estratégicos e econômicos (AYOOB, 2004, p. 110).

Em síntese, as preocupações dos países do Sul demonstram, mais uma vez, que não há “dever moral” de intervenção, tendo em vista a falta de universalidade na defesa desse dever. Além disso, apontam para a prevalência da atribuição, pelos Estados, de primazia às questões de soberania em detrimento do humanitarismo:

Para qualquer nova instituição internacional dotada de força, os Estados soberanos alegarão que seus direitos foram lesados. Isso é mais sério quando guerras são travadas contra esses Estados, claramente violando a integridade territorial ou independência política estatal. Talvez uma dessas instituições seja a guerra humanitária (MAY, 2010, p. 236).

A partir dessa observação, May (2010) adota uma posição ambivalente em relação às intervenções humanitárias. Por um lado, os casos de genocídio, particularmente, demandariam uma ação vigorosa devido ao horror dessa atrocidade e à gravidade da eliminação completa de um grupamento humano. O cálculo do custo-benefício de uma intervenção, pois, não deve considerar apenas o número de mortos em determinada situação, mas também as consequências nefastas para a qualidade de vida das vítimas das formas não homicidas de genocídio. Destarte, apenas quando os Estados se considerarem responsáveis por auxiliar não apenas outros Estados, mas principalmente indivíduos em qualquer parte do globo, “então teremos uma ordem moral e política verdadeiramente cosmopolita” (MAY, 2010, p. 237). As intervenções seriam, nesse sentido, mecanismos para se alcançar uma sociedade internacional mais justa.

Por outro lado, porém, intervenções internacionais não são nada além de *guerras* e, como tal, assim como o genocídio, trazem consequências nefastas para as populações civis, especialmente na maneira como têm sido operacionalizadas: bombardeios aéreos, por exemplo, muitas vezes não diferenciam perpetradores de inocentes, ou instalações militares de infraestrutura civil. Ademais, May (2010) aponta a possibilidade de as intervenções humanitárias serem tomadas por motivos escusos que acabam sobrepujando o humanitarismo. Intervenções, assim, podem descambar para tipos mais tradicionais de guerra, cujos malefícios para as potenciais vítimas são ainda maiores do que aqueles advindos da tentativa de aliviar o sofrimento advindo de graves violações de direitos humanos: “dada a possibilidade de abuso da lógica das intervenções internacionais, devemos ser especialmente críticos de tais lógicas humanitárias mesmo face à prevenção do genocídio ou ao seu combate” (MAY, 2010, p. 237).

A observação do autor é cautelosa: o sofrimento das vítimas de genocídio é vasto, e ações concretas devem ser tomadas para evitá-lo; porém, uma guerra humanitária pode trazer ainda mais sofrimento e fazer com que ainda mais indivíduos sejam vitimados, em especial quando a racionalidade subjacente à intervenção vai além do humanitarismo e passa a incluir outros motivos para a ação. “Talvez”, conclui May (2010, p. 238), “um dia vivamos em um mundo no qual as consequências da intervenção são menos preocupantes do que o dano a ser prevenido pela intervenção humanitária”. Em um mundo no qual ainda prevalecem concepções tradicionais de soberania em detrimento do humanitarismo, porém, não se pode garantir que a intervenção será menos prejudicial às vítimas do que a atrocidade a ser detida.

Nesta seção, refutou-se a ideia de que há um “dever moral” de intervenção em casos de genocídio, tendo em vista a parcialidade e a seletividade desse suposto dever. Ademais, conclui-se que qualquer intervenção é, no mínimo, politicamente questionável, porque há apenas um pequeno grupo de países do Norte global, que forma o cerne do CSNU, que tem o poder de determinar sua aplicação. Mesmo quando há clamores por intervenções, esses países capazes muitas vezes se recusam, por motivos autointeressados, a agir. Concluiu-se que todas essas ressalvas quanto a ser ou não uma intervenção desejável levam em conta preocupações tradicionais de soberania, que superam as considerações sobre novas ideias internacionais emergentes, como a R2P. Ainda assim, caso uma intervenção seja de fato levada a cabo, problematiza-se que tem custos elevados para os civis, pois se resume a responder violência com mais violência. A consideração final, porém, não pode deixar de ser ambivalente: mesmo com todas essas ressalvas, genocídios ainda ocorrem e suas vítimas ainda sofrem, e Bellamy (2010) demonstra que a derrota militar dos perpetradores é uma via efetiva para evitar que

estes atinjam seus objetivos de destruição de um grupo. Não se pode permitir, porém, que ações que visam a avançar interesses soberanos tradicionais de Estados, prevalentes sobre a preocupação com as vítimas de genocídio, sejam escondidas sob uma máscara de humanitarismo para torná-las legítimas ou legalizadas quando, na verdade, violam o Direito Internacional, que é claro ao proibir guerras com esse objetivo.

4.3.1 Intervenção em Darfur

Em 2004, quando a situação em Darfur começou a conquistar uma posição relevante entre as preocupações políticas internacionais, uma das maneiras pelas quais se vislumbrou terminar com a crise foi por meio de uma intervenção militar. Diferentemente do que ocorrera em Ruanda dez anos antes, havia agora pressão pública, oriunda em especial de parcelas do eleitorado dos EUA e direcionadas ao governo deste país, para que alguma medida concreta fosse tomada com vistas a deter as atrocidades naquela região do Sudão (HEINZE, 2007). Além de uma década, várias diferenças separavam os dois casos: o envolvimento da mídia, a preocupação de setores religiosos do eleitorado estadunidense, o interesse estratégico dos EUA, o efeito *spillover* da guerra civil do GoS com o Sudão do Sul, entre outros (PERES, 2013). Em adição a esses, Wertheim (2010) ainda aponta um fator normativo e ideacional que fez emergir o clamor por intervenções em Darfur, qual seja: o surgimento de uma norma humanitária que afetou a autoimagem dos EUA no que diz respeito a seu posicionamento perante o restante do mundo. No fim dos anos 1990,

[...] a igualdade soberana dos Estados estava novamente sob ataque, e não somente nos EUA se argumentava que a Soberania agora se baseava no respeito pelos direitos humanos individuais, de tal maneira que abusos massivos davam direito a – ou mesmo requeriam – um agente externo que intervisse, independentemente do consentimento dos poderes soberanos que formam o Conselho de Segurança da ONU (WERTHEIM, 2010, p. 161).

Durante o genocídio em Ruanda, pois, não se considerava a existência de uma norma de intervenção humanitária nos EUA representando um dever de se deter genocídios ou outras atrocidades. O que já existia no sentido de estabelecer tal norma perdeu força em Mogadíscio, em 1992¹⁸. Wertheim (2010) aponta, porém, que a partir de 1998 a norma pró-intervencionista retomou sua ascensão: amadureceu o pensamento acerca da (falta de) ação estadunidense em relação a Ruanda; a política americana, e em especial o segundo governo Clinton, tornou-se

¹⁸ Em outubro de 1993, dezoito soldados estadunidenses foram mortos em uma batalha na cidade de Mogadíscio, Somália, ao participar de uma operação humanitária no contexto da Operação das Nações Unidas na Somália II (*United Nations Operation in Somalia II*, UNOSOM II).

mais tendenciosa em favor da guerra (“*hawkish*”¹⁹); despontaram os *frameworks* intelectuais, que evoluíam desde o fim da Guerra Fria, que tornaram intervenções habituais atraentes; extrapolaram-se os exemplos – de acordo com o autor, limitados e afortunados – das intervenções bem sucedidas nos Balcãs²⁰.

Nesse contexto, emergiu nos EUA não apenas o sentimento de que o país deveria se envolver em intervenções humanitárias, mas também outra ideologia baseada no conceito de “invasão transformadora”: o neoconservadorismo. Ambos traziam a promessa de mudança social e política libertadora e profunda por meio do uso da força:

[...] consideravam que a força militar poderia facilmente transformar entes políticos estrangeiros. Obviamente, seus objetivos eram diferentes. Neoconservadores queriam forjar democracias aliadas aos EUA; intervencionistas humanitários, territórios etnicamente tolerantes (WERTHEIM, 2010, p. 150).

