"NUNCA SE RESIGNAR, MAS SEMPRE ACTUAR" A CRUZ VERMELHA E O NASCIMENTO DO MOVIMENTO HUMANITÁRIO

por

Alice Duarte*

Resumo: Este artigo tem subjacente uma investigação dedicada à História do Movimento Humanitário. Os objectivos de compreender e clarificar os diferentes momentos organizacionais e geracionais do movimento humanitário moderno, surgem aqui particularizados na focagem dos acontecimentos e actores que estiveram na sua génese: a fundação da Cruz Vermelha por Henry Dunant. Hoje, a ajuda humanitária pode desdobrar-se numa multiplicidade de acções, mas a alavanca que a fez emergir foi a intenção de minimizar as nefastas consequências da guerra. A parte da história do movimento humanitário aqui analisada debruça-se em exclusivo sobre os seus contributos e esforços para minimizar as infelicidades associadas aos conflitos armados.

Palavras-chave: Movimento Humanitário; Cruz Vermelha; Direito Humanitário.

Abstract: This article is based on a research devoted to the Humanitarian Movement History. The objectives to understand and clarify the different organizational and generational moments of the modern humanitarian movement appear here focused on the events and the actors that were in its genesis: the foundation of the Red Cross by Henry Dunant. Today, humanitarian aid can unfold in a multitude of actions, but the leverage that made it emerge was the goal to minimize the devastating consequences of war. The part of the history of the humanitarian movement here examined focuses exclusively on their contributions and efforts to minimize the unhappiness associated with armed conflicts.

Keywords: Humanitarian Movement; Red Cross; Humanitarian Law.

Introdução

É verdade que a expressão "movimento humanitário" vem ganhando efectivo reconhecimento na opinião pública. De forma razoavelmente consistente, a expressão remete o comum dos mortais para um sistema de assistência internacional cujas referências surgem cada vez mais frequentes e divulgadas, se bem que os seus contornos práticos e ideológicos, as suas instituições e os seus agentes possam aparecer bastante menos esclarecidos. Importa compreender que tal sistema de assistência internacional tem uma história e uma

* Antropóloga – Universidade do Porto, Faculdade de Letras e Instituto de Sociologia.

"cultura" e que estas, por sua vez, têm sofrido desenvolvimentos e alterações significativas ao longo do tempo. A perspectivação histórica do movimento humanitário moderno é um meio fundamental de lhe perceber os contornos e as vicissitudes.

Tendo em mente a realidade institucional e organizacional deste também chamado Terceiro Sector, é lícito dizer que a acção humanitária tem como características centrais a fluidez e um efectivo carácter evolutivo/adaptativo. Convenhamos que esta afirmação só será surpreendente e inesperada se não se tiver presente, ou se se escamotear, as dimensões ideológica e política que, inevitavelmente, ela inclui. Em termos de perspectivação histórica geral, a Cruz Vermelha é a instituição que não pode ser negligenciada, dado o papel proeminente que desempenhou no processo de emergência e consolidação do movimento humanitário moderno (Pictet, 1979). De facto, este começou com a criação da Cruz Vermelha, no século XIX, e é através da mesma instituição que se consolidou, depois da I e da II Guerra Mundial, através da construção de um enquadramento humanitário intergovernamental e de um quadro legislativo e operacional de grande consistência. O Direito Internacional Humanitário que, em 1949, daí resultará terá uma abrangência quase universal e mostrar-se-á capaz de atender a um largo espectro de questões (Swinarski, 1988).

O presente texto tem subjacente um projecto de investigação aprovado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) com o título *Localizar a Globalização. Médicos do Mundo: Discursos e Práticas de Desenvolvimento e Saúde numa ONG Internacional de Desenvolvimento*.[1] Inserido nesse contexto de investigação, este artigo remete igualmente para um outro texto, mais amplo e ainda em fase de conclusão, dedicado à História do Movimento Humanitário, onde procuro dar conta das grandes etapas e dos principais actores intervenientes na constituição daquele movimento. Os objectivos de compreender e clarificar os diferentes momentos organizacionais e geracionais do movimento humanitário, surgem aqui particularizados na focagem dos acontecimentos e actores que estiveram na sua génese: a fundação da Cruz Vermelha por Henry Dunant. Actualmente, a ajuda humanitária pode desdobrar-se numa multiplicidade de acções que vão desde as mais pontuais missões de resgate em situação de catástrofe natural à promoção do desenvolvimento em sentido muito alargado, mas a alavanca que a fez emergir foi a intenção de minimizar as nefastas consequências da guerra. Em virtude disso, a parte da história do movimento humanitário que é analisada nas páginas seguintes, debruça-se em exclusivo sobre os seus contributos e esforços para esconjurar as infelicidades associadas aos conflitos armados.

"Nunca se resignar, mas sempre actuar": o lema de Henry Dunant

A paisagem assistencial foi profunda e duravelmente transformada com a criação da Cruz Vermelha Internacional por Henry Dunant, em 1863. Este acontecimento marca o nascimento do movimento humanitária moderno porque tem subjacente a si uma ruptura com tudo o que existia antes. A nova instituição será capaz de fornecer ao movimento uma filosofia, uma organização e um Direito que, em conjunto, formam um novo quadro coerente e articulado.

