

FERNANDO BANDEIRA,
JOÃO CASQUEIRA CARDOSO, GLÓRIA JÓLLUSKIN,
CLÁUDIA RAMOS E ISABEL SILVA (EDS.)

Leituras em Ação
Humanitária e
Cooperação para o
Desenvolvimento

Readings in
Humanitarian Action
and Cooperation
for Development

VOLUME I

Publicações Fundação Fernando Pessoa

FICHA TÉCNICA

TÍTULO. *Leituras em Ação Humanitária e Cooperação para o Desenvolvimento - Readings in Humanitarian Action and Cooperation for Development - Volume I*

© 2020 - Universidade Fernando Pessoa

ORGANIZADORES. *Fernando Bandeira, João Casqueira Cardoso, Glória Jólluskin, Cláudia Ramos e Isabel Silva*

EDIÇÃO. *Publicações Fundação Fernando Pessoa*

Praça 9 de abril, 349 . 4249-004 Porto - Portugal

tel. 22 507 13 00 . fax. 22 550 82 69

publicacoes@fundacaofernandopessoa.pt

PAGINAÇÃO. *Oficina Gráfica da FFP*

ISBN. *978-989-643-164-8*

Permitida a reprodução não comercial, para fins científicos e educativos, desde que seja mencionada a origem.

CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

LEITURAS EM AÇÃO HUMANITÁRIA E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Leituras em ação humanitária e cooperação para o desenvolvimento [Documento eletrónico] = Readings in humanitarian action and cooperation development / org. Fernando Bandeira... [et al.]. - eBook. - Porto : Publicações Fundação Fernando Pessoa, 2020. - vols. - Vol. I: 292 p. - PDF. - ISBN 978-989-643-164-8

Ação humanitária / Cooperação para o desenvolvimento / Organizações humanitárias / Trabalho humanitário / Direitos humanos / Direito internacional humanitário / Intervenção em situação de crise / Missões de paz

CDU 314.7

341

341.1

342.7

327

355

FERNANDO BANDEIRA,
JOÃO CASQUEIRA CARDOSO, GLÓRIA JÓLLUSKIN,
CLÁUDIA RAMOS E ISABEL SILVA (EDS.)

Leituras em Ação
Humanitária e
Cooperação para o
Desenvolvimento

Readings in
Humanitarian Action
and Cooperation
for Development

VOLUME I

Porto / 2020

Índice

Prefácio	9
-----------------------	---

Maria do Céu Pinto Arena

Foreword	19
-----------------------	----

Commissioner Christos Stylianides

Introdução	21
-------------------------	----

Introduction	23
---------------------------	----

I.

Organizações humanitárias e trabalho humanitário Humanitarian Organizations and Humanitarian Work

Ação Humanitária e os média: amour impossible ou mariage forcé. Aproximação às rádios comunitárias em África	27
---	----

Włodzimierz J. Szymaniak

Programas do Projeto Participar disponibilizados gratuitamente pela Universidade de Brasília: uma ação comunitária	35
---	----

Mara Rubia Rodrigues Martins

Fernando Bandeira

Organizações Humanitárias e Empresas Militares e de Segurança Privada. Uma relação difícil perante o princípio da neutralidade?	45
--	----

Anabela Paula Brízido

“Para Além” de Nós. Um Centro Sprar para migrantes menores de idade indocumentados como espaço heterotópico de acolhi(confina)mento.	61
---	----

Antonella Grieco

Boas práticas na comunicação digital nas ONGs da área da saúde	81
---	----

Paulo Ribeiro Cardoso

II.

Direitos humanos e direito internacional humanitário **Human Rights and International Humanitarian Law**

A crucialidade das equipas médicas em tempos de guerra e sua preservação à luz da Convenção de Genebra	95
Isabela Camargo Sodré	
A Jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre o crime de agressão – uma jurisdição limitada?	109
Carolina Carvalho	
Accountability for Child Soldiers Aged From 15 to 18	121
Júlia Zomignani Barboza	
A Responsabilidade dos Estados no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados	137
Ana Quintas	
Os direitos humanos na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A questão do genocídio numa perspetiva comparada	157
Judite Gonçalves de Freitas	
João Casqueira Cardoso	
Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário: dilemas e desafios no limiar do século XXI	169
Denyse Moreira Guedes	
A ilusão de progresso? Os limites políticos e operacionais das normas humanitárias difundidas pelas Nações Unidas	185
Fábio Reis	
Discussões acerca da intervenção federal no Rio de Janeiro à luz do Direito Internacional Humanitário	199
José Djalisson Santos Oliveira	
Una experiencia cívica de educación no formal para la ciudadanía global en Galicia – El caso de Cooperación Expandida	213
Antonio Alejo	

III.

Intervenções em situações de crise, missões de paz e reconstrução Crisis Intervention, Peace Missions and Reconstruction

Tecnologia Humanitária no Antropoceno 229

João Ribeiro Mendes

Breve aproximación a los conceptos operativos básicos para la construcción de paz 243

Paloma Román Marugán

Jaime Ferri Durá

Atores não Estatais em Situações de Conflito: Críticas ao Direito

Internacional Humanitário além das Relações Estatais 255

Thayanne Borges Estelita

Da autodeterminação à democratização: trilhos da construção

do Estado e da Nação na Guiné-Bissau 267

Cláudia Toriz Ramos

Estratégia de Mitigação da Insegurança Humana na Política Global: O caso de Darfur 281

Bruna de Paula Miranda Pereira

Prefácio

Introdução: a urgência do desafio

Em fevereiro de 2018, durante a sessão de abertura da 37ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, criticou os líderes políticos mundiais que preferem não discutir violações de direitos humanos por considerarem o tema “sensível demais”.¹ Nas palavras daquele diplomata, áreas como Ghouta Oriental e outras zonas sitiadas na Síria, Ituri e Kasai na República Democrática do Congo, Taiz no Iémen, o Burundi e o norte de Rakhine em Mianmar, tornaram-se “alguns dos mais produtivos matadouros de seres humanos em tempos recentes porque não foi feito o suficiente para, antecipada e coletivamente, prevenir os horrores crescentes”.² O Alto-Comissário afirmou ter chamado repetidamente a atenção da comunidade internacional para violações de direitos humanos que deveriam ter desencadeado ações de prevenção com, na maior parte dos casos, com “uma resposta insignificante”.³

O dirigente afirmou que, embora os responsáveis pelos abusos sejam quem mata e mutila, “a responsabilidade pela continuação de tamanho sofrimento reside nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU”.⁴ O diplomata apontou o dedo ao uso, por parte dos cinco membros permanentes, do direito de veto para bloquear qualquer ação para reduzir o sofrimento extremo de pessoas inocentes, o que, na sua opinião, deveria coloca naquelas potências o ônus moral: “têm de responder perante as vítimas”. Um caso gritante de desprezo pelo sofrimento de pessoas no âmbito de um conflito, foi o processo de renovação do programa de ajuda humanitária à Síria. Em dezembro de 2019, a Rússia e China vetaram no Conselho de Segurança da ONU, um projeto de resolução para estender por um ano a ajuda humanitária transfronteiriça das Nações Unidas. Os outros 13 membros do Conselho votaram a favor do texto. Este foi o 14º veto da Rússia a uma resolução sobre a Síria desde o início da guerra em 2011 e o segundo veto de Moscovo em quatro meses a uma proposta de resolução sobre o programa humanitário para a Síria. O comentário de Moscovo foi que as autoridades sírias retomaram o controle sobre a maior parte do território, pelo que essa proposta seria “obsoleta” por se configurar como uma ingerência num Estado soberano. Contudo, a realidade é que não há alternativa aos fornecimentos transfronteiriços das Nações Unidas para populações cativas em certas zonas da Síria onde ainda decorrem combates e não há soluções de substituição viáveis para alimentar milhões de Sírios até que o regime sírio ponha termos à ofensiva feroz que leva a cabo contra várias zonas do seu território.

1 CBS News (2018). “Rights chief: U.N. members share blame for human “slaughterhouses”, 26 de fevereiro, disponível em <https://www.cbsnews.com/news/united-nations-zeid-raad-al-hussein-russia-china-us-security-council-veto/>.

2 UN human Rights Council, “Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights”, 26 de fevereiro, disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22702&LangID=E>.

3 Id.

4 Id.

As organizações não-governamentais alertaram para uma eventual catástrofe humanitária na Síria. A ajuda humanitária, proveniente de Jordânia, Iraque e Turquia, chega à Síria através de pontos de passagem designados pelas Nações Unidas, sem autorização oficial do regime de Damasco, e beneficia quatro milhões de sírios, sobretudo habitantes de regiões que escapam ao controlo governamental, como a província de Idlib, no noroeste. Em janeiro de 2020, o Conselho de Segurança renovou a autorização para apenas duas das quatro passagens de fronteira existentes na Turquia por um período de seis meses (em vez de 12), ao mesmo tempo em que suspendeu a renovação da autorização das passagens que existiam na Jordânia e Iraque.

Entretanto, a guerra em curso no Iémen desde março de 2015 tornou-se a pior crise humanitária do mundo. 80% da população necessita de ajuda humanitária, mais de 20 milhões de pessoas em todo o país sofrem de insegurança alimentar e cerca de 10 milhões estão à beira da fome. O conflito, que opõe os rebeldes xiitas houtis, apoiados pelo Irão, e as forças sunitas leais ao governo, apoiadas pela coligação internacional liderada pela Arábia Saudita, deixou mais de dois terços da população sem proteção: os serviços públicos foram destruídos e apenas 51% das unidades de saúde estão funcionais.

As restrições ao acesso dificultam a ajuda humanitária a populações afetadas em mais de 50 países, sendo a Eritreia, Somália, Síria e Iémen classificados como os mais inacessíveis, segundo um relatório do projeto ACAPS.⁵ Segundo o UNICEF cerca de 5 milhões de crianças em Burkina Faso, Mali e Níger terão necessidade de assistência humanitária em 2020, número em aumento em relação aos precedentes 4,3 milhões. Esta previsão está ligada ao aumento da violência, incluindo ataques contra crianças e civis, o sequestro e recrutamento de crianças para grupos armados.⁶

Em 2019 decorreram 20 anos desde que o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) adicionou o tema da proteção de civis à sua agenda de trabalhos.⁷ O Secretário-geral, António Guterres, afirmou, perante a Assembleia Geral que, embora hoje as salvaguardas sejam mais fortes, “o cumprimento deteriorou-se,”⁸ sendo “uma grande causa de preocupação” para a organização. António Guterres descreveu os 20 anos de progresso afirmando que uma “cultura de proteção” efetivamente se “enraizou” e que a proteção de civis se tornou num dos “principais temas” do CSNU, apoiada numa base cada vez mais consolidada em termos de direito internacional. Como aspetos positivos em apoio desta, há a referir a contratação de consultores especializados em operações de paz e o reforço do trabalho de agências humanitárias para fortalecer a proteção infantil e ajudar a proteger todos os civis de “atos repugnantes de violência sexual em conflito”. Nesse balanço, o Secretário-Geral sublinhou a urgência de reforçar a

5 ACAPS (2019). Crisis In Sight Humanitarian - Access Overview, maio, disponível em https://www.acaps.org/search?search_query=restrictions%2C+50+countries.

6 Vatican News (2020). “UNICEF: 5 milhões de crianças do Sahel precisam de ajuda humanitária”, 28 janeiro 2020, disponível em <https://www.vaticannews.va/pt/mundo/news/2020-01/unicef-sahel-violencias.html>.

7 UN Secretary-General (2009). “Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict”. Report to the Security Council, 29 de maio.

8 UN Secretary-General (2019). “Secretary-General’s remarks to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict”, 23 de maio, disponível em <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-05-23/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-protection-of-civilians-armed-conflict-delivered>; UN News, ‘Great cause of concern’ UN chief tells Security Council, surveying ‘bleak’ state of civilian protection”, 23 de maio, disponível em <https://news.un.org/en/story/2019/05/1039061>.

atuação a nível global e multilateral para difundir os princípios e cimentar as boas práticas relativos à proteção dos civis durante os conflitos.

Apesar desses avanços, o sofrimento humano causado pelos conflitos armados continua a aumentar, juntamente com a falta de conformidade com o direito internacional humanitário, fazendo com que os civis continuem a constituir a grande maioria das vítimas” Em 2019, de acordo com os dados da ONU, foram mortos ou feridos mais de 23000 civis no Afeganistão, Iraque, Mali, Somália, Sudão do Sul e Iémen.⁹ 2019 foi mais um ano de violência e deslocamento com cerca de 33,4 milhões de novos deslocamentos internos associados a conflitos e desastres em 145 países. Os deslocados internos (*internally displaced people*, IDP) são um desafio global, embora estejam concentrados em alguns países e essas deslocações sejam causadas por um número limitado de ocorrências. Estima-se que sejam atualmente cerca de 41,3 milhões as pessoas que vivem em 55 países em situação de deslocamento interno como resultado de conflitos, violência generalizada e desastres naturais – o número mais alto já registado. 30,9 milhões de pessoas estavam localizadas em apenas dez países, com destaque para a Etiópia, República Democrática do Congo (RDC) e a Síria. Em 2019, quase três quartos dos deslocamentos globais, responsáveis por 24,9 milhões do valor total, foram desencadeados por desastres, a maior parte devido a riscos climáticos, como tempestades e inundações. As catástrofes naturais fazem com que, anualmente, uma média de 24 milhões de pessoas sejam empurradas para a pobreza. A pobreza, urbanização acelerada, governança frágil, a deterioração dos ecossistemas e as mudanças climáticas estão a acentuar o risco de desastres.¹⁰ Do ponto de vista político, os principais fatores que explicam os novos deslocamentos estão associados a crises prolongadas, violência comunitária e desafios de governança.¹¹ Nos atuais conflitos, mais de 90% das baixas são civis, aos quais importa aumentar o número crescente de refugiados e deslocados.

Os conflitos têm características próprias que justificam a adoção de diversas denominações como “novas guerras”. Para determinados autores, como Mary Kaldor, essas são guerras que acontecem no contexto da desintegração dos Estados (neste caso, Estados tipicamente autoritários que, segundo a autora, sofrem o impacto da globalização). São guerras travadas por redes de atores estatais e não estatais, muitas vezes sem uniforme. Incluem grupos paramilitares organizados em redor de um líder, normalmente carismático, senhores da guerra, grupos terroristas, mercenários e voluntários, organizações criminosas, unidades de Forças Armadas e companhias militares privadas. Estas “novas guerras” englobam um amplo espectro de atores internacionais, mercenários, voluntários estrangeiros e simpatizantes das diásporas, ONGs e jornalistas. São também guerras onde as batalhas são raras e onde a maior parte da violência é dirigida contra civis por causa de táticas de insurgência ou limpeza étnica.¹² Estes novos tipos de conflito também usam o terror como uma das suas principais táticas, como acontece nas zonas conturbadas do Sahel – Mali, Burkina Faso, Níger – e, cada vez mais, na África Ocidental.

9 ONU News (2019). “Quase 23 mil civis foram mortos ou feridos em conflitos em apenas seis países”, 23 de maio, disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/05/1673561>.

10 Nações Unidas Brasil (2017). “Desastres naturais levam 24 milhões de pessoas por ano a situações de pobreza”, 16 de outubro, <https://nacoesunidas.org/desastres-naturais-levam-24-milhoes-de-pessoas-por-ano-a-situacoes-de-pobreza/>.

11 *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2020). Global Report on Internal Displacement 2019 (GRID 2019)*, maio, <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>.

12 Mary Kaldor (1999). *New and Old Wars*, Stanford, CA: Stanford University Press, 6, pp. 76-79.

Nestes conflitos, a violência persistente contra trabalhadores e instalações humanitárias e médicas, juntamente com as restrições de acesso generalizadas, continuam a prejudicar civis em necessidade. Neste contexto, as organizações humanitárias têm de negociar com os grupos armados não-estatais o acesso humanitário aos civis e risco.

Os desafios à ação humanitária

O maior desafio é talvez o facto de os princípios humanitários básicos estarem sob assédio em todo o mundo. Os governos e a ONU frequentemente cooptam o esforço humanitário como uma resposta no âmbito de outros objetivos políticos. Alguns governos, como os EUA – especialmente após o 11 de setembro de 2001 –, veem a resposta humanitária como parte de uma guerra maior contra o terrorismo ou na prossecução de objetivos políticos específicos. A ONU lança cada vez mais missões integradas nas quais a resposta humanitária é coordenada com operações de manutenção da paz, portanto, de cariz político. Por outro lado, os ideais humanitários têm sido desafiados de forma cada vez mais audaz por críticos que afirmam que os “humanitários” não só fracassam, mas também pioram muitas vezes a situação e prolongam os conflitos.¹³ Há questões difíceis no terreno que desafiam os atores humanitários todos os dias: como equilibrar a segurança do pessoal humanitário com a neutralidade? Até que ponto negociar com atores não-estatais para garantir o acesso humanitário? Há quem defenda que o tempo do humanitarismo de princípios terminou e que é necessário um humanitarismo mais pragmático.¹⁴

O “espaço humanitário” está a “encolher” e este fenómeno está a dificultar a ação das organizações humanitárias.¹⁵ O que é então o “espaço humanitário”? O termo foi cunhado pelo antigo presidente dos Médicos sem Fronteiras (MSF), Rony Brauman, que, em meados dos anos 90, o descreveu como “um espaço de liberdade no qual somos livres para avaliar necessidades, livres para monitorar a distribuição e o uso de bens de socorro e livres para dialogar com as pessoas”.¹⁶ Trata-se, por outras palavras, de um contexto em que as agências humanitárias tenham condições para trabalhar de forma independente de constrangimentos políticos e de agendas políticas externas. Este conceito “tem vindo a impor-se por via das preocupações das agências humanitárias precisamente por efeito das pressões políticas no sentido da integração

13 Fiona Terry (2002). *Condemned to Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca, New York: Cornell University Press; Sarah Lischer (2005). *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Ithaca: New York Cornell University Press; Thomas G. Weiss (1999). “Principles, Politics, and Humanitarian Action”, *Ethics & International Affairs*, vol. 13, nº 1, pp. 1-22, março; Hugo Slim (2002). “Not Philanthropy But Rights: The Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 6, nº 2, verão, pp. 1-22.