Em consequência, independentemente dos objetivos do uso da força ou de ele ser ou não desejável, instalou-se a crença estadunidense de que o país tinha a capacidade de atingir seus objetivos, fossem quais fossem os meios empregados para fazê-lo. Nesse contexto, difundia-se a esperança de que, em relação a Darfur, os EUA não se manteriam impassíveis perante as graves violações de direitos humanos e a violência contra a população civil. Afinal, o país não apenas tinha a capacidade para deter o genocídio, como também era agora pautado por um “dever moral” e normativo de agir em situações de crise humanitária. Conforme discutido anteriormente, porém, esse dever não existe de fato; e a capacidade aparentemente onipotente da superpotência é, enfim, limitada – não se podia sustentar mais uma intervenção além daquelas que o país já realizava, no início dos anos 2000, no Iraque e no Afeganistão.

O governo estadunidense encontrava-se, assim, em uma posição complexa frente a Darfur: se, por um lado, o eleitorado doméstico pressionava por ação em um país no qual os EUA tinham interesses estratégicos – como a assinatura do acordo que acabaria com a guerra civil Norte-Sul, a presença de reservas de petróleo, e a guerra contra o terrorismo –, por outro seus recursos militares já estavam comprometidos em duas outras frentes importantes, e a

¹⁹ Os “*hawks*” (falcões) são os políticos estadunidenses que tendem a ser mais favoráveis ao engajamento internacional dos EUA por meio de operações militares; normalmente se opõem aos “*doves*” (pombas), pacifistas.

²⁰ “Na Bósnia e no Kosovo, ataques aéreos de precisão foram suficientes para forçar a rendição sérvia em semanas. A OTAN sofreu poucas baixas, incluindo zero mortes no Kosovo, não por acidente: os aviões voavam na altura pouco usual de 15.000 pés para minimizar o perigo contra eles mesmos, apesar de aumentarem o perigo para os civis. Os intervencionistas perturbados pela aversão da OTAN a baixas não puderam deixar de ficar maravilhados com a façanha tecnológica que permitiu que o cálculo moral da coalizão fosse tão covarde. Os opositores de ações militares recentes, do Golfo Pérsico aos Balcãs, pareciam presos no lado errado da História” (WERTHEIM, 2010, p. 161).

sociedade internacional indagava-se qual seria a real motivação estadunidense para se envolver em mais uma intervenção em um país árabe produtor de petróleo (HEINZE, 2007).

A alternativa adotada foi, pois, a da utilização de uma ferramenta retórica: ao aplicar o rótulo de “genocídio” ao que acontecia em Darfur, o governo de George W. Bush apaziguou o ânimo de seu eleitorado e, ao mesmo tempo, exerceu pressão sobre o GoS: “foi graças a essa súbita onda de envolvimento dos EUA no Sudão sob a administração Bush que as negociações de paz puderam ir adiante para terminar o conflito Norte-Sul” (HEINZE, 2007, p. 370). Sem mover um soldado sequer, os EUA foram capazes de atingir um de seus principais objetivos, a assinatura do CPA, e ainda postarem-se como atores funcionais na resolução da crise darfuri. A retórica substituiu a intervenção militar, mas não cessou a violência em Darfur.

Assim, apesar da esperança que o discurso estadunidense incitou, o genocídio se perpetuou, assim como os clamores por intervenção em Darfur. A UA foi o primeiro organismo internacional a responder a tais pedidos. Beswick (2010, p. 742) defende que essa resposta foi especialmente significativa pois representou uma ruptura em relação ao posicionamento que a organização tinha quando ainda era denominada Organização da Unidade Africana (OUA): “a resposta da OUA aos conflitos no continente era largamente caracterizada por uma política de não intervenção no que era considerado assuntos internos de Estados soberanos”. A filosofia da UA, em contraste, era a de prover “soluções africanas para problemas africanos”.

Nesse contexto, em julho de 2004 foi instituída a AMIS. O objetivo inicial da missão era observar o cumprimento dos acordos de cessar-fogo, especialmente o supracitado Acordo de N’Djamena. Seu mandato ainda incluía auxiliar a “construção de confiança”²¹ na região; contribuir para a segurança do processo da entrega de assistência humanitária e do retorno dos refugiados a seus lares; e contribuir de maneira geral para a melhoria da segurança em Darfur (UDOMBANA, 2005). Segundo Beswick (2010, p. 743), “a missão da UA recebeu opiniões mistas, com críticas que incluíam desde preocupações sobre o número relativamente pequeno de soldados desdobrados e sobre a falta de equipamentos até a questionamentos acerca da limitação de seu mandato”.

As exposições de Beswick (2010) e de Udombana (2007, p. 103) refletem essas críticas mistas: enquanto aquele autor destaca o apoio internacional que a AMIS recebeu, este

²¹ “[Medidas de Construção de Confiança] podem ser entendidas como uma série de ações negociadas, acordadas e implementadas pelas partes em conflito a fim de construir confiança, sem especificamente se focarem nas causas profundas do conflito” (MASON & SIEGFRIED, 2013, p. 58).

reconhece que a situação em Darfur teria sido pior sem a AMIS, que incitava “um mínimo de contenção no Sudão. Por piores que as coisas pareçam presentemente em Darfur, poderiam ter sido muito piores sem a AMIS”. Mesmo com essas ressalvas, porém, sua conclusão é a de que a missão não foi capaz de “fazer uma diferença real na situação de segurança no terreno” (UDOMBANA, 2007, p. 100). Segundo o autor, as tropas da UA tinham problemas de liderança, de logística, de operações e de financiamento. Em síntese, não tinham “a capacidade nem de resistir a ataques contra seus membros, que dirá contra os refugiados que devia proteger” (UDOMBANA, 2007, p. 100).

Nesse contexto, em 31 de agosto de 2006, o CSNU aprovou sua Resolução 1706. Por meio dela, o mandato da Missão das Nações Unidas no Sudão (*United Nations Mission in the Sudan*, UNMIS) foi expandido de modo a autorizar a atividade dessa missão criada para supervisionar o processo de paz Norte-Sul também em Darfur, agora que um acordo de paz mais amplo passara a existir. Por meio da Resolução 1706, pois, o mandato da UNMIS passou a englobar também o apoio à implementação não só do Acordo de N’Djamena, mas também do DPA. Em janeiro de 2008, por meio de mais uma resolução do CSNU, a AMIS passou a ser uma missão híbrida da UA e da ONU, recebendo o nome de UNAMID. Os desafios que a missão continuou a enfrentar, porém, permaneceram inalterados:

Isso foi essencialmente uma troca de barretes da AMIS, mas também representou uma significativa expansão da força, com mais recursos, ainda que inicialmente apenas um terço da força planejada de 26.000 soldados tenham sido desdobrados. Entretanto, [a UNAMID] ainda era restringida por seus recursos e por seu mandato (MILLS, 2013, p. 611).

Mesmo com a presença internacional em Darfur por meio das missões internacionais, Udombana (2005; 2007) destaca que a soberania sudanesa sempre foi um princípio mantido intacto tanto pela UA quanto pelo CSNU em suas resoluções: “essa ênfase em soberania não é acidental. A própria ONU foi fundada sob o conceito e a realidade da existência de Estados e funciona sob uma gama de princípios que derivam da essência fundamental de sua Carta” (UDOMBANA, 2007, p. 107). Corolário dessa ênfase em soberania é o princípio de consentimento do Estado que recebe a missão – o GoS teve de aceitar e autorizar que tropas internacionais fossem desdobradas em seu território. Esse consentimento, leciona o autor, diferencia as missões de manutenção de paz de intervenções unilaterais.

De acordo com Udombana (2007), porém, o Sudão é uma sociedade falida, o que torna quase impossível esse tipo de consentimento. Defende, pois, que a situação de Darfur não é uma de manutenção de paz, mas uma de R2P que requer, portanto, uma intervenção mais robusta que não dependa da anuência do Estado receptor. O autor ecoa, então, o pedido

de diversos autores e setores da sociedade civil que clamam por uma intervenção armada vigorosa em Darfur:

[A]pelar ao GoS para que honrasse compromissos passados claramente não funcionou e não irá funcionar. [...] É esmagadoramente improvável que a paz seja imposta em Darfur sem uma intervenção militar estrangeira muito maior e mais robusta. [Uma intervenção humanitária militar] é a opção mais viável aberta à comunidade internacional para dar fim à matança, aos estupros e aos saques em Darfur. Essa intervenção mandará uma mensagem clara e executável para que Cartum respeite as regras internacionais e, em particular, cumpra sua obrigação básica de proteger todas as pessoas em seu território sem qualquer tipo de discriminação (UDOMBANA, 2005, p. 1189).