---

[1] Trata-se da bolsa de investigação com a referência SFRH/BPD/41376/2007.

A história desse processo pode ser contada a partir dos personagens reais que lhe deram corpo. A 24 de Junho de 1859, os exércitos coligados de Piemonte e de Napoleão III enfrentaram as tropas austríacas, no que veio a ser conhecida como a Batalha de Solferino (localidade no Norte da Itália). Do confronto resultou a derrota dos últimos, mas, principalmente, o número atroz de 18000 baixas entre os austríacos e 13000 entre os aliados, correspondentes a mortos e feridos. Tendo assistido, se não à própria batalha, pelo menos à carnificina dela resultante, o banqueiro de Genebra Henry Dunant prontamente procurou, em conjunto com a população da aldeia, prestar ajuda aos feridos votados ao abandono no campo de batalha. Para além do horror da situação, pôde igualmente constatar o quanto eram desorganizados e rudimentares os socorros prestados. Tão trágicas observações vão constituir-se como a mola de actos cujos efeitos se fazem sentir até aos dias de hoje.

Henry Dunant não consegue esquecer os feridos de Solferino. Acaba por se retirar dos seus afazeres profissionais e durante um ano redige o livro que aparecerá, em 1862, com o título *Un Souvenir de Solferino* (Dunant, [1862] 1980). Trata-se de um texto dividido em duas partes, cuja primeira constitui uma descrição épica da Batalha segundo a tradição da História Militar. Chegado à segunda parte, tudo muda no livro e o leitor é confrontado com a face escondida da guerra através de descrições impressivas dos tormentos dos feridos e moribundos. A ambição do seu autor não é, contudo, ficar pela descrição de horrores e pelo correspondente despertar de condoídas emoções. Desde logo, Henry Dunant interroga-se sobre a possibilidade de criar organizações de socorro que, constituídas em tempo de paz, estivessem preparadas para fornecer cuidados aos soldados feridos e doentes aquando da eclosão de conflitos armados. Ao mesmo tempo, coloca a questão de como encontrar um princípio internacional que pudesse ser acordado e ratificado pelos Estados, por a forma servir de base a essas sociedades de socorro a feridos de guerra. Tendo esses objectivos em mente, faz publicar o seu livro numa edição de autor, sobre a capa dos 1600 exemplares editados faz aparecer a inscrição "não se vende" e, a seguir, usa-o como uma espécie de Carta Aberta que faz chegar às famílias reinantes da Europa, às chancelarias, às altas patentes militares, a médicos, homens de letras e filantropos. A rápida difusão da obra e o seu eco nas consciências da época sustentam, nos meses seguintes, duas reedições que são agora colocadas nas livrarias, bem assim como traduções em diversas línguas.

Henry Dunant tinha razão. Pode-se dizer que do gesto espontâneo de um único homem resultou a constituição de uma organização internacional. Porém, a concretização de tal utopia precisava da participação de mais intervenientes, o que foi directamente proporcionado pela difusão do seu texto. No dia 9 de Fevereiro de 1863, na reunião ordinária de uma pequena Sociedade de Beneficência de Genebra, o seu presidente Gustave Moynier fazia figurar na ordem de trabalhos a discussão da proposta veiculada pelo livro de Dunant (Bugnion, 2009). O assunto é entendido como de dimensões demasiado grandiosas para ser discutido naquela instituição de incidência local, mas, em contrapartida, é decidido levar as proposições de Dunant ao Congresso Internacional de Beneficência, a realizar em Berlim no Verão desse ano. Para isso deveria ser elaborado um memorando, sendo criada a respectiva comissão redactora composta por cinco membros: o próprio Dunant, Moynier que era jurista de formação, o general Dufour e os médicos Appia e Maunoir.

Essa comissão de cinco membros, formada por decisão de uma Sociedade de utilidade pública de Genebra, tem a sua primeira reunião a 17 de Fevereiro de 1863, onde começa por ser decidida a sua transformação em comité internacional permanente: o Comité Internacional de Socorro aos Militares Feridos. Estava, assim, criado o "Comité In-

ternacional" ou "Comité de Genebra", já que a sua designação não surge completamente fixada até 1875, altura em que é adoptado de modo definitivo o nome de Comité Internacional da Crus Vermelha (CICV).

O Comité dos cinco fundadores mostra-se extremamente activo. Por um lado, através da discussão e compilação de sugestões, vai desenvolvendo a ideia de constituição das Sociedades de Socorro Nacionais. Estas, que deviam mobilizar os recursos de solidariedade privada contra a forma absolutamente desumana como eram tratados os feridos de guerra, teriam uma existência nacional e seriam organizadas numa base permanente, usando o tempo de paz para prepararem a sua acção para as situações de guerra. Em tempos de guerra, organizariam grupos de enfermeiros voluntários, postos à disposição dos Estados-Maiores dos exércitos dos respectivos países que decidiriam do momento e local em que seriam precisos. Os enfermeiros acolheriam e tratariam dos feridos sem distinção de nacionalidade, havendo por isso a necessidade de que fossem reconhecidos como actores neutros. Os governos deviam estar associados às obras das Sociedades de Socorro Nacionais desde a sua origem.