14 Mark Duffield (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres: Zed Books; Fabrice Weisman (2018), “Crisis and Humanitarian Containment”, in ed. Thomas G. Weiss e Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Londres: Routledge, 2018, pp. 500-511.

15 Cynthia Brassard-Boudreau e Don Hubert (2010). “Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access”, *Journal of Humanitarian Affairs*, novembro, disponível em <http://jha.ac/2010/11/24/shrinking-humanitarian-space-trendsand-prospects-on-security-and-access/>.

16 Johanna Grombach Wagner (2006). “An IHL/ICRC perspective on ‘humanitarian space’”, ICRC, January, disponível em <https://odihpn.org/magazine/an-ihlicrc-perspective-on-%C2%91humanitarian-space%C2%92/>.

da ajuda humanitária na gestão de crises no sentido mais amplo”.¹⁷ O Glossário de Termos Humanitários do Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) não tem uma entrada específica para espaço humanitário, mas menciona o termo como sinónimo de “ambiente operacional humanitário”. Uma condição essencial para as agências humanitárias e organizações, quando implantadas no terreno, consiste em estabelecer e manter um ambiente operacional humanitário propício. O Glossário diz que “a adesão aos princípios operacionais fundamentais de neutralidade e imparcialidade em operações humanitárias representa o meio crítico, através do qual, o objetivo principal de mitigar o sofrimento, onde quer que se encontre, pode ser alcançado. Consequentemente, manter uma distinção clara entre o papel e a função dos atores humanitários e o dos militares é o fator determinante na criação de um ambiente operacional no qual as organizações humanitárias possam cumprir as suas responsabilidades de maneira eficaz e segura”.¹⁸

Segundo praticamente todas as partes envolvidas (agências das Nações Unidas, ONGs, doadores), este ambiente propício à atuação humanitária está a tornar-se cada vez mais difícil de gerir, o que tem uma influência determinante na capacidade de agir das organizações internacionais. É importante referir que isto acontece ao mesmo tempo que o investimento internacional em ajuda humanitária aumenta (decuplicou entre 1988 e 2011)¹⁹ e em que, cada vez mais, os discursos políticos envolvem argumentos humanitários.

A questão é precisamente esta tensão entre a necessidade de um espaço de manobra das organizações humanitárias (uma vez que a sua capacidade de ação depende de apoio político e diplomático), a sua potencial instrumentalização para fins políticos e a sua obrigação fundamental de prestar apoio aos que sofrem. Isto também é problemático porque obriga a questionar os fundamentos do auxílio humanitário: até que ponto é que as organizações devem ceder ou fazer compromissos para conseguirem prestar auxílio, ou qual deverá ser a filosofia de base para uma ação humanitária decorosa.

Em que se baseia a cooperação entre as organizações e estes atores? Num determinado teatro de atuação humanitária, os atores políticos e militares concedem permissão para que se preste auxílio, dada a influência das organizações humanitárias. Fabrice Weissman, dos “Médicos Sem Fronteiras” diz que as agências humanitárias trazem para o terreno um conjunto de ativos tanto materiais, como simbólicos. Dentre os ativos materiais, temos as tecnologias no campo da saúde pública, os serviços públicos prestados (alimentação, habitação, cuidados de saúde), os benefícios económicos (a introdução de dinheiro na economia local através de rendas, salários, contratos de serviços, consumo local, etc). Os ativos simbólicos são algo mais subtil, mas não menos relevante: prendem-se com o valor que a sociedade civil dá à informação fornecida pelas organizações humanitárias e à capacidade que estas têm de influenciar e construir as narrativas associadas aos conflitos. Estas narrativas não só projetam uma “*morality play*” sobre a tragédia humanitária, como subentendem leituras ideológicas ou políticas. Estas dinâmicas são fruto da tensão entre as organizações internacionais e os Estados/outras forças políticas, uma vez que a relação entre eles acaba por cair numa destas quatro categorias: cooperação, cumplicidade, instrumentalização ou confronto. Posto

17 Raquel Freitas, “Gestão de Crises e Migrações Forçadas: Respostas e Dilemas”, *Nação e Defesa*, nº 129, p. 120.

18 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Glossary of humanitarian terms in relation to the protection of civilians in armed conflict*, Nova Iorque: OCHA, 2004, p. 14.

19 Weissman, op. cit., p. 500.

isto, fica claro que há um grande potencial para daqui surgirem problemas ao nível do impacto da ação das organizações, uma vez que dependendo da sua relação com os Estados e da forma como estes usam os ativos que estas fornecem, o impacto destas tanto pode ser positivo, como negativo.

Neste último caso, a utilização perversa dos ativos — principalmente os simbólicos — pode levar a que o trabalho desenvolvido pelas organizações humanitárias sirva até para legitimar, ou apoiar involuntariamente quem está a causar e a fomentar o conflito. Tudo isto levanta questões sobre o papel e a responsabilidade das organizações cujo propósito é prestar apoio em situações de crise humanitária em contextos marcados por tensões e interesses políticos. Assim uma pergunta que se coloca é: o que constituiria uma relação justa de compromisso entre as organizações internacionais e o poder político?

Duas das mais relevantes abordagens que, segundo o autor, ficaram cristalizadas no século XX foram a do “novo humanitarismo” e do “humanitarismo autónomo”.²⁰ A primeira surge no final da década de 90, sendo perfilhada pela maioria dos quadros da ONU, ONGs, doadores e académicos, que surge como uma reação à instrumentalização negativa dos ativos mobilizados pelas organizações por parte dos combatentes. Dito de outra forma, esta leitura fez com que os responsáveis políticos questionassem o dever de neutralidade da intervenção humanitária, considerando que o mesmo contribuía para o arrastar do conflito e ia de encontro ao interesse dos beligerantes de criar e manter a instabilidade interna. A visão das novas guerras como um cenário de crime generalizado levou à adoção de uma visão policial e judicial dos conflitos e da agenda humanitária como tendo necessariamente a missão de combater a impunidade. Estabelecia-se, assim, a responsabilidade das organizações internacionais e das democracias liberais ocidentais de neutralizar/punir os criminosos, ajudando as sociedades disfuncionais a adotar o modelo de paz liberal. Os conflitos armados eram vistos como sintoma de sociedades disfuncionais, incapazes de se gerir sozinhas. O processo/objetivo seria então neutralizar e punir os criminosos de guerra e estabilizar as sociedades (antes disfuncionais) seguindo um modelo de “paz liberal”.²¹ Além disso, a intervenção humanitária não deveria ser meramente paliativa e de curta duração. Deveria ter um papel mais transformador, orientar-se para o longo prazo e para o alcance de objetivos como a manutenção da paz, o desenvolvimento e a reconstrução do Estado segundo um paradigma ocidental.

O “novo humanitarismo” passou, então, a pautar-se por quatro princípios bem distintos dos do modelo clássico: condicionalidade, politização, instrumentalização dos princípios humanitários e militarização. A concessão de ajuda humanitária passou a estar sujeita à condição de o governo a quem era concedida respeitar os direitos humanos, ao invés de permitir a sua atuação por razões estritamente humanitárias. Como as organizações humanitárias são apoiadas financeiramente pelos governos, elas passaram a prosseguir fins políticos. Os princípios humanitários deixaram de ser um fim em si mesmo para passarem a ser um meio de atingir outros objetivos de longo prazo, fossem eles o a implantação do modelo liberal ocidental (democracia, Estado de Direito, economia de mercado),²² o redesenho dos Estados a partir de uma “engenharia” po-

20 Weissman, op. cit., pp. 505-509.

21 V. Maria do Céu Pinto Arena (2016). “Uma Visão Crítica do Peacebuilding das Nações Unidas”, in Patrícia Jerónimo (org.), *Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI: Edição comemorativa do 10.º aniversário do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade do Minho, Braga, DH-CII e Escola de Direito da Universidade do Minho*, pp. 227-229.

22 R. Paris (2002). “International Peacebuilding and the ‘Mission Civilisatrice’”, *Review of International Studies*, vol. 28, n.º 4, pp. 637–656.

lítico-institucional ou provocar mudanças no mapa geopolítico. Por último, o auxílio humanitário passou a ser frequentemente prestado pelas forças militares, numa clara militarização do esforço humanitário.

Já o “humanitarismo autónomo” surge em meados da década de 90 por influência da organização Médicos sem Fronteiras. Esta corrente vê a ambição de influenciar a política interna de outro território, nomeadamente a imposição do modelo democrático e de mercado, como uma espécie de “messianismo revolucionário” que nunca costuma acabar bem. Embora não negando o seu papel político, há uma visão da ajuda humanitária não com o objetivo de “policiar” ou resolver os conflitos, mas de fornecer auxílio de forma neutra, com o objetivo único de salvar o maior número de vidas possível. Permanece no fundo a impossibilidade de evitar a utilização dos ativos materiais e simbólicos de formas que podem prejudicar a população – o que tolhe ainda mais a capacidade de as organizações humanitárias agirem autonomamente.

O défice ajuda-desenvolvimento

Os atores humanitários são particularmente ativos em situações de emergência – particularmente na preparação e resposta a desastres. Contudo, é necessário preparar a fase após o término da emergência. Desde pelo menos meados da década de 1980, tem-se falado sobre a necessidade de uma melhor transição da ajuda ao desenvolvimento. Existem ainda lacunas quando os atores humanitários saem e os atores do desenvolvimento entram. A lacuna entre assistência e desenvolvimento não é apenas uma questão de divisão de tarefas e de território de competências, é uma lacuna com consequências humanas reais. Sabemos que cerca de metade de todos os conflitos resolvidos experimentam uma recorrência do conflito. A resolução da vertente armada do conflito não é suficiente para acautelar a estabilidade do país porque não garante o desenvolvimento sustentado do mesmo.

Cerca de metade dos países que saem de um conflito, recaem nele ao fim de cinco anos. Esta é uma das áreas mais críticas e visíveis da atuação atual das Nações ONU Unidas. Na sequência da em setembro de 2005, foi decidido criar a Comissão para a *Consolidação da Paz* (*Peacebuilding Commission*). A Comissão visa reunir todos os interessados em atividades de consolidação da paz de forma a garantir a coordenação mais eficaz e a implementação mais coerente nesta matéria; atrair e garantir os compromissos políticos e financeiros necessários para as missões de *peacebuilding* (o Fundo Permanente para a Consolidação da Paz mobiliza o financiamento internacional) e conceder apoio técnico e informação especializada para as tarefas de recuperação pós-conflito, em especial as tarefas de restabelecimento das instituições e o desenvolvimento sustentável. Há que sublinhar que o *peacebuilding* deve ser distinguido das atividades humanitárias e de desenvolvimento porque tem objetivos intrinsecamente políticos: “(1) reduzir o ‘risco de retoma do conflito’ e (2) contribuir para a criação de ‘condições conducentes à reconciliação reconstrução e recuperação.’”²³ Se o *peacebuilding* não pode ser considerado ajuda humanitária, *stricto sensu*, também há que ter em conta a distinção entre ajuda humanitária e desenvolvimento.

23 Oliver Ramsbotham (2000). “Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding”, *International Peacekeeping*, vol. 7, nº 1, Primavera, p. 172.

Tal como refere o relatório do Secretário-Geral da ONU elaborado para a Cimeira Humanitária de 2016,²⁴ embora as abordagens humanitárias e de desenvolvimento internacionais tragam alívio a milhões de pessoas, elas não melhoram muitas vezes, de maneira sustentável as perspetivas de vida de muitas pessoas em ambientes frágeis e propensos a crises. Milhões de pessoas ficam assim presas à dependência de ajuda de curto prazo que os mantém vivos, mas não garante a sua segurança, dignidade e capacidade de prosperar e serem auto-suficientes a longo prazo. O Secretário-Geral afirma que a comunidade internacional deveria deixar de lado rótulos institucionais artificiais como “desenvolvimento” ou “humanitário”, de forma a trabalhar em conjunto, por períodos mais alargados, para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como o quadro geral comum de resultados a alcançar. Os fornecedores de ajuda deveriam avaliar as capacidade e ativos que podem contribuir, num determinado contexto, num momento específico (curto, médio e longo prazo) e em direção a um resultado específico. Com base na abordagem holística “Não deixar ninguém para trás” da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,²⁵ Ban Ki-moon apelou ao descartar dos rótulos institucionais artificiais, como “desenvolvimento” e “ajuda humanitária” e instou as agências a “ir além do conforto de silos tradicionais, mandatos e fronteiras institucionais”.²⁶

O problema dominante, refere o Secretário-Geral, é que a assistência internacional ainda funciona muito de maneira tradicional, focada em atingir resultados de projetos individuais, em vez de reunir conhecimentos para gerar resultados mais estratégicos. Opera-se em silos estanques criados por mandatos e estruturas financeiras separados, em vez de se trabalhar para resultados coletivos reunindo as valências dos “humanitários” e agentes de desenvolvimento. Mede-se o sucesso da ajuda em função dos projetos concluídos, pessoas envolvidas, estruturas criadas e recursos mobilizados, em vez dos resultados que eles produzem. A obtenção de resultados ambiciosos para as populações, particularmente em ambientes frágeis e afetados por crises, exige um tipo diferente de colaboração entre governos, atores internacionais humanitários e de desenvolvimento e outros atores: um modelo baseado na complementaridade e no trabalho em conjunto para alcançar resultados coletivos e sustentáveis.

Contudo, há que sublinhar que o *gap*, a fosso “ajuda humanitária-desenvolvimento” não traduz uma relação de competitividade ou rivalidade entre duas áreas distintas, mas pretende manter a diferenciação entre atividades com uma natureza e fins distintos. O envolvimento dos “humanitários” em atividades de desenvolvimento pode comprometer recursos humanitários já limitados. Em segundo lugar, pode minar os princípios humanitários se os “humanitários” tiverem que trabalhar com funcionários dos governos locais. Em terceiro lugar, pode estabelecer expectativas de ação humanitária elevadas, fazendo com que os atores responsáveis, como as agências de desenvolvimento e os Estados, se sintam desresponsabilizados. O

24 United Nations General Assembly (2016). One Humanity: Shared Responsibility - Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit (A/70/709), 2 February, disponível em <https://reliefweb.int/report/world/one-humanity-shared-responsibility-report-secretary-general-world-humanitarian-summit>.

25 UN (2016). The Sustainable Development Goals Report 2016, NY, disponível em <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/leaving-no-one-behind>.

26 V. Louise Redvers (2016). “The “New Way of Working”: Bridging aid’s funding divide”, The New Humanitarian, 9 de junho, disponível em <http://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2017/06/09/new-way-working-bridging-aid-s-funding-divide>; Atsushi Hanatani, Oscar A. Gómez e Chigumi Kawaguchi eds. (2018) *Crisis Management Beyond the Humanitarian-Development Nexus*, Milton Park: Abingdon, Routledge.

Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) também regista que existem demasiadas expectativas da comunidade internacional de ação humanitária (CICV 2015).²⁷ Os Médicos sem Fronteiras observam que os “humanitários construíam estradas, pagavam salários, salvavam vidas e davam vacinas, providenciavam meios de subsistência, educação – fazemos tudo. Parece um circo – dar respostas a muitas solicitações em lugares completamente diferentes”.²⁸ A ECHO²⁹ observou que “o nexa [“ajuda humanitária-desenvolvimento”] é uma oportunidade para a ECHO e os atores humanitários, em geral, se concentrarem mais nas necessidades humanitárias e deixar as zonas cinzentas para outros ... permitindo que os humanitários voltem ao que é básico e ao financiamento humanitário e deixem o resto para outros”, especialmente a criação de resiliência nas sociedades fragilizadas, o que “deveria ser para os atores do desenvolvimento ... porque os atores do desenvolvimento não encontraram uma maneira de trabalhar em situações frágeis”.³⁰ No entanto, os atores do desenvolvimento “também estão muito interessados em salvaguardar as suas formas de trabalhar”, isto é, em manter a sua coutada privada.

Enquanto as diretrizes sobre a preservação dos princípios humanitários não forem esclarecidas, os atores humanitários continuarão a desconfiar dos atores estatais e de desenvolvimento. Mais importante ainda: se os conceitos relativamente ao nexa ajuda humanitária-desenvolvimento e a divisão de águas entre as duas áreas não forem acordados, os atores terão diferentes interpretações dos seus objetivos comuns. Se não forem clarificadas as linhas de liderança, bem como mecanismos de “*accountability*”, a política continuará a ser fluida e não ser claramente assumida por nenhum dos atores. Um último aspeto importante é que se os recursos não forem garantidos, os atores permanecerão independentes e não terão que coordenar a sua política e programas.

Demasiados atores

A ação humanitária atua num terreno particularmente lotado. Começando pelos atores indispensáveis (1) forças armadas locais como as forças governamentais, grupos rebeldes; (2) autoridades civis — todos os responsáveis por questões da administração interna, saúde, ambientais, partidos políticos, personalidades influentes na sociedade local, grupos de ativistas; (3) outros atores internacionais (doadores, agências das Nações Unidas – basicamente atores cujas prioridades e interesses tendem frequentemente a colidir).

O número de organizações não-governamentais aumenta de ano para ano, mas há cada vez mais tipos diferentes de atores: ramos humanitários de milícias e partidos políticos, atores militares e civis envolvidos em operações militares, as Equipas Provinciais de Reconstrução no Afeganistão e Iraque (NATO) e privados com fins lucrativos. Os próprios meios de comunicação são atores do sistema humanitário internacional.