Argumenta o autor que os esforços diplomáticos tanto da UA quanto do CSNU falharam em fazer com que o GoS detivesse a perpetração de atrocidades e, portanto, que apenas uma ação militar robusta seria capaz de garantir a segurança de Darfur, forçar as partes beligerantes a honrarem os acordos celebrados, permitir a entrega de assistência humanitária, bem como facilitar o trabalho dos investigadores do TPI na região. Conforme discutido na seção anterior, porém, Udombana (2005; 2007) não leva em conta que uma guerra não é um meio adequado para se impedir que mortes, estupros e saques aconteçam. O genocídio foi definido anteriormente neste trabalho como uma guerra, e trocar uma guerra por outra não parece ser uma alternativa viável para que as vítimas deixem de sofrer.

Ademais, Kuperman (2009) alerta para outro risco de uma intervenção em Darfur: o “risco moral das intervenções humanitárias”. “Risco moral” é um conceito advindo das ciências econômicas que representa o risco de se incentivar comportamentos irresponsáveis ou fraudulentos por parte de indivíduos aos quais tenha sido oferecido um seguro, tendo em vista que os segurados passam a considerar que as eventuais consequências negativas de tais atos serão salvaguardadas por sua nova apólice. Aplicado ao intervencionismo humanitário, o risco moral “inadvertidamente encoraja a rebelião de membros de grupos subestatais que são vulneráveis à retaliação por aumentar sua expectativa de sucesso e diminuir seu custo esperado” (KUPERMAN, 2009, p. 282). Segundo o autor, essa é uma tendência que emergiu em paralelo à propagação do conceito de R2P.

Kuperman (2009) argumenta que isso ocorreu em Darfur. A perspectiva de que ganhariam poder político após uma eventual intervenção internacional fez com que líderes rebeldes lançassem ataques contra o GoS e continuassem a lutar mesmo após a retaliação massiva do governo central contra a população civil. Essa esperança de ganhos políticos advém da experiência do Sul, que por meio do CPA – celebrado não em consequência do poder dos rebeldes, mas do envolvimento de atores internacionais – garantiu sua independência. Segundo a análise do autor, as “três facções rebeldes, consistentes com a

hipótese do risco moral, aceitaram intencionalmente as retaliações massivas contra suas próprias tribos como o preço para conquistarem seus objetivos políticos” (KUPERMAN, 2009, p. 294). Wertheim (2010) também ilustra esse argumento ao relatar que um líder rebelde em Darfur se recusou a assinar um acordo de paz, que teria o potencial de aliviar o sofrimento das vítimas, devido à sua expectativa de que uma intervenção internacional lhe daria mais poder. Essa observação não visa a colocar sobre as vítimas a *culpa* pelo genocídio, que afinal é perpetrado pelo GoS, mas a alertar sobre o ciclo vicioso de violência que pode emergir do intervencionismo humanitário. Em síntese, a perspectiva de intervenção tende a perpetuar a violência não apenas porque substitui uma guerra por outra, mas também porque pode dar ânimo a uma das partes da guerra original a continuar lutando e ignorando possibilidades de paz na esperança de que seus objetivos pessoais sejam alcançados.

Em conclusão, De Waal (2007) critica todo o processo de R2P em Darfur. Colocou-se sobre as missões de paz uma expectativa excessiva, com um mandato amplo, porém sem qualquer consideração à operacionalização e a um objetivo estratégico. Segundo o autor, isso é exemplar da R2P, que se foca não em *como* ou *com qual objetivo* intervir, mas apenas em *quando* intervir e se essa intervenção *deve ou não* ser realizada. Como resultado, os planos para as intervenções foram deficientes, enfraquecendo os documentos resultantes, principalmente o DPA.

Para De Waal (2007), um plano para Darfur deve levar em conta três operações: o cessar-fogo, o desarmamento e a proteção aos civis. Esses objetivos, porém, não serão alcançados por meio do uso da força. O controle das armas, por exemplo, é um processo, segundo o autor, consensual, gradual e recíproco. Assim, conclui, a “ideia de uma força internacional de manutenção de paz impondo sua vontade sobre Darfur pela força armada é ingênua, impraticável e perigosa” (DE WAAL, 2007, p. 1051), o que significa que “a expectativa de que tal força poderia ‘salvar’ Darfur é errônea” (DE WAAL, 2007, p. 1054). Para o autor, portanto, o conceito de R2P não atingiu seu objetivo na região, tendo, então, falhado.

Portanto, seja por meio de uma intervenção unilateral, seja por meio de missões multilaterais de organizações internacionais, o uso da força e do desdobramento de soldados em Darfur não parece ser uma solução efetiva para a crise. Ademais, traz riscos adicionais para as vítimas, presas em um ciclo vicioso de violência. Porém, essas vítimas continuam morrendo ou tendo seus modos de vida destruídos. Deve-se, pois, observar passivamente, sem defender uma solução robusta, mesmo sabendo-se dos custos e riscos associados a uma ação

desse tipo? O dilema moral sobre sacrificar uma vida para salvar várias não é recente, e a resposta não pode deixar de ser, como aponta May (2010), ambivalente.

4.4 Há soluções alternativas?

Ambas as soluções discutidas neste capítulo apresentam diversas dificuldades e desafios – muitos deles advindos da prevalência de uma cosmovisão westfaliana pautada em uma ideia tradicional de soberania – em seu objetivo de combater a violência genocida. Nenhuma das duas propostas supracitadas foi, até o momento, capaz de sustar o genocídio em Darfur. Pergunta-se, portanto, se há alguma solução alternativa que possa fazê-lo. Pode-se citar, por exemplo, o uso de sanções econômicas como uma ferramenta para compelir o GoS, o que Rodman (2008) diz ser necessário no caso de Darfur. O problema, porém, é que já se tentou utilizá-las em Darfur, sem efeitos práticos para o fim da crise. Ademais, o uso de sanções por si só é contestável, devido, por exemplo, aos efeitos que pode ter sobre a população civil mais desfavorecida do país alvo. As soluções alternativas que se buscam, pois, são soluções que ainda não se tentou implementar em Darfur e cujas consequências não seriam, em tese, prejudiciais às vítimas, como o caso de uma intervenção humanitária ou da aplicação de sanções.

A resposta mais curta – e, apesar de complexa, talvez mais óbvia – à questão que dá título a esta seção é “não”. Após mais de uma década de violência, não há consenso acadêmico ou político sobre como acabar com a crise. A esta altura, além da ineficácia das tentativas já feitas, é de se pensar que qualquer outra proposta tenha esbarrado em impeditivos políticos, econômicos, morais, ou outros, que tenham bloqueado a possibilidade de sua aplicação como mecanismo de resolução. Deve-se, portanto, aceitar que a violência continuará indefinidamente e, assim, que se deve assistir com passividade seu desenrolar, satisfeitos? A resposta – aqui, ainda mais complicada do que a anterior – é igualmente “não”. Os acadêmicos de Estudo de Genocídio, não restringidos por muitas das correntes que limitam o trabalho dos políticos e dos juristas, podem buscar maneiras alternativas de, pelo menos, se pensar acerca do problema.

Inicialmente, deve-se ponderar acerca do que significa o “fim” de um genocídio. Neste trabalho, por exemplo, se afirma que o genocídio em Darfur segue ocorrendo contemporaneamente; por outro lado, para De Waal et al (2012), o genocídio terminou em 2005, porém a violência continuou sob outras formas: a permanência de uma enorme população civil desprotegida ou removida de seus lares, por exemplo. Assim, os autores se

perguntam “o que, precisamente, havia ‘terminado’ e o que ‘continuava’?” (DE WAAL ET AL, 2012, p. 26). A pergunta reflete a dificuldade de se determinar não apenas *como* os genocídios acabam, mas também *quando* acabam. Isso decorre do fato de os términos nunca poderem ser completos ou perfeitos:

Um término ótimo de atrocidades em massa – incluindo o resgate de civis vulneráveis, a punição dos perpetradores e a reconstrução justa do Estado a fim de abordar as condições que permitiram que a violência ocorresse – raramente, se alguma vez, é alcançada (DE WAAL ET AL, 2012, p. 27).

Em sua pesquisa, Conley-Zilkic e De Waal (2014, p. 58) consideram término “a diminuição da agressividade das campanhas de assassínio”. Entretanto, conforme já discutido neste trabalho, o genocídio é um fenômeno que transcende o assassinato das vítimas, e toma diversas outras formas. Por isso se afirma que o genocídio se perpetua: a impossibilidade de os deslocados, internos ou externos, voltarem para seus locais de origem, sendo forçados a viver em condições degradantes em campos de refugiados, pode, sob certas condições debatidas no Capítulo 1, ser considerada uma forma de genocídio. Daí decorre a dificuldade em se determinar o que significaria o *fim* do genocídio em Darfur – cuja consequência é a dificuldade de se determinar *como* alcançá-lo.