Por outro lado, o Comité dos cinco fundadores vai igualmente desenhando as bases internacionais em que o movimento devia assentar. As Sociedades de Socorro, depois designadas Sociedades Nacionais, deviam surgir unidas numa rede de solidariedade internacional para o que o carácter permanente do próprio Comité de Genebra seria essencial em termos de comunicação e coordenação. A criação das Sociedades Nacionais e a sua multiplicação no maior número possível de países seriam, afinal, as duas faces de uma mesma organização.

O objectivo inicialmente traçado era apresentar estas propostas gerais no Congresso Internacional de Beneficência, programado para se realizar em Berlim. Verificando que tal encontro não se concretizaria, o Comité de Genebra toma a iniciativa de reunir, na sua cidade e sob a sua responsabilidade, uma Conferência Internacional com o objectivo de estudar "os meios para suprir a insuficiência dos serviços sanitários dos exércitos em campanha". A partir de Setembro de 1863, são enviadas convocatórias para todos os governos da Europa, bem assim como a diversos militares, médicos e filantropos. O trabalho do grupo tinha igualmente produzido um "Projecto de Concordata" que abrangia dez Artigos sintetizadores dos princípios gerais defendidos na obra de Dunant, o qual segue junto com a convocatória.

A Conferência Internacional realiza-se em Outubro de 1863, reunindo 18 delegados em nome de 14 governos, seis delegados representando diversas organizações, sete pessoas a título privado e os cinco membros do Comité (Bugnion, 2009). Deve-lhe ser reconhecido um êxito que ultrapassou as expectativas, inclusive, dos organizadores. Como base de discussão foi adoptado o "Projecto de Concordata", já conhecido dos participantes, que no essencial versava sobre a organização das Sociedades Nacionais e sobre a possibilidade de existência e acção de enfermeiros voluntários em articulação com os exércitos. No final, é alcançada a directiva geral de que as Sociedades Nacionais deviam ser criadas e deviam procurar obter a protecção dos respectivos governos. Foram também adoptadas *Dez Resoluções* e *Três Votos,* estes dirigidos aos governos, que no seu conjunto constituíram o acto de fundação do movimento da Cruz Vermelha.[2]

[2] As Resoluções, adoptadas em 1863, funcionaram como a base estatutária fundamental do movimento da Cruz Vermelha até à adopção, em 1928, dos Estatutos da Cruz Vermelha.

No essencial, as *Resoluções* definem a base estatutária das Sociedades de Socorro aos Militares Feridos – as futuras Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha – definindo que cada uma deve estabelecer relações com o governo do respectivo país para oferecer os seus serviços e que, em caso de guerra, oferecerá ajuda aos respectivos exércitos através, sobretudo, do fornecimento de enfermeiros voluntários. Quanto aos *Três Votos* dirigidos aos governos, eles traduzem a percepção clara por parte da Conferência e do movimento de que as questões implicadas tocam aspectos de Direito Internacional em relação aos quais, em simultâneo, é necessária a sensibilidade e a anuência dos governantes. É pedido que os governos concedam a sua alta protecção às Sociedades Nacionais que se venham a formar e que facilitem, tanto quanto possível, o cumprimento do seu mandato. Solicita-se igualmente que, em tempo de guerra, seja proclamada a neutralidade das ambulâncias e dos hospitais, bem assim como, e de um modo ainda mais completo, a do pessoal sanitário oficial dos exércitos, dos enfermeiros voluntários, dos habitantes do país que irá tratar dos feridos e dos próprios feridos. É ainda feito apelo à admissão de um signo distintivo idêntico, a ser usado pelos corpos sanitários de todos os exércitos ou, pelo menos, pelas pessoas de um mesmo exército ligadas a esse serviço. Deve igualmente ser adoptada, em todos os países, uma bandeira idêntica para as ambulâncias e os hospitais.

Apesar do sucesso da Conferência Internacional de 1863, é claro para os seus organizadores que as resoluções tomadas não eram mais do que um conjunto de intenções, expressando um voto e uma ambição proclamados através de um encontro que foi internacional, mas, em todo o caso, desprovido de toda a autoridade jurídica. Para que as directivas tomadas se tornassem efectivas e, nomeadamente, para que a atribuição de neutralidade a feridos de guerra e pessoal cuidador pudesse acontecer, faltava traduzi-las em regras de Direito. Faltava inscrever o conjunto de decisões tomadas num Tratado. A ambição do – agora, mais efectivamente – Comité Internacional não é que, de forma pontual, seja reconhecida a neutralidade às ambulâncias e pessoal sanitário, mas antes, que tal posição se torne irrevogável e válida para todos os conflitos.

Em simultâneo, os próprios resultados da Conferência de 1863 transformaram aquele Comité, de mero promotor de uma instituição, num órgão cujas funções de comunicação e coordenação internacional, implicitamente, põem a seu cargo outros campos de acção. A este nível deve ser referida a atitude do Comité Internacional aquando do episódio da invasão da Dinamarca pelas tropas austro-prussianas, a 1 de Fevereiro de 1864. Embora sem deter qualquer autoridade efectiva, aquele Comité decide enviar para a área dois delegados encarregues de proporcionar alguma assistência aos feridos e de averiguar *in loco* da exequibilidade das resoluções tomadas na Conferência de 1863. Posteriormente, o mesmo Comité assegurará a publicação de um dossier reunindo quer os relatos da missão dos dois delegados, quer dois outros textos de análise histórica versando o tema do socorro a feridos de guerra na Europa do século XVIII e nos Estados Unidos durante a Guerra de Secessão (o Código Lieber). O Comité Internacional continuava a fazer o seu trabalho de casa. Entretanto, as primeiras dez Sociedades Nacionais tinham já surgido.