27 ICRC (2015). Principles guiding humanitarian action, vol. 97, n° 897/8.

28 Giedrė Dūdaitė (2018). Humanitarian – Development Divide: Too Wide To Bridge?, 15 de fevereiro, [https://projekter.aau.dk/projekter/en/studentthesis/humanitarian--development-divide-too-wide-to-bridge\(4ef7e2c1-28e6-4705-8f1c-98e227274334\).html](https://projekter.aau.dk/projekter/en/studentthesis/humanitarian--development-divide-too-wide-to-bridge(4ef7e2c1-28e6-4705-8f1c-98e227274334).html)35.

29 A Direção-Geral das Operações Europeias de Protecção Civil e de Ajuda Humanitária (DG ECHO), anteriormente conhecida como Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia.

30 Dūdaitė, op.cit., p. 36.

Nesse campo lotado e diversificado e, em particular, dos atores que não são exclusivamente atores humanitários, como preservar a emergência humanitária de interferências e interesses indevidos? Como preservar o caráter imparcial e neutral da ajuda, evitando colocar em risco a empresa humanitária e os seus agentes?³¹ Tal é ainda mais controverso quando se analisa grupos como forças militares e atores humanitários com fins lucrativos. As ONGs enfrentam questões semelhantes: como se diferenciar de outros atores humanitários? Em rigor, as linhas não são tão claras, pois muitas ONGs obtêm 90% dos seus fundos dos governos. Nesse caso, podem realmente ser consideradas não-governamentais?³²

Um balanço

Atualmente, os conflitos são o principal motor das crises humanitárias. Entre 2014 e 2018, o número de pessoas necessitadas de assistência aumentou mais de 60%. Os exemplos desses conflitos abundam: o conflito sírio está no seu nono ano, a guerra no Iémen está no quinto ano e a crise venezuelana agrava-se perante a impotência da comunidade internacional. A este cenário, há que acrescentar os desastres naturais, responsáveis por um número cada vez maior de pessoas deslocadas e refugiados ambientais. Não existe uma resposta de curto prazo: as “emergências” duram anos, senão décadas.

Com a natureza mutável dos conflitos e o nível exorbitante de pessoas afetadas, a ação humanitária também deve evoluir para incluir elementos de construção de resiliência e desenvolvimento a longo-prazo para ajudar a garantir uma paz viável em situações voláteis. A ação humanitária deve ser cada vez mais interligada com as ferramentas de desenvolvimento para controlar melhor os impactos negativos das crises e criar sociedades mais resilientes. Isso não significa que os “humanitários” devam assumir o papel de profissionais do desenvolvimento, mas que precisam formar parcerias, trocar conhecimentos e usar a sua experiência de trabalhar em ambientes de conflito e pós-conflito para ajudar a desenvolver capacidades de forma a suster choques futuros. A agenda humanitária deve adaptar-se ao cenário internacional em mudança em que pretende operar. Embora a assistência de emergência seja vital, se não houver um enfoque simultâneo em plantar as sementes do desenvolvimento de longo-prazo nos programas humanitários, a ação humanitária corre o risco de produzir exatamente o oposto do resultado pretendido: um resultado que aprisionará a comunidade internacional num ciclo vicioso de políticas reativas (e extremamente caras), criando uma dependência eterna da ajuda humanitária.

Maria do Céu Pinto Arena

Professora Associada com Agregação, Universidade do Minho

31 Thomas G. Weiss (2017). “Humanitarian Action”, in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd e Ian Johnstone (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 303-322.

32 Elizabeth Ferris (2008). “On the Record -Challenges in the Humanitarian Field: The Big Picture”, The Brookings Institution, 29 de abril, disponível em <https://www.brookings.edu/on-the-record/challenges-in-the-humanitarian-field-the-big-picture/>.

Foreword

Dear colleagues: Thank you very much to the organizers for your kind invitation to speak at the “First International Conference on Humanitarian Action and Cooperation for Development” at the University Fernando Pessoa. I am sorry however, that I cannot be with you in person today in beautiful Porto. I would like to congratulate the scientific and organizing committees for putting together this timely Conference at such a critical juncture for the humanitarian and development aid communities.

Dear friends: The facts speak for themselves: Today, more than two hundred (200) million people need humanitarian assistance; More than sixty-eight (68) million people are forcibly displaced from their homes; Almost half of the people in extreme poverty live in fragile contexts; And on top of all this, climate change is causing more displacement. And more suffering than ever before.

So, we must work together to address the enormity of these needs. In three (3) parallel directions: First, we must adapt our humanitarian and development assistance to today’s global needs. Especially in humanitarian aid, we need to invest in innovation to meet these growing needs. Here are just two examples:

Cash and Voucher Schemes. We currently deliver more than thirty-five per cent (35%) of European humanitarian aid through cash. These schemes help restore the dignity of vulnerable people. And allow them to be self-reliant. While also benefitting the local economy. We have seen it work. In Turkey. Iraq. Somalia. Jordan. And Lebanon. So we must continue to build and strengthen these schemes.

Education in Emergencies. This is a top priority for the European Union. Because Education is the foundation for everything else. A shield against so many threats. Offering children hope and prospects. Education is an investment in peace. Education is not a luxury. It is a basic need. Like food and water. Seventy-five (75) million children around the world have their education disrupted in crises. And yet, education is one of the most chronically underfunded sectors in emergencies.

In 2015, only one percent (1%) of the EU humanitarian budget went to education in emergencies. This year we are investing ten percent (10%). Ten (10) times more than four (4) years ago.

Our second priority is to strengthen the “bridge” between humanitarian and development action. The humanitarian and development communities should not work separately. In disconnected silos. Crisis, recovery and development are rings of the same chain. So we must work together, if we want to have maximum impact.

In six pilot countries, we are currently working to connect our humanitarian and development efforts. In Chad. Iraq. Myanmar. Nigeria. Sudan. And Uganda. With encouraging results. To bring our humanitarian and development efforts closer together, we need a common language. And shared analyses of the specific needs of each situation. Using the strengths of both to be most effective.

And our third priority is to build closer relationships with academia. And the private sector. To design targeted, tailor-made approaches. That match the ever-changing needs on the ground. Academia and the

private sector can help us build and refine our knowledge. And increase our efficiency. Through scientific analysis of the humanitarian needs, facts and figures. So we can make informed, effective decisions.

So, I urge you all — academia, experts and researchers — to think about how you can use your scientific expertise to meet our goals. We also need to better engage the private sector. Build partnerships. Share best practices. And learn from their experience.

Dear colleagues: The theme of today's Conference is "rethinking humanitarian and development action". And I could not agree more. We need fresh thinking more than ever. To think "out of the box". To develop innovative ways to deliver humanitarian and development aid. More effectively. And more efficiently. Today — I have no doubt — you are all taking a big step in that direction. Thank you very much. And I wish everyone a productive Conference.

Commissioner Christos Stylianides

European Commission. EU Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management (2014-2019).

Introdução

A Cimeira Humanitária Mundial de maio de 2016, da iniciativa das Nações Unidas, demonstrou a urgência de repensar a ação humanitária. Surgem, daí, vários desafios. Apenas para mencionar alguns deles, podemos referir a articulação das organizações internacionais governamentais e não-governamentais, a necessidade de um maior respeito pelas normas humanitárias e a necessidade de práticas humanitárias mais ligadas às perspetivas de desenvolvimento. Este livro inclui quase cinquenta contribuições em áreas complementares, tanto relacionadas com questões teóricas como com trabalho de campo. Ajudará profissionais e investigadores a repensar as muitas formas de ação humanitária e cooperação para o desenvolvimento, seja dentro dos *clusters* tradicionais seja nas novas áreas – como a utilização de novas tecnologias. O conteúdo foi dividido em seis partes:

- A primeira parte versa sobre organizações humanitárias e trabalho humanitário. A mudança e a incerteza que caracterizam os dias de hoje têm consequências inevitáveis para as organizações humanitárias e para o perfil do trabalhador humanitário. As crises com novas características e os crescentes desafios humanitários acontecem diariamente e o crescimento do terceiro sector ocorre em conjunto com essas exigências urgentes. As contribuições incluídas nesta obra centram-se na importância, prevalência e necessidade de novos paradigmas, que permitirão que os novos desafios sejam enfrentados com sucesso pelas organizações humanitárias e pelo seus profissionais.
- A segunda parte aborda os direitos humanos e o direito internacional humanitário. As normas humanitárias têm de ser mais bem aplicadas e têm de evoluir. Os contributos desta secção, redigida por juristas e por não juristas, refletem o que é necessário melhorar. São também uma oportunidade para clarificar os aspetos essenciais das normas jurídicas e, em particular, as normas costumeiras e as práticas jurisprudenciais. Um outro ponto importante é a interligação entre o direito humanitário e os direitos humanos.
- A terceira parte discute intervenção em crise, missões de paz e reconstrução. A intervenção em situações de crise, mas também a intervenção estrutural, seja para a reconstrução ou para a prevenção, implicam o papel das organizações governamentais e não-governamentais, de militares e civis, tendo em vista a sua definição, a sua estruturação, o seu financiamento, a sua implementação e a avaliação das missões. Estes vários tópicos são discutidos aqui, tanto através de debates teóricos como com estudos de caso sobre intervenções atuais ou passadas.
- A quarta parte centra-se na saúde e segurança alimentar. Uma política que garanta os bens primários de saúde, concebida tanto em termos de capacitação como de competências, é essencial para aumentar os níveis globais de saúde da população mundial e é também um caminho para a redução da pobreza. Os direitos ligados à saúde dificilmente serão garantidos se a segurança alimentar e o direito à alimentação não forem incluídos numa abordagem orientada para os direitos, transparente e visando promover a responsabilidade e o empoderamento dos povos. Esta abordagem não pode basear-se em objetivos políticos vagos e transitórios, muitas vezes sujeitos a revisão política. Pelo contrário, o direito à saúde e aos alimentos deve ser parte integrante de abordagens baseadas no

direito ao desenvolvimento e nos direitos humanos. Esta parte debate não só a questão acima referida, mas também o direito à saúde em geral.

- A quinta parte versa sobre refugiados e migrantes. As migrações e, mais concretamente, as migrações forçadas, em particular as pessoas deslocadas internamente, mas também os refugiados e os requerentes de asilo, são hoje o rosto mais visível das crises humanitárias. Dadas as suas implicações globais, a ligação com os problemas humanitários e de direitos humanos e a relação com questões substantivas como a aceitação das diferenças, a integração e a coesão social, as contribuições incluídas neste volume são, de facto, questões centrais para repensar as práticas.
- A sexta e última parte discute cooperação e desenvolvimento sustentável. Atualmente, a cooperação para o desenvolvimento sustentável assume a forma de solidariedade e de transferência de recursos, tanto norte-sul como sul-sul, num esforço que envolve governos, organizações internacionais e sociedade civil. Por sua vez, o debate sobre a sustentabilidade sublinha os equilíbrios e desequilíbrios ecológicos, socioeconómicos, culturais e educativos, que implicam todos os seres humanos como parte de um “destino” comum. Esta parte reúne o maior número de contribuições, discutindo vários temas relacionados, como a implementação incontornável dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os vários trabalhos incluídos neste volume foram desenvolvidos a partir do Congresso Internacional de Ação Humanitária e Cooperação Para o Desenvolvimento que reuniu, na Universidade Fernando Pessoa, em junho de 2019, vários intervenientes na ação humanitária e na cooperação para o desenvolvimento. O sucesso desta iniciativa é visível na qualidade dos contributos apresentados. Todos eles ajudam a repensar as formas de ação humanitária e a partilhar as melhores práticas.

Finalmente, os editores gostariam de agradecer a todos os participantes e às mais de vinte organizações parceiras envolvidas nessa conferência. Um reconhecimento especial é devido à Comissão Europeia, na pessoa do Senhor Comissário Christos Stylianides, que respondeu positivamente ao convite e compreendeu a importância desta iniciativa, nomeadamente no que respeita à construção de pontes entre peritos académicos e profissionais. Gostaríamos também de expressar o nosso reconhecimento ao nosso coordenador, o CEPESE (Centro de Estudo da População, Economia e Sociedade), pela sua ajuda material decisiva. Por último, agradece-se o apoio incondicional da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa, numa altura em que as questões da formação, qualificação e qualidade da ação humanitária se tornam questões imperiosas.

Os Editores

Introduction

The World Humanitarian Summit of May 2016, at the initiative of the United Nations, has shown the urgency of rethinking humanitarian action. Several challenges emerge. Just to state a few of them, let's refer to the articulation of international and non-governmental organizations, the need for a greater respect for humanitarian norms, and humanitarian practices more linked to perspectives of development. This book includes almost fifty contributions on complementary areas, dealing both with theoretical issues and with field work. It will help professionals and researchers to rethink the many forms of humanitarian action and cooperation for development, both within the usual clusters and in the new areas – such as the use of new technologies.

The contents have been divided into six chapters:

- First, humanitarian organizations and humanitarian work. The change and uncertainty that characterize present days bear unavoidable consequences on humanitarian organizations and the profile of the humanitarian worker. Crises with new features and increasing humanitarian challenges happen daily, and the growth of the third sector is occurring together with those urgent demands. The contributions included in this book focus on the importance, prevalence and necessity of new paradigms, which will enable the new challenges to be successfully tackled by humanitarian organizations and their professional staff.
- Second, human rights and international humanitarian law. Humanitarian standards need to be better applied, and they need to evolve. The contributions of this section, from both jurists and non-jurists, provide a reflection on what needs to be improved. They are also an opportunity to clarify the essential aspects of the legal standards – and in particular customary norms and case-law practices. Another important point is the interconnection between humanitarian law and human rights.
- Third section: crisis intervention, peace missions and reconstruction. Intervention in crisis situations, but also structural intervention, whether for reconstruction or prevention, implies the role of governmental and non-governmental organizations, of military and civil participants, with a view to its definition, its structuring, its financing, its implementation and the evaluation of the missions. These various topics are discussed here both through theoretical debates and by using case studies on current or past interventions.
- Fourth, health and food security. A policy that guarantees health primary goods, conceived as both capacities and competencies, is essential for raising world population health global levels, and is also a path to poverty reduction. Health rights will hardly be guaranteed if food security and a right to food are not included within an approach which aims to be rights oriented, transparent and aiming at fostering peoples' responsibility and empowerment. Such approach cannot rely upon vague and transitory political goals, often subject to political revision. On the contrary, the right to health and food must be an integral part of approaches based on developmental rights and on human rights. This section debates not only the above-mentioned issue, but also health rights in general.
- Fifth, refugees and migrants. Migrations, and more specifically forced migrations, in particular internally displaced persons, but also refugees and asylum seekers, are often the most visible face of

humanitarian crises today. Given their global implications, the link with humanitarian and human rights problems, and the relationship with substantive issues such as acceptance of differences, integration and social cohesion, the contributions included in this volume are indeed central issues to rethinking practices.

- Sixth and last (but not least) section: cooperation and sustainable development. Nowadays cooperation for sustainable development takes the form of solidarity and of resources transference, both North-South and South-South, in an effort involving governments, international organizations and civil society. In turn, the debate on sustainability underlines the ecological, socioeconomic, cultural and educational balances and imbalances, which imply all humans as part of a common ‘destiny’. This section gathers the largest number of contributions, discussing several related topics, such as the unavoidable implementation of the Sustainable Development Goals.

The various works included in this volume were developed at the international conference that brought together at University Fernando Pessoa, in June 2019, various stakeholders of humanitarian action and cooperation for development. The success of this initiative is visible in the quality of the contributions presented. All of them help to rethink the forms of humanitarian action, and to share the best practices.

The editors would like to thank all the participants and the more than twenty partner organizations involved in that conference. Special acknowledgement is due to the European Commission, in the person of Commissioner Christos Stylianides, who responded positively and understood the importance of this initiative, in particular to build bridges between academic experts and professionals. We would also like to express our recognition to our co-organizer, the CEPESE (Research Centre for the study of Population, Economy and Society), for its decisive material help. The Faculty of Human and Social Sciences of the University Fernando Pessoa has also been essential, at a time when the issues of training, qualification and quality of humanitarian action are turning overriding questions.

The Editors

I.

Organizações
humanitárias
e trabalho
humanitário

Humanitarian
Organizations and
Humanitarian Work

Ação Humanitária e os média: amour impossible ou mariage forcé. Aproximação às rádios comunitárias em África

Włodzimierz J. Szymaniak

Universidade Jean Piaget de Cabo Verde

wjs@cv.unipiaget.org

Résumé

Le texte commente la situation de la radio en Afrique (Mali, Guinée-Bissau, Cap-Vert) et les conditions particulières des radios communautaires. Les radios analysées d'un côté détiennent un grand potentiel créatif, mais de l'autre côté courent le risque d'une certaine instrumentalisation par les bailleurs de fonds. Les dilemmes sont fréquents et les solutions difficiles. L'auteur propose la création des moyens pour permettre le partage des contenus (de caractère civique, humanitaire, ou environnementale) entre les diverses stations de radio.

Mots-clefs : radio communautaire ; information ; partage des contenus.

Resumo

O texto comenta a situação da rádio em África (casos de Mali, Guiné-Bissau, Cabo Verde) e a condição particular das rádios comunitárias. As rádios estudadas por um lado detêm um grande potencial criativo, mas por outro lado enfrentam o risco de instrumentalização por causa de mecenatos e patrocinadores. Os dilemas são frequentes e soluções difíceis. O autor propõe também a criação de meios que permitam a partilha de conteúdos, de caráter cívico, humanitário ou ambientalista, entre várias estações da rádio.

Palavras-chave: rádio comunitária; informação; partilha de conteúdos.