Outra oportunidade de repensar a problemática do fim dos genocídios é sugerida por De Waal et al (2012) e Conley-Zilkic e De Waal (2014): na perspectiva desses autores, as soluções apresentadas neste capítulo são normativas – ou seja, são propostas de como um genocídio *deveria* terminar. Eles defendem, nesse contexto, uma abordagem *empírica* – analisar casos de genocídio ou quase-genocídio passados e aprender, a partir deles, como de fato os episódios desse fenômeno chegam ao fim. Diversas são as consequências, segundo os autores, de se adotar uma perspectiva essencialmente normativa neste contexto. Essa perspectiva torna as análises tendenciosas em dois sentidos: pressupõe que as ações para deter a violência devam vir de uma fonte externa ao conflito, e pressupõe que tal ação deve tomar a forma de uma intervenção militar. Ademais, o discurso normativo, segundo eles, ao mesmo tempo simplifica e sobrecarrega a conceptualização dos términos. Simplifica por não determinar qual o objetivo específico que se quer alcançar – a problematização do que significa o “fim”, discutida acima. Destarte, se considera que o término se tornará evidente assim que a ação for tomada, sem qualquer consideração prévia do que se considera como êxito em uma operação. Sobrecarrega porque se espera que, assim que essas ações sejam tomadas, o supracitado “fim ótimo” será alcançado, com todos os benefícios naturalmente seguindo a partir da atuação proposta normativamente.

Assim, para mitigar os problemas de uma análise normativa, após a análise de diversos casos, Conley-Zilic e De Waal (2014) chegam empiricamente a conclusões semelhantes às aquelas apresentadas por Bellamy (2010) em sua pesquisa citada em seção anterior deste capítulo. O fim do genocídio se dá por: i) iniciativa dos próprios perpetradores, por considerarem que o genocídio havia sido bem sucedido ou que a matança já era suficiente; ii) o genocídio ser apenas uma fase de um plano mais amplo de controle de uma população, e essa fase chegar ao fim, dando prosseguimento ao plano; iii) derrota militar dos perpetradores.

No primeiro desses cenários, uma liderança radical pode determinar que o genocídio foi bem sucedido, ou uma ala mais moderada da elite pode ascender ao poder e decidir parar a violência. No caso do Sudão, lembra-se que Stanton (in DE WAAL & STANTON, 2009) considerou essa possibilidade em sua argumentação em prol da prisão de Al-Bashir: sua detenção poderia dar oportunidade para que outros grupos chegassem ao poder no país, entregando o presidente ao TPI para ser julgado. Ademais, nesse cenário, um ator externo influente pode pressionar os perpetradores a pararem com o genocídio ou a resistência das vítimas pode prolongar o conflito a ponto de tornar o genocídio uma política insustentável. Isso não se observa em Darfur, dado que os grupos rebeldes resistem à violência há mais de uma década sem que o GoS considere insustentável continuar a perpetrá-la.

No segundo cenário de Conley-Zilkic e De Waal (2014), a violência é apenas parte de um plano para controlar uma população ou não era prevista por um plano desse tipo e então diminui a medida que o plano original é implementado. No caso de Darfur, a violência de fato fez parte de um plano de contrainsurgência, porém sua persistência por mais de uma década demonstra que não há outras medidas nesse plano que o GoS esteja disposto a tomar para manter a população de Darfur sob controle.

O terceiro cenário é a derrota militar dos perpetradores. Nesse caso, os autores destacam que normalmente a campanha militar é levada a cabo por um terceiro ator que tem interesses no país em crise que transcendem o humanitarismo. As ideias de soberania e autointeresse, portanto, prevalecem. Os casos de intervenção humanitária, apontam Conley-Zilkic e De Waal (2014), são raros. Assim, segundo essa lógica, o clamor internacional por uma intervenção desse tipo como a solução para a crise em Darfur faz parte do discurso normativo discutido acima e não tem bases empíricas.

O trabalho empírico dos autores acima analisados, em suma, não traz perspectivas positivas para Darfur. Por um lado, esperar a “boa vontade” dos perpetradores decidirem que não precisam ou não desejam mais cometer violência em massa significa adotar uma postura passiva e contar com a razoabilidade de um regime que tem se mostrado propenso a atos

radicais. Por outro, as intervenções humanitárias exitosas são raras, e as intervenções unilaterais, além de perpetuarem a violência, são carregadas de autointeresse por parte dos potenciais “salvadores” – e em mais de dez anos, nenhum ator capacitado se mostrou interessado em tomar uma atitude desse tipo em Darfur.

Diante dessas observações, entretanto, deve-se lembrar a postura ambivalente perante as intervenções proposta por May (2010). Levene (2004a), por exemplo, as considera ferramentas de última instância a serem aplicadas em casos extremos nos quais um genocídio já está acontecendo e em que atrocidades já tenham sido cometidas. Sua ressalva, porém, é que essas intervenções devem ser estritamente humanitárias, o que a evidência empírica de Conley-Zilkic e De Waal (2014) coloca em xeque. O próprio Levene (2004a) também parece duvidar da possibilidade:

Se, no presente ambiente, qualquer Estado ou grupo de Estados ocidental, seja sob os auspícios da ONU ou não, poderia encontrar qualquer razão particularmente cogente para uma intervenção *inteiramente* humanitária na região subsaariana, entretanto, é outra história (LEVENE, 2004a, p. 159).

A postura deste autor é crítica não apenas às intervenções militares, mas também ao uso do TPI como mecanismo dissuasório em um cenário internacional marcado pela diferença entre sistema e sociedade, semelhante à diferença entre, respectivamente, soberania e universalismo ou cosmopolitismo discutida neste capítulo. Com base nessa tensão, ele questiona o papel da Corte:

Os fatores que restringem [o objetivo de punir os perpetradores de genocídio] não residem nos verdadeiros advogados da “sociedade internacional”, mas naqueles no “sistema internacional”. São estes que diluíram e castraram o conceito do TPI a ponto de [...] seus poderes serem extremamente fracos. E é o próprio “sistema” que garantirá que isso aconteça (LEVENE, 2004a, p. 159).

Qual é, portanto, para Levene (2004a; 2004b), a solução? A prevenção. Recordar-se a afirmativa de Deng (2009) de que a melhor solução é a prevenção. Ecoa-se, aqui, a grande maioria dos estudiosos de genocídio, cujo objetivo maior é evitar que qualquer episódio desse fenômeno volte a acontecer. Um sistema de prevenção efetivo seria provavelmente a maior conquista desse campo de estudos. Para Darfur, infelizmente, isso já é tarde demais. Mas espera-se que as lições desse triste episódio contribuam para a construção de tal mecanismo preventivo.

Como funcionaria, entretanto, um mecanismo de aviso prévio e de prevenção efetivo? Assim que se determinasse que um episódio de genocídio estaria prestes a ocorrer, uma intervenção militar seria lançada? Ou os responsáveis seriam rapidamente levados à Haia para julgamento? Além de todos os problemas já discutidos e repetidos neste capítulo sobre essas possibilidades de solução, ainda emergiria a discussão – não menos extensa ou desafiadora –

sobre ataques e prisões preventivos. Resta, assim, a ressalva de Bellamy (2010, p. 598), lembrando que este autor defende o intervencionismo: “[...] é importante que não deixemos uma preocupação com as intervenções obscurecer a maneira pela qual os poderes hegemônicos, as concepções de Estado e a economia neoliberal sustentam as precondições para o genocídio”.

Retorna-se, destarte, ao primeiro capítulo deste trabalho. Retomando uma ideia de Levene (2005) lá abordada, cita-se mais uma vez este autor para ilustrar seu pensamento sobre as precondições do genocídio:

[O]s imperativos de modernização que haviam sido monopólio dos líderes vanguardistas ocidentais [com a passagem à era do Estado-nação] passaram a ser pré-requisitos para todos os construtores de Estados que se prezem. O desejo – de fato, a demanda – por crescimento econômico se tornou então tanto um ingrediente quanto um potencial acelerador de uma renovada e mais virulenta onda de genocídio. A fim de permanecerem à tona e genuinamente independentes em meio às apostas da economia capitalista global abertamente darwiniana, as elites no período entreguerras optaram cada vez mais pelas medidas mais desesperadas possíveis. Os regimes mais desesperados, de fato, tomaram seus próprios atalhos cheios de crises, em consciente contradição ao capitalismo liberal, por meio de economias controladas, autarquia e expansão territorial por meio de guerra. E quando as coisas deram crítica e terrivelmente erradas, ou a integridade do Estado, por conta de seus erros autoinfligidos, parecia estar sob ameaça externa, elas descontaram nos grupos comunais que se postaram como obstáculos tangíveis ou imagináveis a seus programas e/ou naqueles que eram percebidos como estando de alguma maneira ligados àqueles exatos interesses externos (LEVENE, 2004b, p. 432).