O Comité Internacional começa, então, a tentar preparar a realização de uma Conferência Diplomática que estivesse habilitada a transformar os votos de 1863 numa regra convencional com força de lei para as partes contratantes. Era preciso encontrar um governo que aceitasse proceder à convocação de tal Conferência. Várias diligências efectuadas, nomeadamente com Paris, deixam supor outras intenções iniciais, mas é a Confederação Helvética que acaba por aceitar esse papel. Dando continuidade ao trabalho do Comité, o

Conselho Federal da Suíça envia a todos os governos da Europa – incluindo a Turquia – aos Estados Unidos, Brasil e México uma carta de convite à participação na Conferência Diplomática que terá lugar de 8 a 22 de Agosto de 1864. Esta contará com a presença de 16 Estados, participando Dufour e Moynier como membros da delegação suíça, enquanto os restantes membros do Comité Internacional serão autorizados a seguir os trabalhos, sem tomar parte nas deliberações nem na sua votação.

Importa assinalar que a Conferência Diplomática, de 1864, tinha uma natureza completamente distinta das suas congéneres até então realizadas. Nela não se procurava regular as sequelas de um conflito, nem ajustar interesses divergentes entre Estados, mas estabelecer normas gerais, válidas para o futuro. O grande objectivo era a atribuição definitiva de neutralidade a feridos de guerra e respectivo pessoal sanitário implicado no seu tratamento.

Mais uma vez, o Comité Internacional tinha preparado um "projecto de convenção" que a Conferência Diplomática adopta como ponto de partida dos trabalhos e de cuja discussão resultará a I Convenção de Genebra. Relativamente ao documento de base, havia um único ponto de litígio que dizia respeito aos enfermeiros voluntários e contornos do seu estatuto de neutralidade. Os conferencistas ultrapassaram o desacordo através da não referência directa no texto a tais agentes que surgem equiparados ao pessoal sanitário dos exércitos, já que trabalharão submetidos à mesma disciplina militar (Bugnion, 2000; 2009). Adoptado em Agosto de 1864, ainda antes do final desse ano, o novo Tratado será ratificado por diversos países, acabando rapidamente por atingir uma universalidade que nenhum outro jamais tinha alcançado. Tratava-se do primeiro acordo intergovernamental de natureza humanitária, por definição aberto a todos os Estados e assente no princípio da neutralidade dos serviços de socorro. Estavam lançadas as bases de um Direito Internacional Humanitário formalizado, fundado sobre acordos entre Estados e liberto da ligação a qualquer substrato religioso. Também por isso, desde logo ficava mais potenciada a sua possibilidade de universalização. O lema de Dunant: "nunca se resignar, mas sempre actuar" mostrava-se frutuoso desde o início (Mayou, 2000).

Direito Internacional Humanitário

Uma outra maneira de dar conta da relevância e participação fundamental da Cruz Vermelha na história do movimento humanitário e na "cultura humanitária" que lhe está subjacente, é dedicar alguma atenção ao Direito Internacional Humanitário (DIH). A constituição e consolidação deste não é completamente coincidente com a emergência e a importância exclusiva daquela na constituição do movimento humanitário porquanto o DIH viu os seus Tratados serem reformulados em várias ocasiões, as quais se estendem até à actualidade (Sassoli & Bouvier, 2003). Tendo, contudo, presente que a abordagem do DIH implica a ultrapassagem dos marcos temporais da constituição e existência exclusiva da Cruz Vermelha no panorama da ajuda humanitária, a exposição pode ganhar em compreensão o que perde em linearidade cronológica.

O DIH é o ramo do Direito Internacional que rege as condutas em situação de conflito armado, visando limitar as suas consequências nefastas (Fernandes, 2006). Trata-se de um conjunto de regras aceites no plano internacional e aplicáveis a todos os conflitos. Inicialmente, foram formuladas para garantir a assistência aos feridos de guerra e

doentes, mas acabarão por vir a ser aplicadas também aos prisioneiros de guerra e aos civis. Pode-se dizer que o Direito Internacional Humanitário tomou corpo à medida que a Cruz Vermelha se desenvolveu, mas é igualmente verdade que insuficiências do programa desta se virão a traduzir em acrescentos daquele. Hoje, o DIH é constituído, no essencial, pelas *Quatro Convenções de Genebra* – cujos textos não mais foram alterados desde a redacção acordada a 12 de Agosto de 1949 – e por *Três Protocolos Adicionais,* produzidos em datas mais recentes, como complementos necessários para a consideração de tópicos, antes, não atendidos. Prestando atenção a cada uma dessas peças jurídicas, é possível especificar:

1) A *I Convenção de Genebra* – relativa ao "melhoramento do destino dos feridos e doentes das forças armadas em campanha" – foi adoptada em 1864, tendo sofrido melhorias em 1906, 1929 e 1949. É composta por 64 Artigos que visam assegurar a protecção dos feridos de guerra e dos doentes, bem como do pessoal sanitário e/ou religioso e das unidades e meios de transporte sanitários. O mesmo texto reconhece os símbolos da cruz vermelha e do crescente vermelho como dois emblemas distintivos que passarão a identificar os meios de socorro. Inclui ainda dois Anexos que dão corpo a um projecto de regulação, relativo às "zonas sanitárias" e a um modelo de bilhete de identidade para os membros do pessoal sanitário.