As conclusões do Eurobarómetro sobre o pluralismo dos meios de comunicação e democracia, divulgadas pela Comissão Europeia em outubro de 2016, revelaram que a rádio era tida como o meio mais confiável: dois terços dos europeus (66 por cento) e quatro quintos dos portugueses (80 por cento) consideravam a rádio um meio fiável, com elevados valores de confiança que nenhum outro meio atingia (*cf.* Guerra, 2018).

Infelizmente não disponho neste momento de um estudo parecido sobre a África. A situação da comunicação social em África é um pouco paradoxal porque está filtrada pelo ponto de vista europeu com todos os seus preconceitos estereótipos, clichés, tabus ou reservas. Por outro lado, enquanto em Europa funciona o mito da África, forjado pelos livros de Joseph Rudyard Kipling (estilo *The Jungle Book* ou aventuras no meio de leões e elefantes) em muitos países africanos encontramos mais o contramito das terras perigosas,

abandonadas, dominadas pelo narcotráfico e pela corrupção política. Para fundamentar a minha tese posso acrescentar que os meios de comunicação africanos quase não recorrem às fontes de informação internacional provenientes diretamente da África. Por exemplo, as agências noticiosas dos países vizinhos (Mauritânia, Senegal) não contam com clientes em Cabo Verde. Igualmente a agência noticiosa cabo-verdiana Inforpress não conta com clientes africanos. Os órgãos de comunicação rara vez dispõem de correspondentes nos países vizinhos, preferindo correspondências de Paris ou de Lisboa. Em consequência, a informação que recebemos sobre a África provem da Agência Lusa ou da France Presse ou simplesmente é “papinha” da informação global.

Toda discussão sobre a Rádio em África começa por enumeração das vantagens deste meio. Geralmente costuma-se dizer que é o melhor meio para atingir o grande número de pessoas e que a audição da rádio vai ao encontro da tradição, da cultura oral nas províncias africanas.

Tal como escreveu André-Jean Tudesq na obra *L'espoir et l'illusion* “C'est à partir de la radio que les médias se sont vraiment implantés en Afrique et c'est la radio qui s'est le mieux africanisée” (1988, p. 10). A rádio é o meio mais africanizado. Podemos confirmar que desde o início, ou seja desde a primeira metade do século XX, a rádio ganhou uma posição forte no meio das sociedades africanas. Basta ver as fotografias de Seydou Keita que mostram claramente a importância da rádio na sociedade africana. Permito-me de recorrer a teoria de Marshall Mac Luhan que dizia que o conteúdo de um meio é sempre um outro meio, assim nas fotografias encontramos que é a rádio que preenche o vazio (o *horror vacui*).

Salvato Trigo (1988, p.13), historiador da literatura, no Prefácio ao livro *Jornalismo e Literatura* afirma que “é nas áreas africana e brasileira que o jornalismo e a literatura mais se aproximam, sobretudo pela via da crónica e da grande reportagem.” E aqui penso que nos aproximamos ao grotismo, quer dizer a tradição da literatura oral africana. (diapo5). O griot (a palavra veio do português *criado* em século XVI) chamado também *djeli* (em fula) é uma personagem importante na estrutura social africana. É poeta (épico, lírico e satírico), mas também assume a função de educador. Tradicionalmente provem da casta dos griotes. ou seja é uma profissão hereditária. Por isso, a tradição atribui-lhe a função de guardião da herança cultural não material (contos, provérbios, canções, genealogia etc). É também músico e se acompanha por vários tipos de harpa africana, cimboa (utilizada igualmente na música cabo-verdiana). O griot pode ser lírico, épico ou satírico, mas nem rei pode castigá-lo. Alguns até dizem que o blues americano é a transplantação da tradição africana de griot na sequência do tráfico de escravos.

Como escreveu Cheikh Hamidou Kane (in Jean-Michel Djian *Les manuscrits de Tombouctou*, (2012, p.74) no fim de anos noventa, as rede de rádios rurais da África Ocidental revelaram ao mundo inteiro os documentos inéditos da tradição da literatura africana tal mal e pouco conhecida universalmente. A rádio contribuiu também para o desenvolvimento do *sketch* (forma dramática mínima) da leitura rapsódica e do teatro radiofónico. Assim, a paisagem radiofónica na África oferece um laboratório fascinante para pesquisa no campo de Ciências da Comunicação.

O desenvolvimento rápido das rádios comunitárias começou na década dos noventa, conjuntamente com o abandono de ditaduras do partido único. Em Mali o alvará para uma rádio comunitária custa 100 mil CFA (152 euros), mas muitas estações funcionam sem nenhuma autorização concedida. É como um

antídoto e símbolo do combate ao monopólio exercido durante o estado durante três primeiras décadas da Independência (Amadou Ba [in] Jean-Jacques Cheval, 2005, p. 118).

O exemplo mais sucedido é a radio rural de Kayes, nascida ainda no tempo da ditadura em 1988 com o apoio da Agência da Francofonia. É de sublinhar a colaboração entre a Rádio Kayes e la Radio Fréquences Plurielles, sediada em Saint-Denis (França), e que conta com a participação da associação de malianos em França. É relevante que tocam temas delicados ou mesmo tabus como por exemplo poligamia, excisão feminina, problemas no lar, imigrantes em situação irregular etc.

Mesmo uma observação superficial da paisagem radiofónica da África Ocidental permite nos perceber que fazer rádio na África é *learning by doing* quer dizer aprender fazendo, mas inclui também o contacto com os conteúdos de qualidade. E aqui queria enaltecer o papel da Radio France Internacional, radio que atingiu quase o estatuto de um meio nacional em vários países. /Basta lembrar a sua interdição de emissão na Mauritânia após o golpe de Estado protagonizado por Mohammed ould Abd al Aziz, depois reeleito democraticamente como Presidente da República (paradoxos africanos). Até podemos dizer que a RFI foi uma escola de comunicação para muitos jornalistas ou animadores africanos. Observei mesmo que, no meio de jornalistas africanos, a RFI é vista como mais objetiva por ser estrangeira. O africano desconfia do africano porque sabe que todos sofrem pressões da mesma natureza, começando pela família, amigos, grupo político, vizinhança, clã, casta etc. Penso também que a RFI (e a RTP África seguindo o seu exemplo) conseguiu estabelecer laços de cooperação, quer dizer um antídoto contra os efeitos negativos da tentativa da influência (cf. Perret, 2005). Assim RFI não só dialoga com vários públicos, mas também fornece programas, ações de formação, documentos, manuais e até apoio técnico.

Estudo de caso

1. Rádio *La Voix du Nord* em Essakane Província de Tombuctu



Foto nº 1.

Radio *La Voix du Nord*, Essakane
(fot. W. Szymaniak)

Existiu desde 2007, graças ao apoio e formação da ONG canadiana Geekcoorps.

A grelha de programação inclui programas religiosos, (Islão, sexta-feira é dia sagrado para muçulmanos, *prêche-sermão*), de cidadania (*droit et devoirs*), contos e lendas (tradição de griotes), retransmissões de Radio Televisão de Mali e o *bal de samedi*. Quer dizer, nas aldeias vizinhas as pessoas aproveitam a música da rádio para festas particulares, o que já se tornou tradição em África.

O pessoal da rádio recebeu a formação técnica em Gao. Posso acrescentar que uma das riquezas de África consiste na capacidade de aprendizagem e de uso de línguas. Assim uma modesta rádio no deserto utiliza 4 línguas: o francês, o árabe (clássico e hassaniya), tamaxeque (língua berbere), e o songhai (língua da família atlântica). A vestimenta (*vide* foto nº 3) evidencia a cultura e a língua.



Foto nº 2.

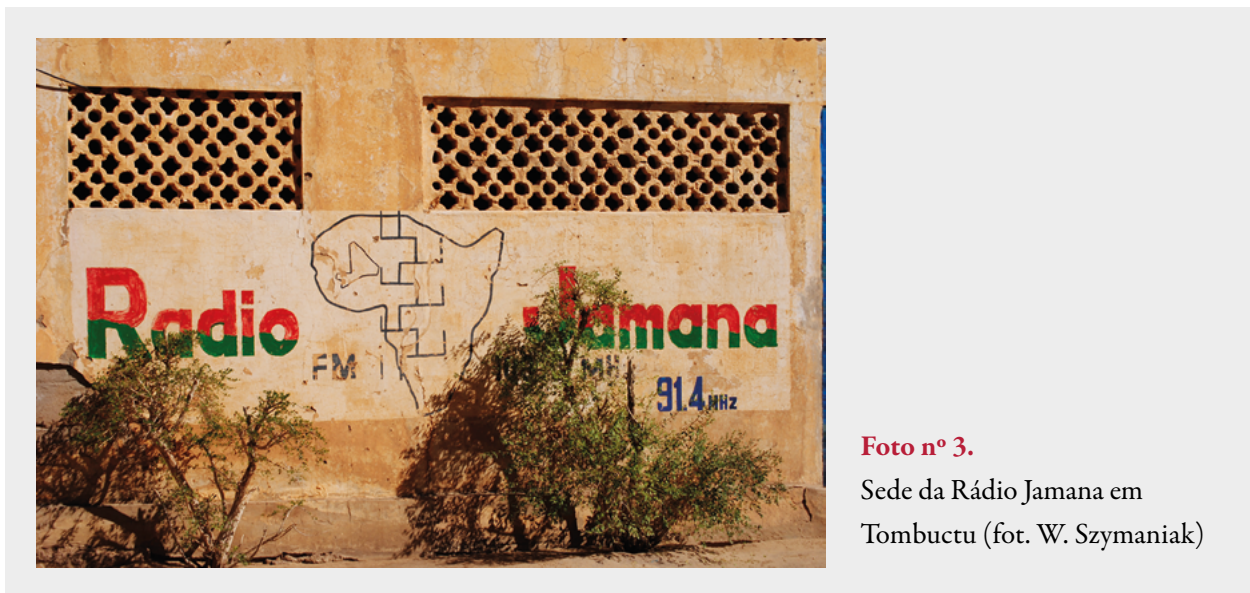
Pessoal da Radio *La Voix du Nord*
(fot. W. Szymaniak)

A África é terra de paradoxos e durante a última guerra em Mali o diretor da Rádio apoiou o Frente de Libertação de Azawad, grupo armado em coligação com a Al-qaeda de Maghreb Islámico. Em consequência a rádio foi encerrada. Agora não tenho notícias.

Outra característica muito comum das Rádios em África é o financiamento. Muitas começam com o apoio externo (geralmente as ONG de fora), que as situa um pouco a nível de jornalismo para o desenvolvimento em detrimento do jornalismo moderno, virado para confrontação de atores sociais e a investigação de irregularidades. Infelizmente o poder político muitas vezes pressiona ou até condiciona às autorizações para realização de projetos, exigindo a neutralidade política, leia-se abstenção de qualquer observação crítica. Casos de este tipo já foram muito bem descritos, por exemplo por Ryszard Kapuscinski em *Imperador* ou por Jean-Christophe Rufin em *Causes Perdues*. Os dois livros, retratos da Etiópia, já se tornaram clássicos, mas os mesmos problemas perduram.

2. Rádio *Jamana*

Outra rádio da mesma região é a Rádio *Jamana* sediada na cidade mítica de Tombuctu.



A rádio emite em cinco línguas: tamaxeque, songhai, árabe, francês e fula. Há também uma preocupação pelo público infantil (*plateau enfant*) e pelas mulheres (*dame, cercle féminin*). Há também griots tuareques (muitas vezes senhoras) no espaço *contes tamacheques*.

Em breve vemos uma diversidade de programas que acompanha muito bem na hora de tomáramos um chá na misteriosa noite africana. Pessoalmente tive um prazer especial de ouvir música da Rádio *Jamana* nas línguas que não entendo, mas isso não diminuía as sensações estéticas.

Recentemente orientei um trabalho sobre rádios comunitárias em Cabo Verde.

A minha estudante, analisou nove rádios comunitárias em Cabo Verde. Todas enfrentam problemas financeiros que muitas vezes até impossibilitam a realização normal da missão. Por outro lado, diversos programas de apoio criam o risco de instrumentalização dos conteúdos para responder as exigências da *mainstream*. Por exemplo, na mítica ilha de Santo Antão existe a Rádio Comunitária para o Desenvolvimento da Mulher (propriedade da ONG AMI-Paul), entretanto no staff da Rádio não há nenhuma mulher (sic!). Seguramente as belas crioulas, como na canção *Sangue Beirona*, estão escondidas *Lá na fundo di ladera*.

Como escreveu Carlos Santos (2017, p.203): “As rádios comunitárias nasceram defeituosas. Na maior parte dos casos (há exceções honrosas) a gestão das rádios é feita por associações de fachada que só servem para esconder a mão (in)visível das Câmaras Municipais e outros poderes sob o capa de agentes promotores do desenvolvimento local, quando na verdade têm interesses ideológico-partidários. Isto é grave porque desvirtua o conceito e a missão das rádios comunitárias.”

3. Rádio Djan-Djan

Outra rádio que pretendo comentar é a Rádio Djan-Djan Voz das Ilhas Bijagós. É uma rádio de forte componente ecológica porque está situada dentro da área protegida.



Foto nº 4.
Rádio Djan-Djan, Bubaque,
ilhas Bijagós, Guiné-Bissau

A comunicação social rara vez veicula notícias positivas da Guiné- Bissau, embora haja também aspetos positivos. Em termos culturais e linguísticos a Guiné pode partilhar muito com o Cabo Verde (língua veicular- crioulo). A grelha da rádio, de alguma maneira, enfatiza a problemática local. Ali também tive a oportunidade de ouvir, dentro do programa *noite suave* magníficas leituras rapsódicas de contos em crioulo com acompanhamento da música mandinga. Por outro lado, Bubaque e outras ilhas Bijagós (Orango, Soga, Unhocomo) são um lugar fascinante, não só do ponto de vista biológico, mas também cultural. A rádio trabalha com as línguas crioula, portuguesa, bijagó e mandinga.

Resumindo este breve percurso pela paisagem radiofónica em África podemos tranquilamente afirmar que as rádios comunitárias no continente podem oferecer muito para os eventuais intercâmbios. A tendência atual passa pela relação entre a rádio com as redes sociais que por um alavancam e fidelizam o público, mas por outro lado dificultam a padronização da qualidade:

Observando a paisagem das rádios comunitárias em África penso que uma possível via de desenvolvimento reside na troca de conteúdos de qualidade. Tal como existe RER (*réseau de radios rurales africaine*) sediado em Ouagadougou. Tendo como objetivos: intercâmbio de programas (via net ou em cd), fomento das coproduções e apoio técnico. Por exemplo se alguém de Santa Cruz fizer uma reportagem brilhante

sobre a região onde mora, o programa pode ser interessante (*why not?*) para um ouvinte em Santo Antão. Se há projetos inovadores em Moia-Moia, talvez as experiências podiam ser úteis para as pessoas em Tarrafal de Monte Trigo, a zona mais remota em Santo Antão. A minha proposta vai ao encontro de criação de uma espécie fonoteca digital. Um projeto que englobe várias rádios onde cada membro vai depositar programas de qualidade. Assim vai se construindo um arquivo partilhado. O acesso seria reservado aos participantes do projeto (cadastrados) que assinavam uma ficha de autorização de partilha de conteúdos. Ao requisitar o download de um conteúdo o usuário preenchia a respetiva ficha técnica sobre a emissão. Em consequência, oferecia também dados passíveis a serem transformados em indicadores de audiência. A participação no projeto implicava o respeito de direitos de autor (colocação de conteúdos piratas produz “cartão vermelho”) e um estímulo para criatividade. Não devemos esquecer que a partilha é condição *sine qua non* da criatividade. Mais penso que com um pouco de jeito a cooperação podia até concorrer com as grandes rádios. Vejamos exemplo, género jornalístico tão fácil como revista da imprensa. Alguém em Cabo Verde podia fazer (neste dias) uma panorâmica de notícias sobre a Guiné-Bissau Acham que uma radio na Guiné-Bissau não estaria interessada? Em breve, temas de interesse não faltam.

Bibliografia

- Ba, Amadou** (2005). Les rádios de proximités en Afrique de l’Ouest, in : Cheval, Jean-Jacques, Audiences, publics et pratiques radiofoniques. Bordeaux: MSHA.
- Djian, Jean-Michel** (2012). *Les manuscrits de Tombouctou: secrets, mythes et réalités*. Paris: Lattès.
- Guerra, Paulo** (2018). *Provedor do Ouvinte. Relatório de Actividade 2017*. Rádio e Televisão Portuguesa.
- Perret, Thierry** (2005). *Le temps des journalistes*. Paris: Karthala.
- Santos, Carlos** (2017). *O Megafone do Poder*. Praia: Imprensa Nacional.
- Tudesq, André-Jean** (1988). *L’espoir et l’illusion*. Bordeaux: MSHA.
- Trigo, Salvato** (1988). Prefácio ao *Jornalismo e Literatura Actas do II Encontro Luso-Africano-Brasileiro*. Lisboa: Vega.

Programas do Projeto Participar disponibilizados gratuitamente pela Universidade de Brasília: uma ação comunitária

Mara Rubia Rodrigues Martins

Doutoranda em Ciência da Informação na Universidade Fernando Pessoa

Fernando Bandeira

Professor Auxiliar Universidade Fernando Pessoa

fband@ufp.edu.pt

Resumo

Apesar de ser crescente a consciência da importância dos indivíduos com deficiência como cidadãos plenos, ainda é longo o caminho a percorrer na sua capacitação, quer como cidadãos, quer na aquisição de capacidades profissionais. Neste sentido quer a gestão das suas necessidades quotidianas, quer outras aprendizagens podem ser potenciadas pela utilização de programas dedicados e especialmente adequados às suas necessidades. Foi com esse intuito que o Departamento da Ciência da Computação, da Universidade de Brasília, criou o Projeto Participar conciliando o trabalho voluntário de alunos, especialistas no desenvolvimento de aplicações e pedagogos para o desenvolvimento de tecnologias educativas de uso gratuito, destinadas a pessoas com deficiência, cuja finalidade é ajudá-las a lidar com as diferentes solicitações do seu dia a dia e capacitá-las para melhorar a sua qualidade de vida. O presente artigo foca o interesse que motivou a equipe do projeto a pesquisar e desenvolver ferramentas que lhes pudessem ser úteis, partindo das suas vivências e necessidades, com foco na funcionalidade social de aprendizagens básicas, a fim de proporcionar a inclusão social dos estudantes que utilizam os programas do Projeto Participar.