O genocídio, portanto, não deve ser considerado um fenômeno descolado da realidade ocidental, mas parte – e fruto – de sua ascensão à hegemonia. Apenas com a tomada de consciência desse fato é que verdadeiramente se poderá prevenir que novos casos de genocídio aconteçam. A solução, prega Levene (2004a; 2004b), está em se apropriar do fenômeno genocídio, compreender que é um produto da sociedade internacional moldada pela cosmovisão advinda e influenciada pelos grandes poderes ocidentais, e prescrever, então, uma solução muito mais ampla e abrangente que leve em consideração as verdadeiras causas do genocídio. O primeiro passo, aponta o autor, é rejeitar diversas noções que permeiam nosso corrente entendimento da sociedade:

[...] uma rejeição da noção de que o mundo “real” é essencialmente uma questão de transações, que pessoas podem ser compradas – e vendidas – ou realinhadas para fazer o que os negócios corporativos demandem delas, ou mesmo que jogar dinheiro em sua direção, na forma de auxílio com compromissos subjacentes de alguma forma “comprar” sua fidelidade; uma rejeição da ideia de que a dominância global ocidental é essencialmente sólida e benigna quando muitos de seus elementos – o comércio de armas e as instituições mundiais fiscais e de comércio [...] – diretamente contribuem para a violência estrutural que gera mais violência extrema; uma rejeição, acima de tudo, de uma agenda globalizante que torna os países ricos mais ricos e os pobres ainda mais pobres. A globalização, é claro, com os comerciantes de petróleo dentre seus mais fervorosos defensores, é [...] a precipitadora de todos os nossos flagelos. Mas tenhamos certeza de que arrastará os

mais fracos, os mais pobres, os mais desesperados a esse destino primeiro. O próprio fato de que o genocídio emana com mais frequência dos esforços daqueles entes políticos particularmente lesados ou desesperados tentando tomar os atalhos completamente lunáticos para o empoderamento independente e, portanto, para tentar realizar o irrealizável é indicativo de quanto esse fenômeno é profundamente enredado ao funcionamento profunda e amplamente defeituoso do sistema (LEVENE, 2004b, p. 439-40).

O problema sistemático requer, portanto, uma solução sistemática. Infelizmente, os civis de Darfur já são vítimas desse sistema fundado em uma cosmovisão baseada em ideias de soberania e de autointeresse. Enquanto as ideias mais humanistas de igualitarismo e de justiça social não passarem a integrar a identidade de todos os atores em uma sociedade – se não uma comunidade – internacional, as discussões sobre paliativos para graves atos de violência permanecerão infundáveis, enquanto dezenas de milhares morrem ou têm suas condições de vida destruídas.

CONCLUSÃO

Este trabalho se iniciou, no Capítulo 1, com uma discussão acerca da definição do fenômeno genocídio. A linha condutora dessa discussão foi um debate entre juristas e estudiosos do campo de Estudos de Genocídio em torno de suas respectivas propostas. Aqueles geralmente aplicam uma definição mais estreita, o que decorre da necessidade que têm, em seu trabalho, de ter de enquadrar um suspeito na tipificação do crime, respeitando o devido processo legal e os demais princípios da justiça. Por sua vez, os acadêmicos do campo de Estudos de Genocídio costumam dar ao seu objeto de estudos uma definição mais ampla. Por conta disso, o consideram não como uma “aberração”, mas como um fenômeno comum no cenário global. Essa conceituação mais ampla deriva não apenas do campo do Direito, onde nasceu, mas também de diversas áreas, como a filosofia, a sociologia, a história, a psicologia, a antropologia e a ciência política, dentre outros.

Conquanto o número de trabalhos de Estudos de Genocídio que tratam da conceituação do fenômeno seja amplo, a discussão, aqui, se restringiu a duas obras: a de Shaw (2007) e a de Levene (2005). Enquanto aquele considera o genocídio um tipo especial de guerra, que aplica aos civis de um grupo específicos táticas e objetivos normalmente aplicados apenas a alvos militares, este oferece um tipo ideal a comparar com os casos específicos, que podem se aproximar ou afastar dele. Levene (2005) ainda comenta as pré-condições para o genocídio, afirmando que este é fruto de certas circunstâncias impostas pelo sistema internacional sobre seus membros, os Estados.

Na sequência, no Capítulo 2, desenvolveu-se uma discussão acerca da emergência das ideias como objetos de análise para explicar a constituição da sociedade internacional na disciplina, até então essencialmente materialista, de Relações Internacionais. Afirmou-se, com base em Goldstein e Keohane (1993) e em Martins (2007), que as ideias são de três tipos: cosmovisões, convicções normativas e as crenças nas relações de causa e efeito. Ainda de acordo com as linhas de pensamento desses autores, constatou-se que o sistema internacional é baseado na cosmovisão westfaliana, que preconiza a soberania tradicional e, conseqüentemente, o autointeresse dos Estados. Com base na obra de Onuf (1989; 1998) também se analisou a transformação das ideias em regras, o que permitiu perceber que, de fato, vive-se em uma sociedade internacional heterônoma, ou seja, governada por normas. Todas essas análises foram, então, aplicadas ao objeto de estudos deste trabalho e se concluiu, assim, que após a II Guerra Mundial emergiu internacionalmente não apenas uma *regra jurídica*, mas uma *regra social* que condena a perpetração do genocídio. Essa norma – ao

mesmo tempo jurídica e social – foi denominada “regra do ‘Nunca mais!’”, devido à promessa feita após o Holocausto. Porém, ela ainda é subordinada ao princípio tradicional de soberania e é, portanto, ineficaz. Isso será melhor analisado nos comentários finais gerais. O Capítulo 2 dependeu do primeiro, pois se baseou na ideia de genocídio enquanto fenômeno social, não apenas enquanto um crime. Pode-se afirmar que esses dois capítulos formaram uma primeira parte do trabalho, de conteúdo mais teórico.

Avançou-se, então, para os aspectos empíricos, com uma descrição, no Capítulo 3, do caso de Darfur. Examinado esse caso à luz das considerações teóricas da primeira parte, ressaltou principalmente a constatação de que independentemente das dúvidas iniciais, poder-se-ia ter estabelecido mais rapidamente que a violência naquela região do Sudão é, de fato, um genocídio. Isso poderia ter tornado mais velozes as primeiras reações à crise, que foram, de fato, retardadas pelo debate aparentemente infundável sobre a aplicabilidade da “palavra com g” ao que estava acontecendo em Darfur. Conclui-se, ademais, que a violência segue ocorrendo na região, mesmo que visivelmente o interesse internacional sobre o caso tenha diminuído – evidência disso foi a dificuldade de se achar fontes bibliográficas analisando o caso que tenham sido publicadas, principalmente, após 2008. Outra dificuldade foi o acesso a fontes africanas e especialmente sudanesas sobre o caso, o que pode ter intensificado a tendência ocidental à visão aqui apresentada. De qualquer maneira, utilizaram-se os relatos de Reeves (2015a, 2015b, 2015c) para demonstrar que, apesar do interesse externo decrescente, a violência segue ocorrendo em Darfur.

Por fim, o último capítulo deriva diretamente do terceiro e busca no segundo elementos teóricos para examinar possíveis soluções para o genocídio em Darfur. A análise se concentra em duas delas: a denúncia do presidente Omar Al-Bashir ao Tribunal Penal Internacional e os clamores por uma intervenção militar na região. Demonstrou-se que o princípio da soberania torna qualquer uma dessas possibilidades inócuas, o que é provado pela perpetuação da violência, conforme apresentado no Capítulo 3. Por conta disso, foram buscadas abordagens alternativas, como a proposta de Conley-Zilkic e De Waal (2014) de abandonar a normatividade em prol do empirismo. Os achados empíricos dos autores, porém, não parecem adequados à situação de Darfur e resultam, na verdade, em “mais do mesmo” – ou seja, dependem do mecanismo de intervenção internacional que, como foi demonstrado na primeira parte do capítulo, mostrou-se de problemática aplicação. Não se pode deixar, porém, de se adotar uma postura ambivalente com relação às intervenções para Darfur: mesmo com tantos desafios, talvez seja mesmo a única resolução possível para interromper o genocídio que lá ocorre. A prevenção, se concluiu, é de fato a melhor solução – mas isso, infelizmente, é

tarde demais para Darfur. Com base em Levene (2004a; 2004b), conclui-se também que a única maneira de se prevenir efetivamente a ocorrência desse fenômeno é dar conta de suas raízes profundas: a própria cosmovisão westfaliana e soberana que provoca a emergência de episódios de genocídio e dificulta sobremaneira sua resolução.