2) A *II Convenção de Genebra* – relativa ao "melhoramento do destino dos feridos e doentes das forças armadas no mar" – foi adoptada em 1949 em substituição da Convenção de Haia, de 1907. Segue de perto as disposições da *I Convenção* em estrutura e conteúdos, adaptando à guerra marítima os seus princípios. É composta por 63 Artigos especialmente aplicados às guerras no mar, bem como um Anexo onde figura o modelo do bilhete de identidade para os membros do respectivo pessoal sanitário.

3) A *III Convenção de Genebra* – relativa ao "tratamento dos prisioneiros de guerra" – foi adoptada em 1929, tendo sido melhorada em 1949. De uma para a outra data, o texto passa de 97 para 143 Artigos traduzindo essa expansão o alargamento das categorias de pessoas que podem reclamar a qualidade de prisioneiro de guerra: "todo o combatente capturado, podendo este ser soldado de um exército, membro de uma milícia ou até mesmo civil, como os resistentes". Surgem definidos de modo bastante preciso as condições e o regime de captura, nomeadamente no que diz respeito ao trabalho dos prisioneiros de guerra, aos seus recursos financeiros, às ajudas que lhes são enviadas e aos procedimentos judiciários tentados contra eles. Esta *III Convenção* estabelece o princípio segundo o qual os prisioneiros serão libertados e repatriados, sem demora, depois do fim do conflito e inclui ainda cinco Anexos com diferentes regulamentos-tipo e outros formulários.[3]

4) A *IV Convenção de Genebra* – relativa à "protecção das pessoas civis em tempo de guerra" – é a única cuja primeira versão data de 1949. As outras três – adoptadas

[3] A *III Convenção* permitiu ao CICV visitar sem restrições os campos de prisioneiros de guerra, durante a II Guerra Mundial.

antes desta data – diziam respeito apenas aos combatentes, não atendendo às pessoas civis. A II Guerra Mundial, contudo, veio demonstrar até que ponto era deplorável a ausência de uma convenção internacional para protecção dos civis em tempo de guerra. Nos seus 159 Artigos transparecem muitas experiências conhecidas, relativas àquele conflito. São definidas as obrigações da potência ocupante relativamente à população civil, apresentando-se disposições detalhadas sobre os socorros humanitários a favor das populações em território ocupado. É igualmente descrito um regime específico para o tratamento dos hospitalizados civis. Contendo uma curta secção relativa à protecção geral das populações contra alguns efeitos da guerra, trata, contudo, essencialmente do estatuto e do tratamento das pessoas protegidas. Não chega, portanto, a especificar a conduta a adoptar perante os civis durante as hostilidades, o que só será abordado com significativo pormenor nos *Protocolos* de 1977. Inclui ainda três Anexos relativos a um acordo-tipo para "zonas sanitárias e de segurança", um regulamento-tipo para os socorros humanitários e modelos de bilhetes de identidade.

Cada uma das quatro *Convenções de Genebra*, com os seus textos fixados sem alteração desde 1949, tem como países-partes dos respectivos Tratados Internacionais 194 Estados. Este é um número mais elevado do que o dos países membros da maior Organização Internacional que é a ONU.[4] As quatro *Convenções de Genebra* têm em comum o Artigo 3 que estabelece regras fundamentais em relação às quais nenhuma desculpa é aceitável. O Artigo 3 parece-se e é chamado "pequena convenção". No seio dos Tratados, sistematiza as regras essenciais das Convenções numa fórmula condensada e torna-as aplicáveis a todos os conflitos armados, independentemente do seu carácter internacional ou não. Exige que todas as pessoas que se encontrem nas mãos do inimigo sejam tratadas com humanidade e sem nenhuma distinção de carácter favorável. Interdita particularmente a morte, as mutilações, a tortura, os tratamentos cruéis, humilhantes e degradantes, a tomada de reféns e todos os processos equiparáveis. Estabelece que os feridos, doentes e náufragos devem ser recolhidos e tratados. Concede ao Comité Internacional da Cruz Vermelha o direito de fornecer os serviços de socorro às partes em conflito, apelando a que tais partes ponham em vigor as *Convenções de Genebra*. Reconhece, por fim, que a aplicação das disposições prescritas não terá efeito sobre o estatuto jurídico das partes em conflito.