Palavras-chave: programas do Projeto Participar; Transtornos do Espectro do Autismo (TEA); deficientes intelectuais; Universidade de Brasília; ação comunitária.

Abstract

Although there is a growing awareness of the importance of individuals with disabilities as full citizens, there is still a long way to go in their training, both as citizens as in the acquisition of professional skills. In this sense the management of their daily needs and other learning experiences can be enhanced by the use of dedicated programs especially suited to your needs. To this end, the Department of Computer Science at the University of Brasilia created the Projecto Participar, which reconciles the volunteer work of students with expertise in software development and educators, for the development of free applications for people with disabilities, whose purpose is to help them cope with the different demands of their daily lives and enable them to improve their quality of life. This article deals with the interest that motivated the project team to research and develop tools that could be useful to them, starting

from their experiences and needs, focusing on the social functionality of basic learning, in order to provide for the social inclusion of students using Projecto Participar software.

Keywords: software Projeto Participar; Autism Spectrum Disorder (ASD); intellectually disabled; Universidade de Brasília; community action.

Introdução

A educação precisa de ferramentas que contribuam para o desenvolvimento e melhor qualidade de vida para estudantes autistas e seus familiares. Desta forma, as Tecnologias Assistivas (TA) auxiliam no trabalho pedagógico realizado por professores e têm muito a acrescentar no processo de aprendizado dos estudantes.

Nas últimas décadas a educação tem sido uma forte aliada para as pessoas autistas. Para (Rivière, 2010):

nos últimos anos, a educação caracterizou-se por um estilo mais pragmático e natural, mais integrador e menos 'artificial' que nos anos anteriores, mais centrado na comunicação como núcleo essencial do desenvolvimento, mais respeitoso com os recursos e as capacidades das pessoas autistas (p. 237).

O desafio atual na educação de pessoas com Transtornos do Espectro do Autismo (TEA) é que as escolas sejam capazes de responder adequadamente à diversidade de necessidades individuais, promovendo respostas educacionais que ultrapassem simplesmente a inclusão escolar no sentido da acessibilidade.

As escolas precisam se preparar não apenas para receber todos os alunos, mas atendê-los no sentido de oferecer os recursos necessários a fim de que se desenvolvam de acordo com suas potencialidades, se tornem pessoas independentes e melhorem significativamente a sua qualidade de vida.

O grande desafio é fazer com que todos sejam atendidos em suas necessidades, que muitas vezes não estão descritas no currículo formal de um determinado ano em que o aluno esteja matriculado.

Foi pensando neste desafio que o Departamento da Ciência da Computação da Universidade de Brasília, idealizou o Projeto Participar que tem como um dos objetivos complementar o trabalho pedagógico realizado pelos professores em suas práticas pedagógicas, por meio da produção e disponibilização gratuita de seus programas educacionais.

Neste contexto o artigo que agora se apresenta, visa em termos genéricos, documentar como os programas de acesso gratuito (*freeware*), podem contribuir para o desenvolvimento e a integração em dois planos: a) o desenvolvimento de crianças autistas, mitigando as suas limitações e promovendo as suas competências; b) a forma como as universidades podem contribuir para o desenvolvimento e facilitar a integração dessas crianças, pela criação de aplicações que favoreçam o seu desenvolvimento intelectual e promovam as competências necessárias aos múltiplos desafios com que elas se irão confrontar.

1. O Autismo

A palavra “autismo” deriva do grego “autos”, que significa “voltar-se para si mesmo”. A primeira pessoa a utilizá-la foi o psiquiatra austríaco Eugen Bleuler, em 1906, para se referir a um dos critérios adotados em sua época para a realização de um diagnóstico de Esquizofrenia.

A palavra referia-se à tendência do esquizofrênico de “ensimesmar-se”, tornando-se alheio ao mundo social, fechando-se em seu mundo, como até hoje se acredita sobre o comportamento autista (Martins, 2007).

Em 1943, o psicólogo Leo Kanner estudou com mais atenção onze pacientes com diagnóstico de esquizofrenia. Observou neles, comportamentos que hoje tipificam o “autismo” como característica mais marcante. Assim teve origem a expressão “Distúrbio Autístico do Contato Afetivo” para se referir a estas crianças (Kanner, 1997).

Na década de 60 o psicólogo Lovaas (1981) e seus métodos analíticos comportamentais começaram a ganhar espaço no tratamento do autismo. Seus resultados apresentavam-se de maneira mais efetiva do que as tradicionais terapias psicodinâmicas.

Um avanço significativo ocorreu na década de 70 quando Lorna Wing (1985) realizou um estudo detalhado no qual identificou uma tríade de deficiências nas crianças com autismo: incapacidade na interação social, dificuldade de comunicação e para realizar atividades lúdicas e imaginativas. Essa tríade de prejuízos no desenvolvimento, denominada “Tríade de Lorna Wing”, ficou mundialmente conhecida.

Atualmente o diagnóstico do autismo é clínico e requer observação dos comportamentos da pessoa. Para diagnóstico são utilizados dois instrumentos mundialmente reconhecidos: a CID 10 (1993) e DSM-5 (2014).

De acordo com a Décima Classificação Internacional de Doenças (CID 10, 1993), o autismo recebe a classificação F84-0 e é considerado Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), caracterizado por dificuldades nas interações sociais e na comunicação, repertório restrito e estereotipado de interesses, desenvolvimento atípico manifestado antes dos três anos de idade.

Em 2018 foi lançada a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-11) que reuniu os Transtornos Globais do Desenvolvimento que terão um só diagnóstico de Transtorno do Espectro do Autismo, mas que entrará em vigor no Brasil a partir de 2022.

É importante destacar que o diagnóstico é realizado por meio de observação clínica e pela história referida pelos pais ou responsáveis. Desta forma, não existem marcadores biológicos que estabeleçam o diagnóstico.

A última edição do Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, o chamado DSM-5, foi publicado em maio de 2013 e as principais áreas afetadas a serem consideradas no diagnóstico de autismo serão os déficits na comunicação social e os comportamentos fixos e repetitivos. Tendo em vista que é difícil separar os déficits de comunicação e os sociais, uma vez que estas duas áreas são interligadas significativamente.

E ainda, dentro do DSM 5 (2014) os Transtornos do Espectro do Autismo serão classificados de acordo com níveis de gravidade que são baseados na quantidade de apoio necessário, devido aos desafios com a comunicação social, interesses restritos e comportamentos repetitivos.

Uma pessoa pode ser diagnosticada com Transtorno do Espectro do Autismo, Nível 1 (necessita de apoio), Nível 2 (necessita apoio substancial) ou Nível 3 (exige um suporte muito substancial).

A incidência do Transtorno do Espectro Autista vem aumentando de acordo com estudos recentes porque o diagnóstico tem se tornado cada vez mais efetivo e precoce. Segundo a atualização realizada em 2018, no site do *Centers for Disease Control and Prevention*, cerca de um por cento da população mundial está dentro do espectro do autismo, mesmo que sem diagnóstico. Segundo os resultados apresentados: “para 2014, a prevalência geral de TEA entre os 11 locais de ADDM (Arizona, Arkansas, Colorado, Geórgia, Maryland, Minnesota, Missouri, Nova Jersey, Carolina do Norte, Tennessee e Wisconsin) foi de 16,8 por 1.000 (uma em 59) crianças com 8 anos.”

Essa estimativa é relevante a fim de que haja investimentos em pesquisas e políticas públicas para diagnóstico precoce e intervenções em diversos níveis, para proporcionar uma melhor qualidade de vida a essas pessoas e seus familiares.

2. Currículo Funcional Natural

Para os leitores menos versados convém recordar que a designação correcta de autismo é “Transtornos do Espectro do Autismo” (TEA). Dessa maneira, o DSM-5 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 2014) aponta que o TEA pertence a uma condição de transtornos relacionados à desordem no neuro desenvolvimento. Segundo Soares e Cavalcante Neto

é definido como um distúrbio do desenvolvimento neurológico estando presente desde a infância apresentando déficit em duas áreas: socio comunicativa e comportamental (comportamentos fixos ou repetitivos) (Soares e Neto, 2015, p. 446).

Por se tratar de um espectro, atinge o sujeito de diversas maneiras e intensidades que vão do grau mais leve, passando pelo moderado até casos mais severos, dependendo do nível de apoio que o indivíduo necessite.

O preâmbulo anterior é crucial para se introduzir o tópico da necessidade de desenvolver projectos e planos educativos, baseados no perfil de cada criança com o espectro do autismo e na consequente alavancagem do seu potencial no que se refere à aquisição, desenvolvimento e uso de competências.

Neste âmbito, final da década de 80 Le Blanc (1998) e sua equipe decidiram implantar um programa de educação intensivo do currículo funcional a serem utilizados com pessoas com deficiência intelectual, autismo e problemas de conduta.

Segundo Suplino:

O termo funcional refere-se à maneira como os objetivos educacionais são escolhidos para o aluno, enfatizando-se que aquilo que ele vai aprender tenha utilidade para sua vida no momento atual ou a médio prazo. O termo natural diz respeito aos procedimentos de ensino utilizados, colocando-se em relevo fazer o ambiente de ensino e os procedimentos o mais semelhantes possível ao que pode ocorrer no cotidiano (Suplino, 2009, p.13).

As bases do currículo funcional são propor objetivos educacionais com ênfase em ensinar atividades com funcionalidade, procedimentos flexíveis, adaptados às habilidades individuais, centradas nos pontos fortes. Assim “este currículo propunha desenvolver habilidades que levassem as crianças a atuarem da melhor forma possível dentro do seu ambiente tornando-as mais independentes e criativas” (Suplino, 2009, p.32). Nesta proposta a intervenção é individualizada e baseada no ensino de habilidades em sequência, com evolução gradativa de dificuldades, com reforço a fim de motivarem o estudante, favorecendo a generalização para outros ambientes e situações similares.

As habilidades atuais de cada aluno, o seu potencial pedagógico, as suas necessidades são consideradas ao se elaborar os objetivos pedagógicos a serem alcançados. É necessário se pensar em um planejamento individual e adaptado para esses estudantes, que lhes permita circular por diversos espaços físicos, utilizar variados materiais e recursos tecnológicos e outros que se fizerem necessários.

Não é concebível se pensar em inclusão sem ampliar as ideias, os recursos, as possibilidades, sem uma política pública que proporcione ao sistema inclusivo social as oportunidades que cada cidadão necessita.

Os programas do Projeto Participar têm como fundamento o currículo funcional natural com conteúdos que são vivenciados pelos estudantes em seu cotidiano. É um conteúdo de vida.

3. Tecnologia Assistiva

O Currículo Funcional Natural, propõe estratégias educativas, que pela sua natureza requerem instrumentos para as operacionalizar e materializar, entre a miríade de instrumentos existe um conjunto que, pela sua importância, é particularmente relevante para o objecto de estudo deste artigo: as tecnologias assistivas.

A Tecnologia Assistiva (TA) é um termo utilizado para indicar todo e qualquer recurso utilizado para propiciar e ampliar habilidades funcionais às pessoas com deficiência, oportunizando melhores condições de comunicação, mobilidade, adaptação ao ambiente e utilização dos recursos para executar tarefas necessárias, a fim de proporcionar uma vida com maior qualidade e independência.

Segundo Bersch:

A TA deve ser entendida como um auxílio que promoverá a ampliação de uma habilidade funcional deficitária ou possibilitará a realização da função desejada e que se encontra impedida por circunstância de deficiência ou pelo envelhecimento. Podemos então dizer que o objetivo maior da TA é proporcionar à pessoa com deficiência maior independência, qualidade de vida e inclusão social, através da ampliação de sua comunicação, mobilidade, controle de seu ambiente, habilidades de seu aprendizado e trabalho (Bersch, 2013, p. 2).

Desta forma os programas são considerados assistivos, uma vez que se propõem a orientar o processo de aprendizagem, mas esses deverão ser vistos como mais um recurso a fim de auxiliar o professor no ensino das habilidades e conhecimentos.

De acordo com Sonza, A. *et al.* (2013), “Os programas, ou programas de computador, são utilizados em sua maioria para atender necessidades específicas empresariais, de micro a grandes organizações”

(p. 270), entretanto, o Instituto de Tecnologia Social (ITS) utiliza o termo Tecnologia Social Assistiva (TSA) para as ferramentas criadas com o objetivo de favorecer o desenvolvimento de habilidades de vida diária, a fim de que o usuário tenha a oportunidade de ser mais autônomo e tenha mais qualidade de vida.

O primeiro desafio que este artigo se propôs, cumpre-se aqui ao argumentar que as crianças deficientes intelectuais e autistas, são suscetíveis de adquirir conhecimentos e competências práticas que lhes permitem contribuir e realizar-se em *raport* social, sendo necessário para tal as estratégias pedagógicas apropriadas e os instrumentos para as operacionalizar, no caso as tecnologias assistivas, no formato de programas educacionais.

A próxima questão relaciona-se com o como produzir ferramentas efectivas a um preço acessível ou mesmo gratuitas e que auxiliem qualquer professor que queira utilizar essa tecnologia com seus estudantes autistas.

4. Universidade e os Programas Gratuitos do Projeto Participar

É vasta a contribuição *pro-bono* das universidades para as tecnologias da informação no desenvolvimento de programas gratuitos, são variadas as razões que motivam a esta dimensão: financiamentos com essa condição, “*giving back*” (restituir valor à sociedade), criar reputação, funcionar como montra para as empresas, familiarizar os alunos na resolução de problemas práticos, recompensa intrínseca; altruísmo (Kogut e Metiu 2000; Krogh e Hippel, 2003).

O Departamento de Ciência da Computação da Universidade de Brasília materializa os valores subjacentes aos programas gratuitos por meio do Projeto Participar, que recebeu este nome pois visa proporcionar meios aos estudantes deficientes intelectuais e autistas para “participar” na sociedade, por meio de vivências e inclusão com perspectivas de aprendizagens que oportunizem a aplicabilidade social em sua vida diária.

Os programas resultantes do projecto são idealizados por pedagogas com experiência prática em relação com estudantes deficientes intelectuais e autistas, são também acompanhados e validados sob a sua responsabilidade, em escolas da rede pública de ensino de Brasília/Brasil, sob a coordenação e orientação de um professor doutor do Departamento de Ciência da Computação da Universidade de Brasília.

Na perspectiva da Universidade de Brasília (UnB) o projecto tem uma vertente formativa onde se destacam os vídeos produzidos e editados pela UnB TV e outra pedagógica, pois o desenvolvimento dos programas foi realizado por estudantes do curso de graduação em Ciência da Computação, como trabalho de conclusão de curso apresentado em banca examinadora.

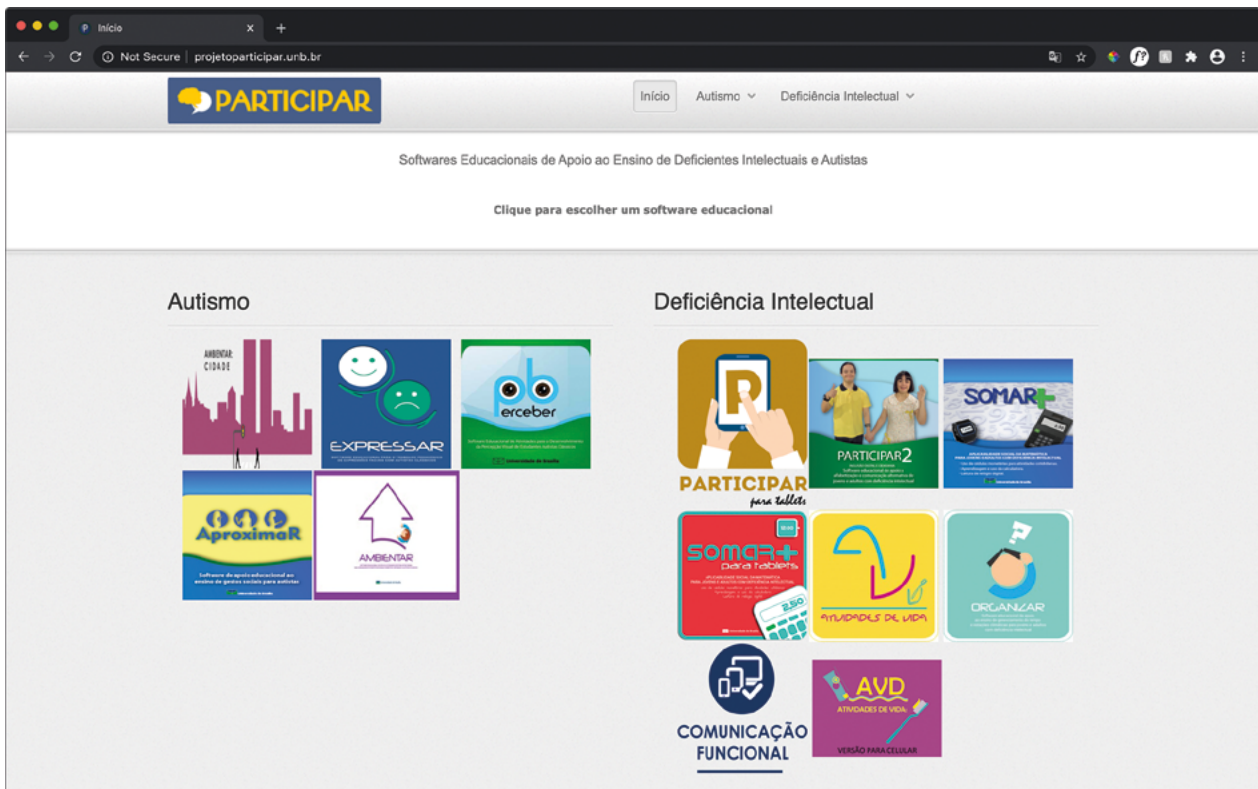


Figura 1. Página inicial do Projeto Participar [Fonte: Projeto Participar (<http://www.projetoparticipar.unb.br/>)]

Todos os produtos do Projeto Participar têm as mesmas bases pedagógicas: trabalham conteúdo do currículo funcional, o professor é o mediador durante o uso de cada programa, pois seleciona as lições de acordo com a necessidade e capacidade de cada estudante, as atividades dos programas devem ser complementares ao trabalho realizado pelo professor, que utiliza recursos variados, as lições podem ser trabalhadas quantas vezes o professor desejar, podem ser usados os vídeos motivacionais de cada programa ou outra estratégia que o professor desejar.

