

Por um amanhã mais seguro: a necessidade de respeito à doutrina da “Responsabilidade de Proteger”

Celma Tavares*

Passados 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Convênios de Genebra que consagraram os direitos dos civis a serem protegidos em situações de guerra e conflitos armados; os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade, a limpeza étnica e o genocídio continuam ocorrendo em todas as partes do mundo. De acordo com Oxfam Internacional, as estimativas de 2006 indicavam que as guerras no Congo, em Darfur e no Iraque matam em torno a 750 mil pessoas por ano. O que, por outro lado, segundo a organização, representa apenas uma fração das pessoas que morrem ou são seqüestradas nos 31 conflitos mais importantes existentes na atualidade; caracterizados, em sua maioria, como conflitos internos, geralmente ativos durante décadas e esquecidos pelo mundo como os da Colômbia ou do Sri Lanka.

Com base nesta realidade, e pela gravidade e urgência em fazer a comunidade internacional atuar e proteger aos civis das atrocidades em massa, Oxfam Internacional divulgou, no final de setembro de 2008, o relatório “Por um amanhã mais seguro – proteger aos civis em um mundo multipolar”. Nele, é analisado o contexto atual das violações à “Responsabilidade de Proteger”, e são enumeradas recomendações para reverter esta situação.

A doutrina da “Responsabilidade de Proteger” (“responsability to protect”) foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2005 no documento final da Cimeira Mundial, a Assembléia Geral comemorativa dos 60 anos da ONU. A origem de sua formulação vem do final da década de 90 quando a ONU conclamou aos Estados a discutirem esta questão. Como resultado, o Canadá estabeleceu uma comissão para estudar o assunto, a ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), que em 2001 apresentou seu relatório final¹.

Segundo Jubilut (2008, p.422), a doutrina da “Responsabilidade de Proteger”, aprovada pela ONU, estabelece diretrizes para o uso da força para proteger vidas humanas e os direitos humanos em situações de conflitos armados através de duas principais alterações: “do conceito de soberania como um direito absoluto para soberania como responsabilidade” e da mudança “do direito de defesa de intervenções humanitárias baseado em um direito de ingerência” para a “responsabilidade de proteger”². Idéia igualmente apresentada por Serrano (s.d.), ao analisar o relatório “A Responsabilidade de Proteger” da ICISS. Serrano ainda destaca que neste relatório “a responsabilidade pela segurança das pessoas é do próprio Estado e que a responsabilidade internacional é subsidiária e se ativa unicamente quando o Estado não cumpre as obrigações que são inerentes ao princípio de soberania”. (p.13)

Além disso, García Perez (2006, p.8) explica que, na lógica da nova doutrina, “o conceito de ‘proteger’ possui mais significados do que ‘intervenir’, porque não só inclui o dever de atuação, mas também os de prevenção e de reconstrução”. Resultando, portanto, em três tipos detalhados

* Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca, Espanha. Consultora do Unicef/Brasil na área de educação. Membro da coordenação colegiada da ONG Espaço Feminista.

¹ De acordo com Jubilut (2008, p.421), a solicitação da ONU ocorreu “devido a problemas de legalidade e legitimidade humanitárias”, o que tornou necessária “uma doutrina legal clara sobre o assunto”.

² A autora indica que a ICISS aponta três benefícios que derivam dessa última alteração: 1) o foco da ação estaria nos interesses dos beneficiários e não no dos Estados realizando ou conduzindo a ação; 2) haveria uma ampliação nos tipos de ações necessárias para solucionar as crises; 3) tal alteração preveniria que o debate sobre situações específicas se iniciasse com o argumento contrário a ações (Jubilut, 2008, p.423).

de responsabilidades: a responsabilidade de prevenir; a responsabilidade de reagir; e a responsabilidade de reconstruir.

Entretanto, apesar da ONU haver inserido no Documento Final da Cimeira Mundial em 2005 os princípios da “Responsabilidade de Proteger” propostos no relatório da ICISS, o fez de maneira “mais limitada” (Jubilut, 2008) ou “muito menos rigorosa” (García Pérez, 2006).