Como forma de minorar mal entendidos inúmeras vezes repetidos, esclareça-se que há mais duas Convenções também designadas como de Genebra, porque em tal cidade foram aprovadas, mas cujos conteúdos não se orientam especificamente para a regulação das condutas em tempo de guerra e que foram constituídas no quadro de Conferências Diplomáticas realizadas sob a alçada da ONU. A estas seria, portanto, mais adequada a designação de *Convenções das Nações Unidas*. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) existe desde 1951 e, desse mesmo ano, data a respectiva *Convenção* relativa ao estatuto dos refugiados – ou "Convenção de Genebra de 1951". Trata-se de um texto aprovado em Conferência Especial das Nações Unidas, no qual surge definido quem pode ser entendido como refugiado (o que exclui os criminosos de guerra), o estatuto e os direitos dos indivíduos a quem é concedido o direito de asilo, bem como

[4] Actualmente, dos cerca de 200 Estados-Nação existentes, "apenas" 192 são membros da ONU, entre eles não figurando, nomeadamente, a Suíça em virtude da sua opção histórica de neutralidade.

as responsabilidades das nações concedentes desse asilo. Inicialmente, os seus contornos surgiam claramente moldados para a protecção dos refugiados europeus no pós-II Guerra, mas, em 1967, é-lhe acrescentado um Protocolo que lhe remove os limites geográficos e temporais, expandindo de forma universal o plano de aplicação desta Convenção.

A outra *Convenção das Nações Unidas* – também designada como de Genebra – é a de 1980, relativa à proibição ou restrição de uso de certas armas convencionais. O seu objectivo é limitar o uso de armas consideradas como causando sofrimento excessivo aos combatentes ou que, pela sua natureza, causem danos indiscriminados à população civil e seus bens. Foi pensada desde o início como uma Convenção-Quadro onde figurariam apenas disposições declarativas de carácter geral que seriam depois complementadas por Protocolos, de modo a proporcionar-lhe maior flexibilidade e capacidade de adequação a situações futuras. Com essa intenção, está estabelecida a realização de uma Conferência de Revisão da *Convenção de 1980* a cada cinco anos. Cada um dos respectivos Protocolos proíbe ou regulamenta o uso de determinado tipo de arma convencional. Em 1980, foram estabelecidos três e, posteriormente mais dois, um IV, em 1995 e um V, em 2005. O I Protocolo proíbe o uso de armas cujo efeito principal seja o de produzir ferimentos por meio de fragmentos que, no corpo humano, não possam ser detectados por radiografias. O II estabelece diversas restrições ao uso de minas terrestres e armadilhas, tendo sido revisto em 1995 no sentido de reforçar as restrições de uso dessas armas, mas não chegando, contudo, a proibi-las em absoluto.[5] O III proíbe o uso de armas incendiárias, como o *napalm*, contra civis e os seus bens, não sendo tais armas proibidas contra objectivos militares desde que sejam tomadas precauções para evitar danos colaterais sobre população civil. O IV Protocolo proíbe o uso de armas *laser* projectadas para provocar cegueira permanente, total ou parcial. E o V define a necessidade de remover restos de explosivos de guerra, munições abandonadas ou falhadas.

Esclarecido o pormenor das peças jurídicas internacionais constituídas no quadro da ONU, podemos regressar às quatro *Convenções de Genebra* estreitamente relacionadas com a Cruz Vermelha e com a constituição inicial do Direito Internacional Humanitário. Importa referir ainda os respectivos *Protocolos* de emenda que sobre elas foram accionados. Em termos gerais, é correcto vê-los como o resultado dos esforços concretizados na tentativa de ir suprindo as falhas ou lacunas sentidas, nomeadamente, normas de conduta que devem ser generalizadas, mesmo quando as partes conflituantes deixam de ser, em exclusivo, os tradicionais Estados-Nação.

1) *I Protocolo Adicional de 1977* – relativo à protecção das vítimas de conflitos armados internacionais. – A Conferência Diplomática onde foi adoptado definia como seu objectivo "a reafirmação e desenvolvimento do DIH aplicável a conflitos armados", em estreita continuidade com os conteúdos das *Convenções de Genebra*, mas procurando agora definir de forma mais efectiva a conduta a adoptar perante os civis durante as hostilidades. Os mais de 100 membros plenipotenciários e vários movimentos de libertação nacional que participaram na Conferência Diplomática de 1977, introduziram a novidade significativa de definirem os con-

[5] Há uma outra Convenção Internacional, dita de Ottawa, que foi adoptada em 1967 fora da alçada directa da ONU e que proíbe de forma completa o uso, armazenamento, produção e transferência de minas terrestres anti-pessoais.

flitos armados contra a dominação colonial, a ocupação estrangeira e os regimes racistas como devendo ser considerados conflitos internacionais. Ainda que participantes na Conferência e, nessa altura, manifestando intenção de a subscrever, até à actualidade, países como os Estados Unidos, Israel, o Irão ou o Paquistão continuam sem ratificar este *I Protocolo Adicional*.