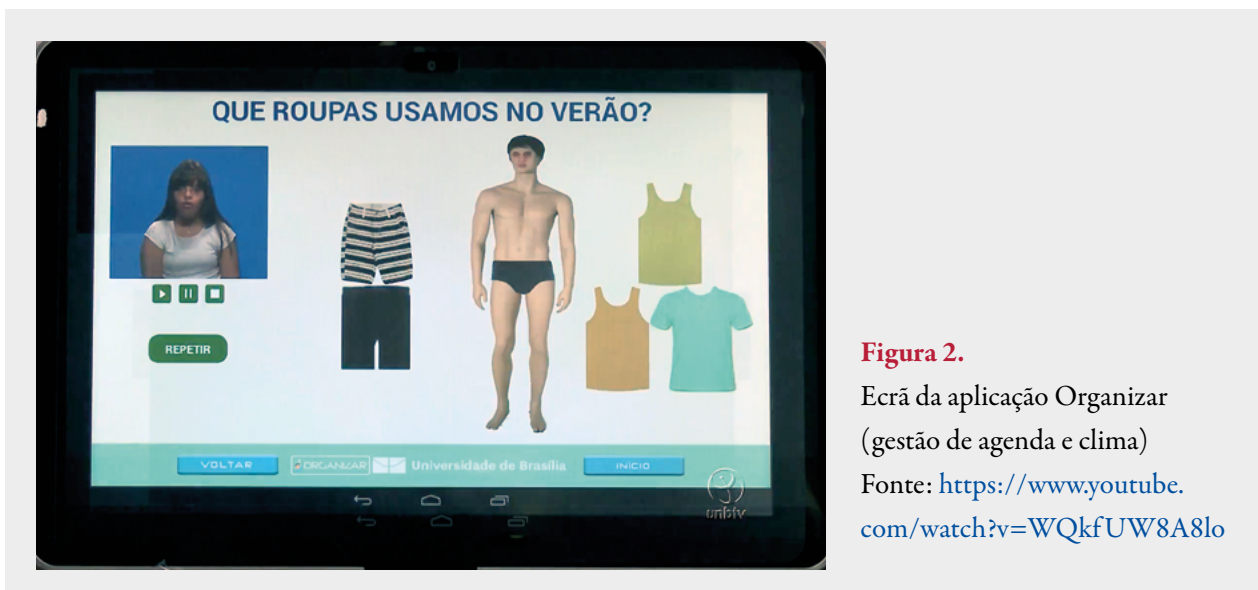


Figura 2. Ecrã da aplicação Organizar (gestão de agenda e clima)
Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=WQkfUW8A8lo>

O processo de desenvolvimento da ferramenta passa pela fase de pesquisa, elaboração, teste em laboratório e validação em escolas públicas de Brasília. Nessa última fase a ferramenta foi aplicada junto aos estudantes autistas e também foi realizada uma coleta de sugestões por parte dos professores envolvidos no processo, para ulterior evolução dos programas, como matéria de avaliação na arguência e defesa dos projectos de graduação dos estudantes.

Por fim, os produtos do Projeto Participar, são registrados pela UnB e recebem números de patentes. Os autores doam os direitos autorais para a Fundação Universidade de Brasília, tornando os produtos exclusivos da União, ou seja, do Governo Federal Brasileiro. Para tanto, esses não poderão ser comercializados, negociados ou disponibilizados, sem a autorização da UnB.

5. Unindo esforços para fazer a diferença

Não há financiamento governamental ou de outras fontes particulares para as pesquisas e desenvolvimento dos produtos do Projeto Participar assim, os autores e a coordenação do programa custeiam as necessidades pertinentes atuando, como voluntários, sensibilizados em prol da causa.

Realizar um trabalho voluntário é uma contribuição social em benefício de uma comunidade ressaltando valores morais como solidariedade e altruísmo e, muitas vezes, é exercido por profissionais especializados como é o caso deste projeto, ao mesmo tempo, provoca sentimentos de satisfação e solidariedade.

Bareli e Lima afirmam que:

indiretamente, a investidura nessas atividades contribui de forma significativa para o desenvolvimento pessoal e profissional possibilita a descoberta de novas aptidões, contribui para o aumento do círculo de amizades e traz a satisfação da certeza que é possível ajudar o próximo (Bareli e Lima 2010, p. 177).

Além disso, a sociedade se beneficia do serviço voluntário que atende às suas necessidades.

Não se trata de assistencialismo e sim de oportunizar as aprendizagens utilizando tecnologias acessíveis e que complementem o trabalho pedagógico realizado por seus professores.

Nos últimos anos tem se observado o aumento nos serviços voluntários voltados para o ambiente educacional que objetivam o compromisso com a responsabilidade social, com retorno significativo para a aprendizagem não só de conhecimentos acadêmicos como de desenvolvimento de habilidades para maior autonomia e qualidade de vida.

Neste contexto o Projeto Participar junta, *pro bono*, competências e vontades múltiplas, conseguindo disponibilizar gratuitamente um conjunto de ferramentas que alavancam o potencial dos estudantes deficientes intelectuais e autistas, fazendo a diferença não só para estes estudantes, mas também para o projecto educativo da UnB, os seus estudantes e as professoras que dinamizam a componente pedagógica.

Bibliografia

- Associação Americana de Psiquiatria** (2014). *Manual de diagnóstico e estatística de distúrbios mentais DSM 5*. Porto Alegre, Artmed.
- Bareli, P. & Lima, A.J.F. de S.** (2010). A importância social no desenvolvimento do trabalho voluntário. *Revista de Ciências Gerenciais*, Vol.14, nº 20, pp. 173-184.
- Bersch, Rita** (2013). *Introdução à Tecnologia Assistiva*. Porto Alegre, Centro Especializado em Desenvolvimento infantil (CEDI).
- Centers for Disease Control and Prevention** (2018). *Prevalência de Transtorno do Espectro do Autismo em Crianças de 8 Anos - Rede de Monitoramento do Autismo e Deficiências do Desenvolvimento, 11 Sites, Estados Unidos, 2014*. 67 (6); pp. 1–23. [Em linha] Disponível em <<https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/67/ss/ss6706a1.htm>> [Consultado em: 07/05/ 2019].
- Kanner, L.** (1997). Distúrbios autísticos do contato afetivo. In: Rocha, P. (Org.) *Autismos*. São Paulo: Escuta; Recife, PE: Centro de Pesquisas em Psicanálise e Linguagem, pp. 111-171.
- Krogh, G. e Hippel, E** (2003). Special issue on open source software development. *Research Policy*, Vol 32 (2003), pp.1149–1157.
- LeBlanc, J. M.** (1998). *Curriculum Funcional Natural para la vida-La definición y desarrollo histórico*. San Miguel (Perú), Centro de educación Especial Ann Sullivan.
- Lorna Wing** (1985). Crianças à parte: o autista e sua família. Em Gauderer, E. (org.). *Autismo década de 80 - uma atualização para os que atuam na área: do especialista aos pais*. São Paulo: Sarvier, pp. 10-138.
- Lovaas, O.** (1981). *Teaching developmentally disabled children*. Baltimore, Maryland: University Park Press.
- M. Kogut, B. e Metiu, A.** (2001). Open-Source Software Development and Distributed Innovation, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17, Issue 2, pp. 248-264.
- Martins, M.** (2007). *Inclusão de alunos autistas no ensino regular: concepções e práticas pedagógicas de professores regentes*. Dissertação de Mestrado em Psicologia da Universidade Católica de Brasília/ Brasil.
- Organização Mundial de Saúde (OMS)** (1993). *Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde CID 10*. São Paulo, Edusp. 10^a edição.
- Organização Mundial de Saúde (OMS)**, (2018). *Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde (2018). CID 11*. [Em linha] Disponível em: <<http://tismoo.us/saude/diagnostico/nova-classificacao-de-doencas-cid-11-unifica-transtorno-do-espectro-do-autismo-6a02/>> [Consultado em: 21/09/ 2018].
- Rivière, A.** (2004). O autismo e os transtornos globais do desenvolvimento. In: Marchesi, A. et al. *Desenvolvimento psicológico e educação: transtornos de desenvolvimento e necessidades especiais*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, pp. 234-253.
- Soares A. M & Cavalcante Neto J.L.** (2015). Avaliação do comportamento motor em crianças com transtorno do espectro do autismo: uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v.21, n.3, Jul-Set, pp. 445-458.

Sonza, A. et al. (2013). *Acessibilidade e tecnologia assistiva: pensando a inclusão sociodigital de PNEs*. Série Novos Autores da educação Profissional e Tecnológica. Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

Suplino, Maryse (2009). *Currículo Funcional Natural: guia prático para a educação na área de autismo e deficiência mental*. 3 ed. Rio de Janeiro, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

Organizações Humanitárias e Empresas Militares e de Segurança Privada. Uma relação difícil perante o princípio da neutralidade?

Anabela Paula Brízido

Doutoranda em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – FDUNL,

Membro do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Direito e Sociedade – CEDIS,

Bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT.

Advogada

anabela.brizado@gmail.com

Resumo

A “privatização da guerra” e a disseminação das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSP) são uma realidade. Vários motivos contribuíram para a sua proliferação, cujos serviços são contratados por um vasto leque de clientes com natureza, tipo e prossecução de fins distintos. Desde estados, empresas transnacionais, organizações internacionais e humanitárias, particulares, até grupos rebeldes e associações criminosas, todos, são potenciais candidatos para integrar a carteira de clientes das EMSP. A sua contratação pelas organizações humanitárias tem sido inevitável por os estados e a comunidade internacional, com frequência, não garantirem a segurança necessária aos seus trabalhadores aquando das operações de assistência humanitária em conflitos armados. Todavia, o binómio “assistência humanitária” e “uso da força” pelas EMSP são incompatíveis com a natureza e objeto daquelas organizações. A sua indesejabilidade em serem associadas àqueles entes armados é óbvia, pelo que a contratação dos seus serviços decorre “nos segredos dos deuses”. Este sigilo, associada à falta de regulação das atividades das EMSP, impedem a segurança dos trabalhadores humanitários. O desconhecimento da carteira de clientes das EMSP e a ausência de controlo sobre as suas operações de segurança pelas organizações humanitárias colocam, seriamente, em risco a sua neutralidade. As organizações humanitárias caem, assim, em descrédito perante as partes em conflito se contratarem com uma EMSP que “não seja neutra”. Urge, por isso, refletir sobre os cuidados a ter pelas organizações humanitárias aquando da contratação das EMSP. Assuntos como: a) riscos inerentes à contratação das EMSP pelas organizações humanitárias; b) informação e formação a ministrar aos seus responsáveis e trabalhadores; c) impacto da falta de regulação legal das atividades das EMSP na segurança dos trabalhadores constituirão o foco deste trabalho.

Palavras-chave: Assistência Humanitária; EMSP; organizações humanitárias; princípio da neutralidade; segurança dos trabalhadores.

Abstract

Privatisation of War and the spread of Private Military and Security Companies (PMSCs) are common ground. Many reasons justify its dissemination whose activities are hired by many different Clients with distinct nature, type and purposes. Therefore the customer portfolio of a PMSC may go since states, transnational companies, private persons, humanitarian organisations, until rebels and criminal associations. Therefore when it comes to hiring PMSCs by humanitarian organisations, to grant security and safety to its workers in armed conflicts, several difficulties may arise. Indeed this has been very usual due to states and the international community, very often inability, to provide security and safety in humanitarian operations. Also, all the hiring procedure and the contract is performed in a very secretly manner considering that humanitarian organisations do not want to be linked to an armed force or group this certainly, collides also with its goal to provide humanitarian assistance. However, this secrecy allied to the lack of regulation of PMSC's activities may be the very reason which grounds the lack of worker safety and security belonging to a humanitarian organisation. Humanitarian Organizations are unknown of the PMSC's customer's portfolio and which may challenge the neutrality principle to which they shall comply. They may quickly lose their credibility if they hire a "not neutral" PMSC in the eyes of the conflicting parties. Some thoughts have to be spent when it comes to humanitarian organisations hiring PMSC's such as: a) Risks taken by humanitarian organisations in hiring PMSC's?; b) Kind of information and knowledge that the humanitarian organisation and its workers must have?; c) Impact of the lack of legal regulation of PMSC's activities on the security and safety of the workers of Humanitarian organisations?

Keywords: Humanitarian Assistance; Humanitarian Organizations; neutrality principle; PMSC; workers security and safety.

1. Enquadramento e delimitação do objeto

O termo "privatização da guerra" é usado como sinónimo de entes particulares exercerem atividades, que em tempos pretéritos se enquadravam no núcleo das tarefas essenciais do estado. No caso em apreço, a centralidade é colocada na atividade militar cujas operações diretas ou a elas associadas apenas podiam ser executadas pelas forças armadas estaduais que, até então, detinham o monopólio do uso da força (Pereira, 2012, Pereira, 2014).

Na atualidade estes entes privados passaram a prestar tarefas e serviços de natureza militar (Garcia, 2013), mormente, em contexto de conflitos armados único que nos interessa para efeitos deste escrito, porquanto o objeto estar cingido à contratação das EMSP (Empresas Militares e de Segurança Privada) pelas organizações humanitárias e sua repercussão para a segurança dos seus trabalhadores que operam naquele contexto.

Aqui importam também serem considerados os serviços de segurança privada que podem ser prestados por aqueles entes aquando de um conflito armado. Pese embora não terem, em princípio, uma natureza militar podem todavia, constituir um importante complemento para garantir a segurança de pessoas e bens.

Feita a delimitação prévia do objeto importa explicar o que é que se entende por EMSP e a razão pela qual, se continuar a fazer alusão a EMSP em detrimento de EMP (Empresas Militares Privadas).

É frequente a distinção entre EMP e ESP (Empresas de Segurança Privada). As primeiras ocupam-se, preferencialmente, das atividades de serviço e apoio de combate já as segundas, colocam o seu principal foco na segurança de pessoas e bens (Vaz, 2005, p.1).

Apesar das EMP terem o seu objeto empresarial assente no combate e o seu teatro de operações ocorrer em zonas de conflitos, objeto do nosso estudo, tal não exclui a operacionalidade das ESP nesses mesmo locais o que justifica, em nosso entendimento, o seu tratamento.

Atendendo, ainda, à sua natureza “*corporate*”, maioritariamente constituídas por empresas transnacionais sediadas nos EUA (Estados Unidos da América) e no RU (Reino Unido), estas podem estatutariamente fixar o seu objeto social no exercício de atividades militares e de segurança privada.

Por outro lado, devem ser atendidas aos diferentes tipos de parcerias comerciais possíveis de serem estabelecidas, e usuais neste setor de atividade, entre EMP e ESP. Nele podem ser constituídas “*joint-ventures*”, negociadas subcontratações e outras formas de cooperação negocial, pelo que a alusão a EMSP é mais consentânea com esta realidade (Mears, 2009).

Pelo exposto justifica-se usar a designação de EMSP em detrimento de EMP. Já para a sua definição atende-se à noção constante no art. (artigo ou artigos) 2/a do projeto sobre uma possível convenção sobre EMSP (doravante designado por o Projeto da Convenção)³³.

Neste as Empresas Militares e/ou de Segurança Privada são havidas como entidades corporativas (empresariais) prestadoras de serviços militares e/ou de segurança, mediante uma base compensatória, por pessoas físicas e/ou entes jurídicos. Este art. apresenta, ainda, nas suas alíneas b/c uma definição para os serviços militares e de segurança privada, cujo tratamento relegaremos para o ponto 2.2 deste trabalho.

Por último, a alusão a conflitos armados faz, potencialmente, desencadear o campo da aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário (DIH) desde que a conduta, objeto de apreciação, tenha conexão com o referido conflito em curso e se encontrem reunidos os restantes pressupostos para a sua aplicabilidade (Sassòli, 2019, p. 15).

Pelo que importa atender às noções de conflitos armados internacionais e não internacionais constantes nos pertinentes instrumentos jurídicos. Quanto aos primeiros, faz-se remissão para o art. 2 comum às quatro Convenções de Genebra (CG) e art.1/4 do I PA (primeiro Protocolo Adicional). Já para os segundos, refere-se o art. 3 comum às quatro CG e art. 1 do II PA (segundo Protocolo Adicional).

2. Empresas Militares e de Segurança Privada

2.1. Distinção das EMSP dos mercenários e sua breve caracterização

A privatização da guerra e o uso de mercenários não são um fenómeno recente. Realidades antigas surgem, assim, com novas roupagens e assentes em paradigmas distintos (Janaby, 2016, Cockayne, 2006).

³³ O Projeto da Convenção foi apresentado pelo grupo de trabalho da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre o uso de mercenários, datado de 2 de julho de 2010, e identificada por A/HRC/15/25.