Neste sentido, García Pérez (2006, p.13) pondera que apesar da existência de aspectos positivos durante o processo, os aspectos negativos devem ser sopesados³. Em sua opinião o principal deles foi o fato do relatório do Secretário Geral da época não ter feito nenhuma indicação sobre o que pode ocorrer em situações nas que o Conselho de Segurança não possa ou não queira atuar. Avançando em sua apreciação, ele conclui que da forma como foi colocada no Documento Final, a “Responsabilidade de Proteger” aparece como o reconhecimento de um novo princípio que não havia sido contemplado pela Carta das Nações Unidas⁴.

Apesar disso, Jubilut (2008, p. 437) alerta que estes princípios chegaram “apenas incidentalmente ao Conselho de Segurança”. Por isso, ela considera que “até o momento somente o princípio mais amplo de proteger populações em face de graves e generalizadas violações de direitos humanos foi aceito; mas que a doutrina da responsabilidade de proteger como um todo não foi ainda debatida e aceita”.

Por todo esse contexto é que o relatório da Intermon possui tanto sentido e importância, ao destacar a necessidade de um novo investimento na “segurança humana”, denunciar as fragilidades da proteção dos civis em zonas de conflito armado e exigir que a comunidade internacional assuma e promova a doutrina da “Responsabilidade de Proteger”.

O relatório ainda chama atenção para duas questões fundamentais num mundo interdependente: primeiro, o fato de que as atrocidades em massa estimulam conflitos que geram ameaças para a segurança que não é possível conter; segundo, os efeitos dos conflitos repercutem em todos os demais países, seja em maior ou menor grau. Por isso, é necessário o reconhecimento de que interessa a proteção da paz e que esse entendimento resulte em atitudes de responsabilidade por parte de todos.

Por outro lado, é igualmente indispensável que a cidadania atue. Segundo o relatório a dimensão do interesse moral que venham a ter os países em combater essas atrocidades depende da pressão que exerça a cidadania de cada país aos seus governos.

Nesta perspectiva, Oxfan propõe as seguintes mudanças, que devem ser assumidas, principalmente pelos governos, a fim de reduzir as atrocidades em massa: 1) fazer da proteção dos civis a prioridade absoluta na resposta aos conflitos em qualquer lugar; 2) adotar uma postura de tolerância zero para os crimes de guerra, já sejam cometidas em atuações contra o

³ Sobre essa questão, García Pérez (2006, p.12) explica que durante as discussões na Cimeira Mundial havia três posições diferentes: os países que estimulavam o reconhecimento da nova norma e que eram encabeçados pela União Européia e Canadá junto com Argentina, Austrália, Chile, Coréia, México, Japão, Peru e África do Sul. O grupo de Estados críticos, que temiam este novo princípio, formado por China, Índia, Indonésia, Rússia, Argélia, Cuba, Egito, Iran, Paquistão, Síria, Venezuela e Vietnam. E a posição dos Estados Unidos, que apesar de aceitar a proposta, a respaldava de forma tímida, chegando, inclusive a propor a substituição da “responsabilidade de proteger” por “preparação para atuar”.

⁴ O autor igualmente considera que esse movimento representou também “uma mudança fundamental na tradicional noção de soberania dos Estados que passa a ser concebida como um conjunto de direitos e responsabilidades dos poderes públicos frente a seus cidadãos”. Essa mudança na concepção de soberania, por sua vez, teria transformado o conceito de segurança. Para ele “a segurança do Estado deixou de ser o único valor suscetível de ser protegido para que também, e de forma prioritária, o fossem a vida e a integridade das pessoas”. (García Pérez, 2006, p.13)

terrorismo ou em qualquer outra circunstância, aplicando o mesmo parâmetro de rejeição internacional aos crimes de guerra cometidos por amigos ou por inimigos; 3) atuar com mais rapidez para fazer frente às tendências que ameaçam com novos conflitos ou com prolongar os já existentes de maneira que possamos melhorar tanto na prevenção como na reação aos mesmos; 4) unificar as atuações eficazes em todos os níveis para que se atue internacionalmente de forma alinhada. Para isso se deve reformar com urgência o funcionamento do Conselho de Segurança da ONU, de maneira a dotá-lo de maior transparência e de mecanismos de prestação de contas (Oxfan Internacional, 2008, p.112).