2) *II Protocolo Adicional de 1977* – relativo à protecção das vítimas de conflitos armados não internacionais. – As provisões formuladas até 1949 tinham subjacente a perspectiva dos Estados-nação como as partes oponentes dos conflitos. A única disposição aplicável a conflitos não internacionais era a "pequena convenção" do Artigo 3 comum a todas as *Convenções de Genebra,* pelo que definia de regras fundamentais a aplicar a qualquer contexto de conflito. Essa formulação torna-se, contudo, manifestamente insuficiente num período como o pós-1945 em que a grande maioria das vítimas o são em resultado de conflitos armados não internacionais que apresentam, porém, idênticos, ou até mais altos, níveis de violência e crueldade. O objectivo do *II Protocolo* é estender às guerras internas as regras essenciais da Lei Internacional sobre conflitos armados. O temor de que as disposições aprovadas possam afectar a soberania dos Estados-Nação, impedindo os governos de efectivamente manterem a ordem e a lei dentro das suas fronteiras, e/ou que tais conflitos possam ser invocados para justificar uma intervenção exterior, torna as negociações difíceis. A Conferência Diplomática de 1977 acabará por simplificar e encurtar o projecto de Protocolo, inicialmente proposto pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha. Os respectivos Artigos foram reduzidos de 47 a 28, se bem que a sua substância essencial tenha sido mantida. Mas ficaram eliminadas do texto final as especificações sobre os métodos e os meios de combate tidos como legítimos, bem assim como algumas definições sobre as actividades das organizações humanitárias que vêem as respectivas disposições aprovadas de uma forma menos vinculativa do que inicialmente previsto. De facto, o *II Protocolo de 1977* acaba por produzir uma definição do seu campo de aplicação (Artigo 1) que é mais restritiva do que a gama de conflitos internos que podiam ser referenciados através do texto do Artigo 3 das *Convenções de Genebra*. Ainda assim, apesar de em 1977 terem manifestado a intenção de o fazer, até ao presente, países como os Estados Unidos, Israel, o Irão, o Iraque ou o Paquistão, ainda não ratificaram este documento.[6]

3) *III Protocolo Adicional de 2005* – relativo à adopção de um signo distintivo adicional. – Desde os *Três Votos* dirigidos aos governos, saídos da Conferência Internacional de 1863, que o movimento humanitário emergente tinha defendido a necessidade de adopção de um signo distintivo a ser usado pelos corpos sanitários, ambulâncias e hospitais. Em referência ao próprio país de Henry Dunant e ao respectivo princípio da sua neutralidade histórica, a *I Convenção de Genebra*, em 1864, consagra a cruz vermelha (emblema invertido da bandeira suíça) como

[6] As dificuldades de ratificação dos dois *Protocolos de 1977* levaram, nesse mesmo ano, o Comité Internacional da Cruz Vermelha a lançar um apelo, segundo o qual determinados Artigos contidos em ambos os documentos deveriam ser entendidos e reconhecidos como regras de Direito Consuetudinário, enquanto tal válidos para todos os Estados, mesmo que não os tenham ratificado em concreto.

símbolo do movimento. A intenção é alcançar uma manifestação visual que simbolize a estrita neutralidade da acção humanitária, ao mesmo tempo que se contribui para a protecção dos seus meios e agentes. Ainda antes do fim do século XIX, alguns países do Médio Oriente fazem aparecer como símbolo das suas Sociedades Nacionais e respectivos meios de socorro o crescente vermelho. Tomado como um facto pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha, a revisão de 1929 da *I Convenção de Genebra* consagra o reconhecimento internacional dos dois emblemas como signos distintivos do movimento humanitário.[7]

No texto de 1949, no comentário ao Artigo 38 da *I Convenção de Genebra* pode ler-se: "os emblemas não têm senão um significado próprio, mas que é ele mesmo imenso: o respeito do homem que sofre, do homem sem defesa, que deve ser socorrido, seja ele amigo ou inimigo, sem distinção de nacionalidade, de raça, de religião, de classe ou de opinião." Apesar da clareza das afirmações, os dois emblemas são, por vezes, percebidos como detendo alguma conotação religiosa ou política, o que em si mesmo é um factor a evitar, na medida em que põe em causa os princípios fundamentais da neutralidade e imparcialidade inerentes ao movimento humanitário. Em simultâneo, em anos mais recentes, alguns outros países recusam adoptar qualquer um dos dois emblemas por não se reconhecerem neles, o que prejudica os objectivos de universalidade constantemente almejados. Reconhecendo a pertinência e a delicadeza implicadas na questão, é adoptado, em 2005, o *III Protocolo Adicional* às *Convenções de Genebra* que consagra um terceiro emblema adicional: o cristal vermelho. Trata-se de um quadrado vermelho assente sobre um dos vértices colocado sobre fundo branco. Este "emblema do *III Protocolo*" – que não substitui os anteriores símbolos, constituindo-se como mais uma opção adicional – foi adoptado com o intuito de se alcançar um símbolo despido de todas as conotações de ordem política, religiosa ou outra. Os três símbolos universais de assistência às vítimas de conflitos armados podem ser usados, em exclusivo, pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha e seus organismos dependentes, bem como pelos serviços médicos das Forças Armadas dos Estados-Nação e pelos hospitais civis através do benefício de uma autorização específica.

Conclusão

Em termos conclusivos, o Direito Internacional Humanitário está fixado nas quatro *Convenções de Genebra* e nos seus três *Protocolos Adicionais*, os quais se constituem como um dispositivo jurídico adoptado por um número muito significativo de Estados-Nação. A existência de tal dispositivo representou um avanço capital para o movimento humanitário, na medida em que sob a alçada internacional ficaram cobertas as mais varia-

[7] Ainda no século XIX, o Irão utilizou também como símbolo dos serviços sanitários o "leão e o sol vermelho", tendo, contudo, posteriormente renunciado ao seu uso. De qualquer modo, a revisão de 1949 da *I Convenção de Genebra,* reconhece a existência dos símbolos da cruz, do crescente e do leão e do sol vermelhos.

das situações de conflito: desde as guerras entre Estados e as guerras civis mais convencionais, até conflitos armados internos que se estendem a outros países, passando por conflitos internos opondo o Estado a forças não regulares, com ou sem intervenção de forças multinacionais. Estes sete Tratados Internacionais contêm as regras fundamentais através das quais se procura fixar limites à barbárie da guerra. Eles servem a protecção de todas as pessoas que não participam nas hostilidades: civis, membros do pessoal sanitário e das organizações humanitárias, bem assim como os que já não tomam parte nos combates, os feridos, os doentes, os náufragos e os prisioneiros de guerra. A emergência e a consolidação do Direito Internacional Humanitário significaram a laicização de alguns princípios anteriores muito difusos, substituindo-os pelo fundamental e mais lato direito à vida humana.