Em termos sumários as EMSP distinguem-se dos mercenários porquanto terem um enquadramento jurídico distinto, apresentarem-se sob as vestes de uma estrutura empresarial, encontrarem-se registadas, com objetivos comerciais balizados, prestarem contas, oferecerem um vasto leque de serviços prestados, simultaneamente, a vários Clientes, em diferentes cenários, com vista à obtenção de lucro a médio e longo prazo (Singer, 2003, Garcia, 2013, Magalhães, 2005).

Distinta é assim, a exigente noção de mercenário apresentada no art. 47/2 do I PA que assenta, nos requisitos cumulativos, de uma pessoa singular, participação direta nas hostilidades, com intenção de obtenção de lucros desmesurados pelos serviços prestados, não ser nacional nem um residente do território controlado por uma parte do conflito e não ser um membro das forças armadas de uma parte no conflito.

Esta exigibilidade de um conjunto de pressupostos cumulativos leva Geoffrey Best a afirmar: “Um mercenário que não se consegue auto excluir desta definição merece ser alvejado e com ele, o seu advogado” (Best, 1980, p.328, nota 83). A doutrina tem vindo a corroborar este entendimento, por considerar que o grau de exigência e pressupostos restritivos da aplicabilidade, constantes naquela previsão normativa, a tornarem facilmente contornável.

Com a agravante de apenas ter como objeto os conflitos armados internacionais, por ser o âmbito de aplicação do I PA, conforme resulta do seu art. 1/3 do I PA. Dela se excluindo os conflitos armados não internacionais que, na atualidade, constituem a modalidade mais expressiva da conflitualidade existente.

A dimensão da terciarização deste setor torna-se mais evidente com a apresentação de uma categorização sobre EMSP. A inexistência de unanimidade doutrinal neste assunto levou-nos a optar pela categorização apresentada por Peter Singer e por duas ordens de razões.

A primeira por reportar-se apenas às EMP, em que os respetivos pressupostos classificativos estão assentes nos tipos de serviços militares prestados e na sua capacidade bélica. A segunda serve para reforçar o uso da designação de EMSP porquanto algumas atividades, usualmente reconduzíveis a serviços de segurança privada, poderem também passar a integrar as atividades militares à luz daquela categorização.

Segundo Peter Singer as EMP podem ser reconduzidas a três categorias que, por sua vez, correspondem a três grandes áreas da sua intervenção (Singer, 2003, p. 91):

- a) Empresas fornecedoras de militares (Military Provider Firms);
- b) Empresas de consultoria militar (Military Consulting Firms);
- c) Empresas de apoio militar (Military Support Firms).

As empresas fornecedoras de militares colocam o seu foco no ambiente tático. Os respetivos serviços são, primacialmente, prestados na linha da frente do espaço batalha e caracterizam-se pelo real envolvimento dos seus operacionais nas operações de combate (Singer, 2003, p. 92, Garcia, 2013, p. 178).

As empresas de consultoria militar prestam, como enunciado, serviços de consultoria e de treino militar. Neles se incluem os de análise estratégica, operacional e organizacional. Apesar de não operarem no próprio campo de batalha e por isso não terem um “contacto direto” com o cliente têm todavia, atendendo à natureza dos serviços prestados, um envolvimento com este a todos os níveis. Diga-se, de resto, que face às novas modalidades de guerra existentes a aplicabilidade dos conhecimentos e treino são tão preciosos como o próprio poder bélico exercido na linha da frente do espaço batalha (Singer, 2003, p. 95).

As empresas de apoio militar fornecem serviços militares complementares que não se enquadram nos anteriores serviços mencionados. Prestam assim ajuda não letal, assistência no apoio logístico, técnico, aprovisionamento, transporte e serviços de informação de segurança (“*intelligence*”) (Singer, 2003, p. 97).

Já os serviços de segurança privada são definidos à luz da alínea c) do projeto da convenção como sendo de guarda armada ou proteção de edifícios, instalações, propriedade e pessoas. Incluem ainda a transmissão de conhecimentos em matéria de aplicações de segurança e de policiamento, bem como o desenvolvimento e implementação de medidas de segurança da informação e outras atividades conexas.

Face ao exposto infere-se que algumas atividades de segurança privada vertidos no projeto da convenção podem ser reconduzidos à definição de empresas de apoio militar apresentada por Peter Singer o que, de per si, evidencia a dificuldade em definir por um lado, estas empresas e por outro lado, chegar a um consenso internacional sobre o tipo de atividades que hão-de constituir o objeto da sua prestação e a sua responsabilização pelas violações perpetradas.

É, justamente, com relação à determinabilidade do objeto da sua prestação de serviços que se verifica a tensão existente entre dois interesses conflitantes. Por um lado, a conveniência destas empresas em fornecerem o maior número de tipologia de serviços possíveis, rentáveis e com uma maximização de lucros.

Por outro lado, a missão dos estados em prosseguirem o interesse público nacional e da própria comunidade internacional, nomeadamente, quanto ao princípio da proibição do uso da força constante no artigo 2/4 da Carta das Nações Unidas (CNU) com vista à salvaguarda da paz mundial.

Princípio esse que no âmbito do “*ius ad bellum*” impossibilita os estados de por iniciativa própria recorrer à guerra, ou sequer ameaçar o seu desencadeamento ou através de qualquer via ou forma recorrer ao uso da força. Apenas o podendo fazer nos casos excecionalmente previstos no artigo 51 da CNU como bem refere (Guedes, 2006).

Pelo que, consabidos os destinatários dos tratados internacionais (incluindo a CNU) serem os estados soberanos e não, no caso, as EMSP é premente a regulação jurídica da sua atividade para a garantia deste princípio fundamental de “*jus cogens*” e ainda, para assegurar o respeito pelos direitos humanos e efetiva responsabilização pelas violações de direito cometidas por estes entes.

2.2. Motivos conducentes à privatização e disseminação das EMSP

Sob o ponto de vista temporal a disseminação das EMSP localiza-se no final do século XX e na transição para o século XXI, mais concretamente, com o final da guerra fria e a descolonização do continente africano (Avant, 2007, Pimentel, 2015, Stanger, 2012, Meegdenburg, 2015).

É ainda usual recorrer, neste particular, à efeméride da queda do muro de Berlim ocorrido em 1989, por ser representativa de uma alteração na ordem internacional que, até então, se encontrava alicerçada sob dois grandes blocos constituídos pelos EUA e a ex. União Soviética (Singer, 2003, Prata, 2009, Vaz, 2005, Carreira, 2015).

O cessar da guerra fria teve como consequência a retirada do apoio estrutural em determinados países pelos respetivos blocos apoiantes. Com efeito, estes países mantinham o seu normal funcionamento

devido ao domínio ideológico, económico e bélico decorrente daquele apoio pelo que, a partir daquele momento, passaram a transforma-se em zonas instáveis (Prata, 2009, Singer, 2003, Petersohn, 2015).

A desmobilização política conduziu à desmobilização militar e com ela, o mundo passa a ter novas regiões frágeis.

Vários são os motivos subjacentes ao fenómeno da privatização da guerra, conforme veremos de seguida e sem pretensão de um tratamento exaustivo:

- a) Os estados fracos com estruturas políticas, administrativas e democráticas instáveis vêm-se impossibilitados em garantir a segurança de pessoas e bens, pelo que recorrem aos serviços destas empresas (Vaz, 2005);
- b) A alteração na ideologia política com a implementação de um modelo neoliberal fez retrair os orçamentos dos estados em matéria de segurança conduzindo a uma redução nos seus quadros de efetivos, o que abriu as portas à privatização do setor. Muitos militares conheceram o desemprego e quantidades consideráveis de armamento passaram a estar disponíveis no mercado, o que gerou um chão fértil para a disseminação das EMSP. Aqueles militares e armamento foram absorvidos pelas referidas empresas, que trabalham em regime de “*outsourcing*” para um vasto leque de clientes incluindo, naturalmente, os estados (Magalhães, 2005, Meegdenburg, 2015);
- c) Os estados com maior peso político, económico e social não querem intervir nos expressivos conflitos de baixa intensidade, que ocorrem em determinadas zonas do globo, por serem consideradas guerras não lucrativas para aqueles (Vaz, 2005, Meegdenburg, 2015). Além daquelas intervenções poderem conduzir a baixas nas suas forças armadas, comportam custos e são havidas como medidas impopulares logo, conducentes a resultados desfavoráveis em anos de eleições (Magalhães, 2005). É que a morte de um militar é sentida, pela opinião pública, de modo diferente por comparação com as ocorridas entre os trabalhadores das EMSP cujas baixas, até são desconhecidas por inexistirem dados a respeito (Vaz, 2005, Pereira, 2012).
- d) Ao ponto antecedente há que acrescentar a própria falta de capacidade de resposta da ONU com relação às suas ações interventivas necessárias todavia parcas, para não se dizer inexistentes face às necessidades. Os insucessos verificados com relação à Bósnia, Somália e o Ruanda, este último também conhecido pelo genocídio sem imagens, ilustram bem o que se refere (Prata, 2009, Sarkin and Fowler, s/data);
- e) Face às novas formas de guerra teria de ser feito um investimento estadual avultado, o que tem justificado a contratação de EMSP por evitarem a alocação de verbas orçamentais neste campo. Por sua vez, a nova guerra tecnológica e de informação exigem peritos muito qualificados ausentes dos quadros estaduais, mas presentes nas EMSP (Singer, 2003, Prata, 2009, Végh, 2008).

3. As organizações Humanitárias e respetiva assistência prestada

3.1. O contexto de conflitos em que se movem as Organizações Humanitárias

Conforme referido, a maioria dos conflitos existentes na atualidade são de baixa intensidade, não internacionais, ocorrem, essencialmente, em territórios de estados fracos, que por se verem impossibilitados de garantir a segurança da sua comunidade nacional necessitam de recorrer aos serviços das EMSP. Sua utilização é ainda mais premente, por a comunidade internacional não querer alocar meios para findar uma guerra considerada não lucrativa.

Não é também isenta de dúvidas a noção de conflito armado e a distinção entre conflito armado internacional e não internacional no DIH. É consabido a noção vertida no art. 3, comum às quatro CG, ser mais ampla por comparação com a constante no art. 1 do II PA.

Enquanto o art. 3 apresenta uma definição pela negativa, em que é conflito armado não internacional tudo o que não for reconduzido ao conceito de conflito armado internacional, já o art. 1/2 do II PA exclui do âmbito da sua aplicabilidade as situações de tensões e distúrbios internos, tais como os motins, os atos isolados e esporádicos de violência e outros atos análogos que não são considerados conflitos armados.

Sendo ainda certo que à luz do art. 1/1 do II PA:

Tem o conflito desenrolar-se no território de um estado, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controlo tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo.

Dito de outro modo, tem assim de ser exercido um suficiente controlo sobre uma parte do território pelas partes em conflito enunciadas na previsão do preceito, para que o II PA possa ser aplicado restringindo-se assim, os pressupostos para a sua aplicabilidade por comparação com o art. 3o comum às quatro CG este último, por apenas fazer alusão ao conflito ter de ocorrer no território de um estado contratante (Sassòli, 2019).

À luz do exposto infere-se de nem todas as situações conflituosas poderem ser automaticamente reconduzidas à noção de conflito armado apresentada pelo DIH. Acrescida, ainda, de uma natural tendência pelos estados em quererem reconduzir os seus conflitos internos à previsão constante no art.1/2 do II PA para evitar a aplicabilidade deste ramo de direito (Pereira, 2014, Sassòli, 2019) à situação “*sub judice*” escudando-se, ainda, no argumento da respetiva soberania estadual.

Nestes casos (do art.1 /2), é aplicável o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), como resulta do considerando 2 do referido Protocolo e o CICV (Comité Internacional da Cruz Vermelha) ausente no seu direito de iniciativa humanitária, convencional ou estatutário, pode oferecer os seus serviços ao estado que, em tais circunstâncias os deve aceitar (Deyra, 2001, p. 49).

É justamente num ambiente conflitual, com diferentes características, e com elevados níveis de insegurança que se movem, maioritariamente, as organizações humanitárias aquando da prestação de assistência humanitária (Singer, 2006, Boemcken, 2007).

3.2. Princípio da neutralidade uma realidade ou miragem?

O direito das organizações humanitárias prestarem assistência em conflitos armados assenta, entre outros, no direito da vítima ver garantido o seu direito à vida e de ser tratada com humanidade.

Daqui decorrem dois importantes deveres para os estados. O primeiro é o do próprio estado prestar assistência às populações em tempo de crise e o segundo, é permitir que terceiros a prestem quando este não disponha de capacidade para o fazer (Janaby, 2016).

Neste sentido notam-se, sem pretensão de exaustão, para os conflitos armados internacionais os art. 9 comum à primeira, segunda e terceira CG, art. 10, 23,59 da 4 CG e o art. 70 do I PA, em que as partes em conflito devem dar o seu consentimento às organizações humanitárias.

Já para os conflitos armados não internacionais importa referir o art. 3, comum às quatro CG, e art. 18 do II PA, em que a obtenção do consentimento também é imprescindível.

A necessidade da obtenção do consentimento estadual está intimamente interligada com o respeito pela igualdade, soberania dos estados e o dever de não ingerência nos seus assuntos internos contemplados nos art. 2/1/7 da CNU respetivamente.

Em decisão proferida pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) sobre atividades militares e paramilitares que opôs a Nicarágua aos EUA de 27 de junho de 1986³⁴, mais concretamente, no seu parágrafo 243 é reforçado o exposto.

O que também é vertido nas Resoluções da AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas) 47/182 de dezembro de 1991, e 2675 (XXV) de 9 de dezembro de 1970.

O princípio da soberania conhece, no entanto, das limitações resultantes do art. 25 da CNU. O Conselho de Segurança da ONU pode, por resolução, determinar restrições à soberania estadual de forma a assistência humanitária poder ser prestada.

Como exemplo do exposto notam-se as resoluções 859 de 1993, e 2165 de 2014, adotadas pelo Conselho de Segurança da ONU, a primeira com relação à Bósnia Herzegovina e a segunda, referente à Síria.

Em suma, a prestação de assistência humanitária terá de ser sempre negociada com o estado, grupo armado não estadual e a força ocupante dum determinado território.

Neste particular, e com relação ao estado, há que ter em conta as resoluções vinculativas adotadas pelo Conselho de Segurança da ONU, como já referido. Na eventualidade de um estado recusar, infundadamente, a assistência humanitária incorrerá em responsabilidade estadual e criminal esta última, imputável aos sujeitos que praticaram a conduta criminosa (Okimoto, 2016, Schwendimann, 2011).

Por o estatuto jurídico dos trabalhadores das organizações humanitárias ao abrigo do DIH ser controvertido estamos cientes da complexidade e abrangência desta temática, pelo que o exposto são apenas singelas notas.

Naturalmente que as organizações humanitárias, no decurso da sua atuação, devem reger-se por determinados princípios e regras também mencionadas nas resoluções da AGNU supra referidas.

34 Constante nos relatórios do TIJ de 1986.

Pese embora o princípio da neutralidade ser associado à Cruz Vermelha Internacional na atualidade, com a proliferação de outras organizações humanitárias, encontra-se vertido nos estatutos e/ou princípios destas organizações bem como, nas CG, I e II PA e em diferentes manuais de boas práticas que estabelecem diretrizes para as condutas da sua atuação (Affairs *et al.*, 2014).

Numa lógica de ser um princípio derivado do princípio da humanidade e da imparcialidade aquele visa garantir a confiança pelas partes em conflito nas organizações humanitárias a operar no terreno, pelo que aquelas devem ser neutras na sua atuação.

No caso da Cruz Vermelha Internacional, existe o dever de não ingerência nos conflitos armados (neutralidade militar); de seguir a sua própria ideologia (neutralidade ideológica) e uma neutralidade de confissão ou seja, socorrerem toda a pessoa independentemente do seu credo e religião de forma a poderem prestar ajuda a quem dela necessita (Deyra, 2001).

A estes acrescem ainda um outro importante princípio, o da independência. Pese embora os princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência serem providos de um conteúdo próprio na prática carecem, todavia, de serem cotejados entre si para que a confiança das partes em conflitos não saia frustrada.

Na pureza dos princípios, a confiança assim estabelecida evitaria os ataques às organizações humanitárias pelas partes em conflito e, por sua vez, a desnecessidade daquelas organizações em proverem pela sua própria defesa por as fações armadas se manterem distantes.

Todavia, o referido princípio tem vindo a revelar-se como uma “espada de dois gumes” para aquelas organizações (Singer, 2006, p. 107).

Por atuarem em contextos locais com contornos específicos, em que as partes em conflito não adotam uma conduta profissional de atuação é, com frequência, desrespeitado a distinção entre civis e combatentes, consabido ser um princípio cardinal na condução dos conflitos armados (Pereira, Ano VI : 2009), pelo que as organizações humanitárias têm vindo a ser alvo de ataques resultante do seu incumprimento.

A frequência com que também atuam nos territórios de estados fracos, não detentores do monopólio da força coerciva constitui outro fator decisivo para a insegurança destas organizações (Boemcken, 2007).

Todo o exposto demonstra a falibilidade do princípio da neutralidade em matéria de proteção com relação, no caso, às organizações humanitárias (Singer, 2006).

Os dados oficiais são elucidativos do aumento dos atos de violência contra os profissionais das ONG (Organizações Não Governamentais) – Organizações Humanitárias – e das próprias OG (Organizações Governamentais) envolvidas na assistência humanitária.

Apesar destes dados contemplarem situações que vão para além dos conflitos armados importam, pela sua gravidade, serem mencionados.

Assim, no período compreendido entre 1997 e 1999, foram registados 94 incidentes e no ano de 2001, ocorreram 29 ataques perpetrados contra os trabalhadores daquelas organizações. Em 2014, foram contabilizadas 460 vítimas, entre elas, 155 mortes e 171 ferimentos graves. Por comparação com o ano de 2012, verificou-se, em matéria de incidentes, um aumento na ordem dos 66% (Janaby, 2016, p. 83, Stoddard *et al.*, 2009b, Stoddard *et al.*, 2009a).