Tendo cada capítulo sido analisado, a apreciação do trabalho como um todo rende, também, algumas considerações finais gerais. O objetivo de se estudar qualquer caso de genocídio, além de contribuir para a compreensão do fenômeno, é propor soluções para dirimir o problema, bem como para evitar que outros casos aconteçam. Nesse sentido, a conclusão do Capítulo 4, que lida com as possíveis ferramentas de resolução da violência em Darfur, pode ter sido um pouco decepcionante, com todas as suas ambivalências e proposições sistêmicas de difícil implementação prática imediata. No que diz respeito ao objetivo geral deste trabalho, porém, que foi apresentado na Introdução sob a formulação “compreender a influência das ideias sobre a construção e a aplicação das regras concernentes à prevenção e à repressão do genocídio”, essa ambivalência e essa aparente “falha” em propor medidas concretas para acabar rapidamente com a crise são, de fato, indicações para se alcançar a meta proposta: as ideias não se relacionam de maneira simples e direta, as relações de causalidade ou mesmo correlação não são sempre evidentes, a construção de regras não é um processo linear e evolutivo. As tensões e hegemonias que se observam nas relações entre os Estados no cenário internacional são observadas, como não poderia deixar de ser, também naquilo que constitui esse cenário: as normas, as regras e as próprias ideias.

A partir deste estudo, portanto, demonstrou-se que, apesar das análises que apontam mudanças na ideia tradicional de soberania e que, destarte, a relativizam em prol dos indivíduos, a cosmovisão westfaliana clássica ainda é hegemônica na constituição da sociedade internacional. Isso se observa na constituição do fenômeno genocídio que, como se discutiu no Capítulo 1, emerge não dos desvios ou aberrações das regras que regem essa sociedade, mas justamente da busca implacável dos atores de seguirem a qualquer custo e o mais rápido possível as normas autointeressadas de crescimento econômico e busca de vantagens frente aos demais atores internacionais, sempre pautados por uma ideia de soberania que premia a sobrevivência do mais forte em um cenário global de darwinismo social. Isso se observa, também, nas propostas de resolução do fenômeno: duas delas foram mais profundamente analisadas – a denúncia ao TPI e as intervenções militares –, ambas ineficazes por serem barradas, justamente, por cálculos egoístas de Estados que se escondem detrás de seus direitos soberanos. Conclui-se, assim, que o caminho para a erradicação do genocídio está na rejeição de ideias tradicionais, com raízes no século XVII, em prol de ideias

mais humanistas. Esse processo, infelizmente, não é simples: a incorporação de novas ideias, como a norma de “Nunca mais!”, às identidades dos atores requer um processo de aprendizagem e de mudança deveras penoso. A identidade individual, afinal, é formada por meio da socialização, e as relações entre os Estados ainda são dominadas, em grande medida, por velhos paradigmas. Por exemplo: enquanto países como os Estados Unidos da América, a China e a Rússia – ou seja, as grandes potências que proveem os modelos de desenvolvimento para os demais – não incorporarem as normas do TPI a suas próprias identidades, não haverá, para os demais atores, estímulo para que também as incorporem. A socialização internacional ainda se dá, portanto, em meio a normas e ideias egoístas e de autointeresse, em grande medida de forma conflitiva e que se torna cooperativa apenas quando benéfica para ambas as partes. O resultado de relações sociais nesses termos será, conseqüentemente, o egoísmo e o autointeresse. É necessário um movimento potente para refundar a sociedade sob novas normas, pois as atuais apenas reforçarão a perpetuação dos comportamentos que se testemunham hoje. A cosmovisão humanitarista é um caminho possível, mas deve-se lembrar que ela também é permeada por seus próprios desafios, preconceitos e prescrições normativas discutíveis. É, ela própria, fruto de um mundo no qual reina a soberania. Mas, afinal, qual ideia atual não o é?

Nesse contexto, a ameaça de “ficar para trás” na corrida globalizante ainda é muito presente para a maioria dos Estados, que temem perder seu poder e, em consequência, suas possibilidades de sobrevivência. A manutenção do *status quo*, porém, pode ter um desfecho distópico na expansão da violência genocida por cada vez mais regiões, todas desesperadas na luta por recursos a fim de se alçarem a posições sociais de maior destaque. Essa crise generalizada é, além do mais, exacerbada pelas mudanças climáticas também motivadas pela norma imperativa de desenvolvimento dentro dos padrões atuais.

Em Darfur, isso é flagrante. No Capítulo 3, concluiu-se que a violência na região é fruto de um desenvolvimento histórico de longa duração, mas sempre permeado por uma preocupação principal: a manutenção do controle soberano sobre a região. O conflito tomou, de fato, contornos étnicos que culminaram no genocídio. Porém, isso ocorreu apenas como consequência dessa luta por poder e por acesso aos recursos que permitiriam o desenvolvimento econômico, e não por qualquer divisão étnica intrínseca aos grupos ou pela existência de um “choque de civilizações”. Contemporaneamente, a reação violenta do governo central sudanês ao levante rebelde dos início dos anos 2000 segue a mesma lógica: o GoS, temeroso em perder parte de seu território devido ao conflito norte-sul – como de fato aconteceu –, buscou garantir sua integridade territorial, ideal soberano tradicional por

excelência, também na região de Darfur. O temor da fragmentação e, portanto, da consequente perda de *status* internacional com riscos ao seu desenvolvimento em direção a uma economia pujante – que, afinal, se desenrolava tão bem com a China como compradora *en masse* do petróleo nacional – fez com que o governo do Sudão respondesse violentamente contra aqueles que considerava colocarem-se como obstáculo no caminho desse processo.

No caso sudanês, portanto, corrobora-se, infelizmente, a hipótese apresentada no início deste trabalho de que “a prevalência de uma cosmovisão westfaliana sobre uma humanista nas relações internacionais permite os genocídios e dificulta a resolução quando de sua ocorrência”. Um estudo de caso, porém, é apenas o estudo de *uma* instância de um fenômeno. Um próximo passo de desenvolvimento desta pesquisa, portanto, seria expandir a análise para mais casos, em um estudo comparativo que permitisse verificar a aplicação ou não da hipótese a um número mais significativo de circunstâncias, revelando assim, se a prevalência da visão tradicional da soberania faz emergir o genocídio e dificulta sua resolução enquanto *fenômeno* ou se isso é uma particularidade do caso de Darfur – afinal, o número de casos de violência em massa e de genocídio, infelizmente, só faz aumentar.