Ao movimento iniciado por Henry Dunant e prosseguido em grande medida através da fidelidade ao seu lema de acção persistente,[8] tem de ser reconhecida uma relevância significativa. O Comité Internacional da Cruz Vermelha – como, em 1875, passou a ser designado o anterior Comité Internacional de Socorro aos Militares Feridos – tomou a seu cargo a tarefa primordial de constituição, difusão e manutenção dos princípios do movimento humanitário. E levou-a a bom termo. O CICV torna-se o mandatário da comunidade internacional para a ajuda humanitária em situação de conflito armado. Promotor do Direito Internacional Humanitário, do qual é hoje considerado o guardião, o CICV ganha capacidade operacional através das Sociedades Nacionais existentes em cada país e agrupadas numa Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, sediada em Genebra.[9] Em conjunto, a Federação e o CICV formam a Cruz Vermelha Internacional, órgão máximo que organiza a Conferência da Organização de quatro em quatro anos.

A Cruz Vermelha foi, então, capaz de fornecer ao movimento humanitário, em simultâneo, um Direito, uma filosofia e uma organização. A gigantesca diferença relativamente a tudo o que existia antes é esta articulação de um Direito Internacional extensivamente ratificado, usado ao serviço de uma filosofia assente no princípio da estrita neutralidade, que consegue ser posto em acção através de uma organização universal detentora de uma estrutura imponente. É a consistência jurídica e operacional do seu funcionamento que permite à Cruz Vermelha criar um verdadeiro sistema de ajuda humanitária que, de forma incontestada e exclusiva, servirá de guia ao movimento por mais de um século. Desde o inicio da sua existência, as intervenções da Cruz Vermelha nas guerras franco-alemã (1870), russo-turca (1877), sérvio-búlgara (1885), dos Balcãs (1912) ou na I Guerra Mundial (1914--18) foram ocasiões bem aproveitadas para a obtenção, não apenas de experiência operacional efectiva, mas também de uma autoridade moral inquestionável, nomeadamente, pela fidelidade estrita ao princípio da neutralidade.

A passagem do tempo, contudo, desencadeia inexoráveis mudanças nos contextos ideológicos, políticos e sociais sobre os quais o movimento humanitário se vê obrigado a actuar. Com a chegada do fim dos anos 60 do século XX, alguns novos factores e agentes terão de ser tomados em consideração. A Cruz Vermelha perde a exclusividade que detinha

---

[8] Henry Dunant foi homenageado com o Prémio Nobel da Paz em 1901; o próprio movimento da Cruz Vermelha será agraciado, por diversas vezes, com o mesmo galardão.

[9] Por si, cada Sociedade Nacional intervém ao nível da melhoria das condições médico-sanitárias em tempo de paz e em situações de catástrofe natural.

há mais de um século como referência do movimento humanitário, sendo detectável a emergência de concepções diversas sobre a acção humanitária. Emerge a corrente do "Sem Fronteirismo" e, a partir daí, a cada vintena de anos o cenário humanitário corporizará profundas mutações, no seu ambiente ideológico, bem assim como nas modalidades das suas práticas. Mas essa é já outra etapa da história do movimento humanitário.

Bibliografia

Bugnion, François (2009). *De Solferino à la Première Convention de Genève*. Genebra: Georg Editor.

Bugnion, François (2000) (2º edição). *Le Comité International de la Croix-Rouge et la Protection des Victimes de la Guerre*. Genève: ICRC.

Dunant, Henry [1862] (1980). *Un Souvenir de Solferino.* Genebra: L'Institut Henry-Dunant e Éditions Slatkine Reprints.

Fernandes, Jean Marcel (2006). *A Promoção da Paz pelo Direito Internacional Humanitário.* Porto Alegre: Sérgio António Fabris Editor.

International Review of the Red Cross. Disponível em: http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList172/BCC9732C087D8C0DC1256B66005 CFCDB.

Revista Internacional de la Cruz Roja. Disponível em: http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList98/491C35C30B979452C1256DE100648C3A

Mayou, Roger (2000). *Catalogue of the International Red Cross and Red Crescent Museum*. Genebra: Arts Graphiques Favre et Winteregg SA.

Pictet, Jean (1979). Les *Principes Fondamentaux de la Croix-Rouge: Commentaire*. Genebra: CICR. Disponível em: http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/DB810665F8DE62F8C1256D1E0030DF16? OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody> Acesso: 3 mar. 2010.

Sassoli, Marco & Bouvier, Antoine (2003). *Un Droit Dans la Guerre?* Genebra: CICR, vol. 1.

Swinarski, Christophe (1988). *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasilia: CICV/IIDH/Escopo.