Além disso, o relatório apresenta uma série de recomendações, destacando que a proteção efetiva e a construção da paz não vêm da aplicação apenas dos acordos internacionais ou dos esforços locais, requerem ambas as coisas; como também uma atuação em todos os níveis, desde as comunidades locais ao Conselho de Segurança da ONU. Essas recomendações estão organizadas em quatro níveis.

No nível da *ação local* são elencadas medidas como a de incluir as mulheres em todas as negociações de paz, desde o nível comunitário até níveis superiores; e a de investir na capacitação local de: comunidades para mediar, negociar e resolver conflitos locais; de empresas para proporcionar “meios de vida pacíficos” nas diferentes comunidades; dos governos para proporcionar a todas as comunidades o mesmo acesso aos serviços essenciais e à terra, e reduzir as desigualdades.

No nível da *responsabilidade nacional* algumas das propostas são: outorgar em cada estratégia militar a máxima prioridade à proteção dos civis, com uma tolerância zero aos abusos cometidos pelas forças de segurança (incluindo os abusos sexuais); e reduzir os riscos de renovados ou futuros conflitos.

Já no nível da *solidariedade regional* se deve impulsionar medidas para: desenvolver a capacidade e vontade para enviar com rapidez equipes diplomáticas e de mediação que intervenham ante os primeiros sinais de previsível crise; e desenvolver a capacidade e vontade para aplicar sanções aos líderes políticos e militares, assim como incentivos, instrumentos legais e, em casos, excepcionais, forças militares para proteger aos civis; entre outras propostas.

No nível do apoio internacional, além da reforma do Conselho de Segurança, é preciso: trabalhar para proteger aos civis, como pedra angular da política exterior; desenvolver capacidades militares e diplomáticas a nível nacional que permitam uma aplicação efetiva da “Responsabilidade de Proteger”; e fazer frente aos abusos do direito humanitário e dos direitos humanos, incluída a violência sexual, inclusive os cometidos pelos aliados; entre outras medidas (Oxfan Internacional, 2008, pp.113-123).

Por fim, o relatório “Por um amanhã mais seguro” não é apenas um documento síntese das atrocidades em massa que no século XXI destroem vidas, sonhos e esperanças, é também um documento ação, ao colocar em xeque a escolha de futuro que os países terão caso não atuem para reverter esse panorama. E é, sobretudo, um instrumento que abre caminhos para a transformação, na medida em que se fundamenta numa atuação local e internacional responsável. Porque não esqueçamos, a proteção é um direito e como tal tem que ser garantido.

Referências

GARCÍA PÉREZ, Rafael. La “Responsabilidad de Proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional. En: Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 11, 2006, 1-18. Disponível em: [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf) Acesso em: 07 de outubro de 2008.

JUBILUT, L. A "responsabilidade de proteger" é uma mudança real para as intervenções humanitárias? Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. II, p. 409-449, 2008. Disponível em:
≤<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>≥ Acesso em: 06 de outubro de 2008.

OXFAM INTERNACIONAL. Por un mañana más seguro: proteger a los civiles en un mundo bipolar. Septiembre, 2008. Disponível em:
≤http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10143/090930_manyanaseguroOK.pdf≥ Acesso em: 30 de setembro de 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. (A/RES/601). Octubre, 2005. Disponível em:
≤http://www.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Doc_%20Final_%20Cumbre%20Mundial%202005.pdf≥ Acesso em: 06 de outubro de 2008.

SERRANO, María. ¿Un nuevo concepto de seguridad? La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional ante los conflictos armados de la posguerra fría. (s.l.: s.n., s.d.) Disponível em:
≤http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/5_Conflictos/6_Maria-Serrano.pdf≥ Acesso em: 07 de outubro de 2008.