O que se pode afirmar, porém, é que mesmo que o caso de Darfur seja uma particularidade – o que é improvável que seja –, um só caso já é o bastante. Uma sociedade que motiva, mesmo que uma só vez, um de seus membros a exterminar uma parcela de seus cidadãos e, posteriormente, permite passivamente que isso siga ocorrendo por mais de uma década, é uma sociedade que precisa mudar suas ideias, suas prescrições normativas e sua maneira de enxergar o mundo. Se continuarem prevalecendo as ideias de soberania egoísta, a prescrição normativa da busca de crescimento e pujança econômica a qualquer preço com a possível sanção de que o Estado não sobreviva dentro da sociedade; se persistir uma cosmovisão com mais de quatro séculos de existência, que surgiu para servir apenas a um pequeno número de entes políticos em uma situação social, geográfica e política particular, mas que foi estirada ao mundo todo, fazendo-se encaixar à força a conjunturas completamente diferentes da original, não se pode esperar a solução do genocídio e a garantia de normas mais humanizadas como a do “Nunca mais!”, mas um aumento da violência a ponto de uma situação de crise global generalizada poder não ser mais restrita apenas aos cenários de ficção científica.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, n. 47, 1999, pp. 201-252.
- AKSAR, Yusuf. The “victimized group” concept in the Genocide Convention and the development of international humanitarian law through the practice of ad hoc tribunals. *Journal of Genocide Research*, vol. 5, n. 2, 2003, pp. 211-224.
- ALLO, Awol K. Mayhem in Darfur: the Accountability, Peace and Immunity Debate. *Mizan Law Review*, vol. 3, n. 1, 2009, pp. 70-104.
- AYOOB, Mohammed. Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration. *Global Governance*, vol. 10, n. 1, 2004, pp. 99-118.
- BADMUS, Isiaka A. “Nosso Darfur, Darfur deles”: a política desviante do Sudão e a nascente “limpeza étnica” em uma emergente anarquia africana. *Contexto Internacional*, vol. 30, n. 2, 2008, pp. 309-360.
- BALL, Howard. *Genocide: a reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2011.
- BECHKY, Perry S. Lemkin’s Situation: toward a rhetoric understanding of genocide. *Brooklyn Law Review*, vol. 77, n. 2, 2012, pp. 551-624.
- BELLAMY, Alex J. Military intervention. In: BLOXAM, D.; MOSES, A. *The Oxford handbook of genocide studies*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 597-616.
- BESWICK, Danielle. Peacekeeping, Regime Security and ‘African Solutions to African Problems’: exploring motivations for Rwanda’s involvement in Darfur. *Third World Quarterly*, vol. 31, n. 5, 2010, pp. 739-754.
- BRAGA, Camila de Macedo. UNAMID: um mediador ausente na crise humanitária do Darfur. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2012. Disponível em <<http://www.seer.ufrgs.br/rbed/article/viewFile/48977/30682>>, acesso em 15/01/2016.
- BRASIL. *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*, anexo à carta de 9 de novembro de 2011 da Representante Permanente do Brasil para as Nações Unidas ao Secretário-Geral – A/66/551–S/2011/701, 11 de novembro de 2011.
- BREADSLEY, Brent. The Endless Debate over the ‘G Word’. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, n. 1, 2006, pp. 79-82.
- BURCH, Kurt. Changing the rules: reconceiving change in the westphalian system. *International Studies Review*, vol. 2, n. 2, 2000, pp. 181-210.
- _____. Toward a Constructivist Comparative Politics. In: GREEN, D. (org.) *Constructivism and comparative politics*. Armonk: M.E. Sharpe, 2002, pp. 60-87.
- BUSH 2009 [2006]
- BUTCHER, Thomas. A ‘synchronized attack’: on Raphael Lemkin’s holistic conception of genocide. *Journal of Genocide Research*, vol. 15, n. 3, 2013, pp. 253-271.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. Dissenting opinion of Judge A. A. Cançado Trindade. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, 2015. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/docket/files/118/18432.pdf>>, acesso em 15/01/2016.

CHAZAL, Nerida. Beyond Borders? The International Criminal Court and the Geopolitics of International Criminal Justice. *Griffith Law Review*, vol. 22, n. 3, 2013, pp. 707-728.

COLLINS, Robert. Disaster in Darfur: historical overview. In: TOTTEN, Samuel; MARKUSEN, Eric (eds.). *Genocide in Darfur: investigating the atrocities in the Sudan*. Nova York e Londres: Routledge, 2006.

COMMISSION OF INQUIRY ON DARFUR. *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*. Genebra, 25 de janeiro de 2005. Disponível em <http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf>, acesso em 15/01/2016.

CONLEY-ZILIC, Bridget; DE WAAL, Alex. Setting the agenda for evidence-based research on ending mass atrocities. *Journal of Genocide Research*, vol. 16, n. 1, 2014, pp. 55-76.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1564 (2004)*. S/RES/1564, 18 de setembro de 2004. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/515/47/PDF/N0451547.pdf?OpenElement>>, acesso em 15/01/2016.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. 28 de maio de 1951. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>>, acesso em 15/01/2015.

CRYER, Robert. International Criminal Law vs State Sovereignty: Another Round? *The European Journal of International Law*, vol. 16, n. 5, 2006, pp. 979-1000.

DE WAAL, Alex. Darfur and the failure of the responsibility to protect. *International Affairs*, vol. 83, n. 6, 2007, pp. 1039-1054.

DE WAAL, Alex; STANTON, Gregory. Should President Omar al-Bashir of Sudan be charged and arrested by the International Criminal Court? An Exchange of Views. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 4, n. 3, 2009, pp. 329-353.

DE WAAL, Alex; MEIERHENRICH, Jens; CONLEY-ZILIC, Bridget. How Mass Atrocities End: An Evidence-Based Counter-Narrative. *Fletcher Forum*, vol. 36, n. 1, 2012, pp. 15-31.

DELMAS-MARTY, Mireille. Ambiguities and Lacunae: the International Criminal Court ten years on. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, 2013, pp. 553-561.

DENG, Francis M. Sovereignty as Responsibility for the Prevention of Genocide. In: PROVOST, René; AKHAVAN, Payam. *Confronting Genocide*. Londres: Springer, 2011.

EL-MASRI, Samar. The legality of the International Criminal Court's decision against Omar Al-Bashir of Sudan. *International Journal*, vol. 66, 2011, pp. 371-390.

EVANS, Graham & NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998.

FLINT, Julie; DE WAAL, Alex. *Darfur: a new history of a long war* (revised and updated). Londres e Nova York: Zed Books, 2008.

FONSECA JR., Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João P. *Segurança Internacional – perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, pp. 175-92.

FOWLER, Jerry. Out of the Darkness: responding to genocide in the 21st century. In: TOTTEN, Samuel; PARSONS, William S; CHARNY, Israel W. (eds.). *Century of Genocide: critical essays and eyewitness accounts* (2nd ed.). Nova York: Routledge, 2004.

GLANVILLE, Luke. Is “genocide” still a powerful word? *Journal of Genocide Research*, vol. 11, n. 4, 2009, pp. 467-486.

GOLDSMITH, Katherine. The issue of intent in the Genocide Convention and its effect on the prevention and punishment of the crime of genocide: toward a knowledge-based approach. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 5, n. 3, 2010, pp. 238-257.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R (orgs.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

GROSS, Leo. The Peace of Westphalia, 1648-1948. *The American Journal of International Law*, vol. 42, n. 1, 1948, pp. 20-41.

GRÜNFELD, Fred; VERMEULEN, Wessel. Failures to prevent genocide in Rwanda (1994), Srebrenica (1995), and Darfur (since 2003). *Genocide Studies and Prevention*, vol. 4, n. 2, 2009, pp. 221-237.

GUZZINI, Stefano; LEANDER, Anna (orgs.). *Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics*. Londres: Routledge, 2006. HEINZE 2007

JASINSKI, James. *Sourcebook on Rhetoric: key concepts in contemporary Rhetorical Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

KUPERMAN, Alan J. Darfur: Strategic victimhood strikes again? *Genocide Studies and Prevention*, vol. 4, n. 3, 2009, pp. 281-303.

LEMARCHAND, René. Unsimplifying Darfur. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, n. 1, 2006, pp. 1-12.

LEMKIN, Raphael. Acts Constituting a General (Transnational) Danger Considered as Offences Against the Law of Nations. 1933. Disponível em <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/madrid1933-english.htm>>, acesso em 15/01/2016.

_____. Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress, 1944. Disponível em <<https://books.google.ch/books?id=y0in2wOY-W0C>>, acesso em 15/01/2016.

_____. Genocide as a Crime Under International Law. *The American Journal of International Law*, vol. 41, n. 1, 1947, pp. 145-151.

LEVENE, Mark. A dissenting voice: or how current assumption of deterring and preventing genocide may be looking at the problem through the wrong end of the telescope, Part I. *Journal of Genocide Research*, vol. 6, n. 2, 2004a, pp. 153-166.

_____. A dissenting voice: Part II. *Journal of Genocide Research*, vol. 6, n. 3, 2004b, pp. 431-445.

_____. *Genocide in the age of the nation state – vol. 1: The Meaning of Genocide*. Londres: IB Tauris, 2005.

_____. Getting in my (non-violent) retaliation last! In: CHARMICHAEL, Cathie; GERWARTH, Robert; WEITZ, Eric D.; SOLONARI, Vladimir; LEVENE, Mark. Book Forum. *Journal of Genocide Research*, vol. 17, n. 2, 2015, pp. 221-254.

LU, Catherine. The Politics of Legal Accountability and Genocide Prevention. In: PROVOST, René; AKHAVAN, Payam. *Confronting Genocide*. Londres: Springer, 2011.

LUPEL, Adam; VERDEJA, Ernesto. Responding to Genocide. In: _____ (eds.). *Responding to Genocide: the politics of international action*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2013.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Cultura e poder*, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

MASON, Simon J. A.; SIEGFRIED, Matthias. Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes. In: AFRICAN UNION AND THE CENTRE FOR HUMANITARIAN DIALOGUE. *Managing Peace Processes: Process related questions – a handbook for AU practitioners*, vol. 1, 2013, pp. 57-77. Disponível em <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/AU_Handbook_Confidence_Building_Measures.pdf>, acesso em 15/01/2016.

MAY, Larry. *Genocide: a normative account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MESSARI, Nizar. O humanitário e o político na crise do Darfur. In: NASSER, Reginaldo M. (org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: UNESP, 2009, pp. 169-183.

MILES, William F. S. Labeling “genocide” in Sudan: a constructionist analysis of Darfur. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, n. 3, 2006, pp. 251-264.

MILLS, Kurt. Constructing humanitarian space in Darfur. *The International Journal of Human Rights*, vol. 17, n. 5-6, 2013, pp. 605-618.

MORENO-OCAMPO, Luis. *Public Redacted Version of the Prosecutor’s Application under Article 58*. 14 de julho de 2008. Disponível em <<https://www.icc-pi.int/iccdocs/doc/doc559999.pdf>>, acesso em 15/01/2016.

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. Brasília: UnB, 2003 [1948].

MOSES, A. Dirk. *Why the discipline of “genocide studies” has trouble explaining how genocides end?* Publicado em 22/12/2006, disponível em <<http://howgenocidesend.ssrc.org/Moses/>>, acesso em 23/04/ 2013.

_____. Raphael Lemkin, Culture, and the Concept of Genocide. In: BLOXHAM, Donald; MOSES, A. Dirk. *The Oxford handbook of Genocide Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 19-41.

ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: South Carolina Press, 1989.

_____. Constructivism: a user’s manual. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. *International Relations in a Constructed World*. Armonk: M.E. Sharpe, 1998, pp. 58-78.

_____. *Rule and Rules in International Relations*. Palestra na Universidade de Helsinki, 24 de abril de 2014. Disponível em <[http://www.helsinki.fi/eci/Events/Nicholas Onuf_Rule and%20Rules%20%204-2-14.pdf](http://www.helsinki.fi/eci/Events/Nicholas_Onuf_Rule_and%20Rules%20%204-2-14.pdf)>, acesso em 8/11/2014.

PERES, Leonardo A. *Política externa norte-americana e os casos de genocídio em Ruanda e no Sudão*. [Trabalho de Conclusão de Curso]. Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

PESKIN, Victor. The International Criminal Court, the Security Council, and the Politics of Impunity in Darfur. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 4, n. 3, 2009, pp. 304-328.

PRE-TRIAL CHAMBER I. *Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*. 4 de março de 2009. Disponível em <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639096.pdf>>, acesso em 15/01/2016.

REEVES, Eric. Completing the Darfur Genocide: Khartoum’s Renewed Ambition. *The World Post*, 15 de março de 2015a. Disponível em <http://www.huffingtonpost.com/eric-reeves/completing-the-darfur-gen_b_6440114.html>, acesso em 15/01/2016.

_____. *Darfur: Radio Dabanga News Digest Number 20*. 19 de julho de 2015b. Disponível em <<http://sudanreeves.org/2015/07/19/darfur-radio-dabanga-news-digest-number-20-19-july-2015/>>, acesso em 15/01/2016.

_____. *Darfur: Radio Dabanga News Digest Number 19*. 5 de julho de 2015c. Disponível em <<http://sudanreeves.org/2015/07/19/darfur-radio-dabanga-news-digest-number-19-5-july-2015/>>, acesso em 15/01/2016.

REISMAN, W. Michael. Sovereignty and human rights in contemporary International Law. *The American Journal of International Law*, vol. 84, n. 4, 1990, pp. 866-876.

RICHE, Flavio E. *A guinada quântica no pensamento de Alexander Wendt e suas implicações para a Teoria das Relações Internacionais*. [Tese de Doutorado]. Universidade de Brasília, 2012.

RODMAN, Kenneth. Darfur and the limits of legal deterrence. *Human Rights Quarterly*, vol. 30, n. 3, 2008, pp. 529-560.

SALIH, Mohamed. Understanding the conflict in Darfur. *Occasional Paper*, Centre of African Studies, University of Copenhagen, maio de 2005.

SAMELIN, Jacques. Toward a vocabulary of massacre and genocide. *Journal of Genocide Research*, vol. 5, n. 2, 2003, pp. 193-210.

_____. Around the “G” word: from Raphael Lemkin’s definition to current memorial and academic controversies. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 7, n. 1, 2012, pp. 24-29.

SCHABAS, William. *Genocide in International Law: the crimes of crimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. The International Criminal Court and non-party states. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 28, n. 1, 2010, pp. 1-21.

SCHALLER, Dominik J.; ZIMMERER, Jürgen. Introduction: The origins of genocide – Raphael Lemkin as a historian of mass violence. In: _____ (eds.) *The origins of genocide – Raphael Lemkin as a historian of mass violence*. Londres e Nova York: Routledge, 2009.

SCHEFFER, David. Genocide and atrocity crimes. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, n. 3, 2006, pp. 229-250.

SEGESSER, Daniel M.; GESSLER, Myriam. Raphael Lemkin and the international debate on the punishment of war crimes (1919-1948). In: SCHALLER, Dominik J.; ZIMMERER, Jürgen (eds.) *The origins of genocide – Raphael Lemkin as a historian of mass violence*. Londres e Nova York: Routledge, 2009.

SHAW, Martin. *What is genocide?* Cambridge: Polity Press, 2007.

SIKKINK, Kathryn. The power of principled ideas: human rights policies in the United States and Western Europe. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R (orgs.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp. 139-171.

SINGLETERRY, Douglas. “Ethnic cleansing” and genocidal intent: a failure of judicial interpretation? *Genocide Studies and Prevention*, vol. 5, n. 1, 2010, pp. 39-67.

SLIM, Hugo. Dithering over Darfur? A preliminary review of the international response. *International Affairs*, vol. 80, n. 5, 2004, pp. 811-828.

STRAUS, Scott. Darfur and the genocide debate. *Foreign Affairs*, vol. 84, n. 1, 2005, pp. 123-133.

_____. Rwanda and Darfur: a comparative analysis. *Genocide Studies and Prevention*, vol. 1, n. 1, 2006, pp. 41-56.

TOTTEN, Samuel. The Intervention and Prevention of Genocide: where there is political way, there is a way. In: TOTTEN, Samuel; PARSONS, William S; CHARNY, Israel W. (eds.). *Century of Genocide: critical essays and eyewitness accounts* (2nd ed.). Nova York: Routledge, 2004.

_____. The Darfur Genocide. In: TOTTEN, Samuel; PARSONS, William S (eds.). *Century of Genocide: critical essays and eyewitness accounts* (3rd ed.). Nova York: Routledge, 2009.

TRAVIS, Hannibal. The United Nations and genocide prevention: the problem of racial and religious bias. *Genocide Studies Internaitonal*, vol. 8, n. 2, 2014, pp. 122-152.

UDOMBANA, Nsongurua J. When neutrality is a sin: the Darfur crisis and the crisis of humanitarian intervention in Sudan. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 4, 2005, pp. 1149-1199.

_____. Still Play Dice with lives: Darfur and Security Council Resolution 1706. *Third World Quarterly*, vol. 28, n. 1, 2007, pp. 97-116.

US DEPARTMENT OF STATE. *Darfur, Sudan Update: Confirmed Damaged and Destroyed Villages*, February 2003 – December 2010. 28 de janeiro de 2011. Disponível em <https://hiu.state.gov/Products/Sudan_DarfurVillageStatus_2011Jan_HIU_U323_11by17.pdf>, acesso em 15/01/2016.

VERDEJA, Ernesto. Genocide: Clarifying Concepts and Causes of Cruelty. *The Review of Politics*, vol. 72, n. 3, 2010, pp. 513-526.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, vol. 46, n. 2, 1992, pp. 391-425.

_____. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Social theory as a Cartesian science: an auto-critique from a quantum perspective. In: GUZZINI, Stefano; LEANDER, Anna (orgs.). *Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics*. Londres: Routledge, 2006.

WERTHEIM, Stephen. A solution from hell: the United States and the rise of humanitarian interventionism, 1991-2003. *Journal of Genocide Research*, vol. 12, n. 3-4, 2010, pp. 149-172.

WHEELER, Nicholas J. The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Protection in International Society. In: WELSH, J. (org.). *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 29-52.