A própria contratação de EMSP pelas organizações humanitárias suscita desafios éticos e de identidade com relação a estas últimas (Singer, 2006).

É consabida a relutância das organizações humanitárias em falarem abertamente sobre a contratação de EMSP (Stoddard *et al.*, 2009a). Algumas correriam o risco de perder donativos por estarem associadas à indústria militar e todas, atentariam contra a ideia generalizada de não carecerem de proteção por, como referido, se encontrarem sob a alçada do princípio da neutralidade (Singer, 2006).

Este último aspeto está, por sua vez, interligado com a identidade de uma organização humanitária. Dito por outras palavras, por serem entes que prestam assistência humanitária estão para ajudar as vítimas e, não propriamente, para estarem associadas à indústria da guerra.

Daqui podem advir pertinentes dilemas éticos. Consabido o passado de certas EMSP ser sigiloso por, algumas delas, terem estado associadas à perpetração de atos ilícitos, criminosos ou terem tido intervenção direta/indireta em cenários de guerra infere-se que a sua contratação por uma organização humanitária causará sérios danos à sua imagem, credibilidade, reputação e com repercussão negativa para a sua neutralidade perante as partes em conflito (Singer, 2006).

3.3. Tipos de serviços contratados pelas Organizações Humanitárias às EMSP

As EMSP dispõem de uma oferta diversificada de serviços e os clientes contratam-nos consoante as suas necessidades. Todavia, devido à natureza das organizações humanitárias têm-se suscitado questões delicadas quanto à respetiva aquisição de serviços.

Este tópico surge, por vezes, associado a matérias da segurança da própria organização, mais concretamente, ao triângulo da segurança da autoria de Koenraad Van Brabant (Brabant, 2000, p. 57). O autor concebe estratégias operacionais de gestão da segurança para ambientes violentos assentes, por sua vez, em três vértices designados por aceitação (“*acceptance*”); proteção (“*protection*”); dissuasão (“*deterrence*”), que as organizações humanitárias têm a faculdade de adotar e implementar nos seus procedimentos internos de segurança.

Aquelas vêm vertidas no seu manual de campo, cujos principais destinatários são entidades que prestam ajuda humanitária por terem de fazer uma adequada gestão do risco para garantir a segurança de pessoas e bens naquele ambiente (“*Operational Security Management in Violent Environments : A Field Manual for Aid Agencies*”).

A estratégia da aceitação visa a redução do risco ou remoção das ameaças pela adoção de práticas que permitam aumentar a aceitabilidade da presença dos trabalhadores humanitários e do seu trabalho prestado num determinado contexto. Estas passam pelo envolvimento dos respetivos intervenientes locais (políticos e militares) para assim ser obtido o consentimento/aceitação dos visados.

A estratégia de proteção pretende garantir a distribuição e correta utilização dos equipamentos de proteção individual, coletivo e a implementação de procedimentos de segurança com o fim de reduzir a vulnerabilidade das organizações expostas ao risco.

Por último, a estratégia de dissuasão pretende deter uma ameaça através da formulação de uma contra-ameaça máxima, pelo uso de uma proteção armada (Brabant, 2000, p. 58).

As estratégias de segurança apresentam uma graduação, em crescente, nas respetivas medidas interventivas a adotar pelas organizações, que são determinadas em função do grau de risco previamente identificado e avaliado. As mesmas podem ir desde opções mais suaves (“*soft*”) para escolhas mais “endurecidas” (“*hard*”) ou seja, até à intimidação dos inimigos.

São justamente as medidas interventivas enquadradas na estratégia da “*deterrence*”, por serem mais endurecidas (“*hard*”), que têm suscitado alguma celeuma com relação à sua contratação pelas organizações humanitárias junto às EMSP, por serem havidas como atentatórias contra a sua imparcialidade, independência e neutralidade (Boemcken, 2007).

Na generalidade os serviços contratados pelas organizações humanitárias junto às EMSP são de consultoria em matéria de segurança, concretamente, de gestão de informação, gestão do risco e de treino. A estas têm vindo a acrescer os serviços de proteção para as suas pessoas e bens tais como, proteção pessoal armada ou não armada, de edifícios, serviços de escolta e a instalação de equipamentos de segurança tais como, muros, delimitação de perímetros de segurança e sistemas de alarme. Quanto a estes últimos (os serviços de proteção), as organizações humanitárias preferem-nas contratar, na eventualidade de existir essa possibilidade, junto de empresas locais (Mears, 2009, p. 5).

3.4. Vantagens e desvantagens pelo recurso das organizações humanitárias recorrerem aos serviços de EMSP e cenários de risco

Como vantagens do recurso às EMSP têm sido apontadas, quando funcionam bem, a eficácia e eficiência dos serviços. O que por sua vez, aumenta a segurança das organizações humanitárias e dos seus trabalhadores nos contextos em que operam. É que os responsáveis pelas organizações humanitárias e seus trabalhadores não têm experiência em matérias de segurança, nomeadamente, no que diz respeito à gestão do risco pelo que carecem, em maior ou menor escala, contratualizar estes serviços (Singer, 2006).

O exposto também permite ir ao encontro das obrigações decorrentes da legislação em matéria de segurança laboral, para a entidade empregadora com relação aos seus trabalhadores.

Por sua vez, aquando da contratação de seguros para a cobertura de determinados riscos, os prémios podem, ainda, sofrer de considerável redução se forem contratadas EMSP pois, diminuem a eventual probabilidade da ocorrência dos riscos cobertos pela apólice (Mears, 2009).

Outra vantagem prende-se com o custo da indústria privada ser inferior por comparação com a do setor público. É que o recurso ao “*outsourcing*” nesta atividade reduz o custo tido com efetivos por, aqueles profissionais, não passarem a integrar o quadro do pessoal das organizações humanitárias. Por último, permitem ainda que as organizações humanitárias beneficiem das vantagens resultantes de uma contratação flexível e se possível, em regime de tempo parcial (Mears, 2009).

Todavia serão as vantagens elencadas suficientes para superar as desvantagens que lhe são apontadas?

A principal desvantagem resulta da falta de regulação do setor e a inerente desresponsabilização pelos atos violadores de direitos perpetrados pelas EMSP (Gomez Del Prado, 2011), o que se repercute desfavoravelmente na imagem, reputação e capacidade financeira futura das organizações humanitárias (Mears, 2009).

Com frequência têm sido apontadas às EMSP violações graves e grosseiras de direitos humanos notando-se, como caso paradigmático, os incidentes ocorridos na Nisour Square, Bagdade, Iraque em 16 de setembro de 2007, da autoria da empresa Blackwater, de Erik Prince que vitimou civis inocentes entre eles, mulheres e crianças (Pereira, 2012, Pereira, 2014, Gomez Del Prado, 2010, Gómez Del Prado, 2011, Bernales Ballesteros, 1993, Bernales Ballesteros, 1997).

Por serem detentoras do “uso da força” e as organizações humanitárias não terem um controlo efetivo sobre as operações das EMSP naturalmente, que ao praticarem atos hostis contra as populações locais colocam, no caso, em risco a integridade dos trabalhadores humanitários e a imagem, reputação da própria organização.

Neste contexto, não podem ser descurados os relatórios referentes a funcionários das EMSP que estão ligados a atividades ilícitas e criminosas tais como, tráfico de drogas, armas e prostituição. Por serem trabalhadores, maioritariamente, mal pagos isso torna-os alvos mais fáceis para o aliciamento daquelas atividades referidas (Gómez Del Prado, 2011).

A adoção de condutas reprováveis por estes profissionais impactua negativamente na atividade a despender pelos trabalhadores humanitários (Stoddard *et al.*, 2009a) e na própria reputação da organização humanitária fruto, como se compreende, da elevada expectativa colocada com relação à sua integridade moral.

Pese embora, as EMSP e as organizações humanitárias serem duas entidades jurídicas distintas, esta divisão desvanece-se perante os “beneficiários” da assistência humanitária que percecionam as duas entidades como sendo uma só.

Por último, a própria falta de transparência no setor leva a que a organização humanitária desconheça o passado da EMSP com quem está a contratar. Mesmo que a EMSP tenha um passado impoluto, nada obsta a que em local distinto e aquando da contratação esteja a cometer atos ilícitos e/ou criminosos, do desconhecimento da organização humanitária. A sua associação junto a EMSP pouco ou nada recomendáveis também é fatal para a sua imagem e reputação.

3.5. Cuidados a ter aquando da contratação das EMSP pelas organizações humanitárias e sua repercussão na segurança dos trabalhadores humanitários

Por literatura vária têm sido apontados vários cuidados a serem tidos em conta aquando da contratação de EMSP por organizações humanitárias, conforme se elencam:

Em momento prévio à contratação importa refletir sobre os potenciais cenários de intervenção e suas repercussões para as organizações humanitárias sob o ponto de vista económico, jurídico, político, social e ético. A continuidade da boa reputação e manutenção do padrão de eticidade são importantes valores a reter (Singer, 2006, Mears, 2009).

No momento da negociação importa o interlocutor da organização humanitária estar familiarizado com as questões da segurança para saber ajuizar dados importantes como, entre outros, a solidez financeira; história; carteira de clientes das EMSP por serem determinantes para a salvaguarda da imparcialidade e neutralidade da organização. Para tanto, importa saber quais os operacionais das EMSP que vão estar a operar em terreno, se estão familiarizado com a própria natureza de uma organização humanitária e se não estiveram, previamente, envolvidos em conflitos que possam perigar a assistência humanitária junto à população local (Singer, 2006, Mears, 2009).

Na ausência de uma regulação da atividade importa que os contratos contemplem cláusulas relacionadas com os serviços a serem prestados pelas EMSP, supervisão da sua qualidade pelo responsável da organização humanitária, criação de procedimentos em matéria de segurança, responsabilização em matéria de incumprimento contratual (Mears, 2009) e fundamentos para a resolução imediata do contrato.

Considerando poder ainda tratar-se de uma relação plurilocalizada deve ser determinada, em nosso entendimento, pelos contraentes a lei materialmente aplicável e a jurisdição competente com relação às matérias em que é possível fazê-lo.

Face à panóplia de códigos de condutas de *“soft law”* existentes e reguladoras da atividade das EMSP podem, ainda, os contraentes prever uma cláusula de inclusão dum código de boa conduta- O código passa a fazer parte integrante do conteúdo contratual e vinculativa para os seus contraentes. Talvez, por ser o mais paradigmático, sugere-se a inclusão do Documento de Montreux sobre EMSP de 17 de setembro de 2008, conforme (Mears, 2009).

Em termos práticos deve ser pugnado por uma comunicação constante entre a EMSP e a organizações humanitária para que, em parceria, criem e implementem os procedimentos de segurança.

Por semelhança do que sucede a nível nacional em matéria de segurança no trabalho devem as organizações humanitárias, com relação aos seus trabalhadores, implementar um sistema de gestão de segurança laboral integrado com outros sistemas tais como, qualidade, ambiente e matérias de segurança prestadas pelas EMSP.

Por outro lado, devem ser feitas consultas aos trabalhadores humanitários; serem identificados e avaliados os riscos para serem implementadas as competentes medidas preventivas. Neste particular é fundamental a informação e ações de formação junto aos trabalhadores para que, de forma gradativa se possa aprofundar uma cultura de segurança na própria organização humanitária.

Devem ainda ser estabelecidos fóruns de diálogos próprios, para as organizações humanitárias poderem partilhar as suas experiências. Estes devem ainda constituir importantes centros de influência junto aos decisores políticos, responsáveis pela regulação futura da atividade das EMSP.

4. Breve nota conclusiva

As EMSP vieram para ficar pelo que negar o seu peso e influência seria uma atitude ilusória. As organizações humanitárias necessitam dos seus serviços o que constitui um desafio atento à natureza e valores que prosseguem.

A confluência possível entre o binómio “assistência humanitária” e “uso da força” vai exigir às EMSP e às organizações humanitárias sensibilização e especialização recíprocas.

As primeiras, nas matérias relacionadas com os valores e natureza das organizações humanitárias, essenciais para uma correta determinação dos serviços de segurança, com toda a transparência devida. Já as segundas ter-se-ão de especializar nas matérias da segurança para melhor poderem salvaguardar os seus interesses.

À comunidade internacional compete a regulação do setor, o que não se vislumbra ocorrer para breve face aos interesses em jogo. Por último, ao DIH incumbe refletir sobre o estatuto jurídico a atribuir aos trabalhadores humanitários por não lhes fazer direta alusão.

Bibliografia

- Affairs, S. F. D. O. F., Aafirs, U. N. O. F. T. C. O. H. & International, C. D.** (2014). *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict : Practitioners' Manual : Version 2*, Bern, Confédération Suisse.
- Avant, D.** (2007). Selling Security : Trade-Offs in State Regulation of the Private Security Industry. In: JÄGER, T. & KÜMMEL, G. (eds.) *Private Military and Security Companies : Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bernales Ballesteros, E.** (1993). *The Right of Peoples to Self-Determination and its Application to Peoples under Colonial or Alien Domination or Foreign Occupation*. E/CN.4/1993/18 ; 08/01/1993, pp. 1-63.
- Bernales Ballesteros, E.** (1997). *The Right of Peoples to Self-Determination And Its Application to Peoples Under Colonial or Alien Domination or Foreign Occupation*. E/CN.4/1997/24 ; 20/02/1997, pp. 1-38.
- BEST, G.** (1980). *Humanity in Warfare: Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, Methuen, Columbia University Press.
- BOEMCKEN, M. V.** (2007). Liaisons Dangereuses: The Cooperation between Private Security Companies and Humanitarian Aid Agencies. In: JÄGER, T. & KÜMMEL, G. (eds.) *Private Military and Security Companies : Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BRABANT, K. V.** (2000). Operational Security Management in Violent Environments. *Good Practice Review*, pp. 1-245.
- CARREIRA, D. E. A. M.** (2015). *Guerra S.A. : Como as Empresas Militares Privadas alteram a balança do poder internacional*. Obtenção de grau de Mestre em Relações Internacionais, Universidade de Lisboa.
- COCKAYNE, J.** (2006). The global reorganization of legitimate violence : military entrepreneurs and the private face of international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 88o, pp. 459-490.
- DEYRA, M.** (2001). *Direito Internacional Humanitário*, Procuradoria Geral da República : Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- GARCIA, F. P.** (2013). As Empresas Militares Privadas. *Revista de Direito e Segurança*, 1o, pp. 177-182.

- GOMEZ DEL PRADO, J. L.** (2010). *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination.*
- GOMEZ DEL PRADO, J. L.** (2011). A United Nations Instrument to Regulate and Monitor Private Military and Security Contractors. *Notre Dame Journal of International, Comparative & Human Rights Law*, 10, pp. 1-79.
- GÓMEZ DEL PRADO, J. L.** (2011). Impact on Human Rights of a New Non-State Actor: Private Military and Security Companies. *Brown Journal of World Affairs*, 18o, pp. 151- 169.
- GUEDES, A. M. D. A. M.** (2006). Introdução do Direito da Guerra. In: MIRANDA, J. (ed.) *Homenagem ao Professor Doutor André Gonçalves Pereira : Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Coimbra.
- JANABY, M. G.** (2016). *The Legal Regime Applicable to Private Military and Security Company Personnel in Armed Conflicts*, Switzerland, Springer.
- MAGALHÃES, A.** (2005). As Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU. *Nação e Defesa*, pp. 155-174.
- MEARS, E. S.** (2009). Private Military and Security Companies and Humanitarian Action. *Security Management Initiative*, pp. 1-17.
- MEEGDENBURG, H. V.** (2015). What the Research on PMSCs Discovered and Neglected: An Appraisal of the Literature. *Contemporary Security Policy*, 36o, pp. 321-345.
- OKIMOTO, K.** (2016). Humanitarian Activities Carried Out Across Borders in Times of Armed Conflict in the Light of State Sovereignty and International Humanitarian Law. In: GILL, T. D. (ed.) *Yearbook of International Humanitarian Law*. Hague: T.M.C Asser Press.
- PEREIRA, M. D. A. D. V.** (2012). Reflexões em torno da privatização dos conflitos armados. In: OTERO, P., QUADROS, F. D. & SOUSA, M. R. D. (eds.) *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- PEREIRA, M. D. A. D. V.** (2014). *Noções fundamentais de direito humanitário*, Coimbra, Coimbra.
- PEREIRA, M. D. A. D. V. Ano VI :** (2009). O Princípio da distinção como princípio fundamental do Direito Internacional Humanitário. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, pp. 413-442.
- PETERSOHN, U.** (2015). Private Military and Security Companies (PMSCs), Military Effectiveness, and Conflict Severity in Weak States, 1990-2007. *Journal of Conflict Resolution*, 61o, pp. 1046-1072.
- PIMENTEL, C. R.** (2015). Entre o livre-mercado e o compromisso multilateral : Opções de regulação internacional sobre empresas militares e de segurança privada. *Brasilian Journal of International Relations*, 4o, pp. 274-300.
- PRATA, C. J. A.** (2009). *O papel da Cláusula de Martens na regulamentação jurídica das empresas militares privadas nos conflitos armados internacionais*. Obtenção de grau de Mestre, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- SARKIN, J. & FOWLER, C.** (s/data). The Responsibility to Protect and the Duty to prevent Genocide: Lessons to be learned from the role of the International

- Community and the Media during the Rwandan Genocide and the Conflict in the Former Yugoslavia. *Suffolk Transnational Law Review*, 33o, pp. 1-53.
- SASSÒLI, M.** (2019). *International Humanitarian Law : Rules, Controversies and Solutions to Problems Arising in Warfare*, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Limited.
- SCHWENDIMANN, F.** (2011). The legal framework of humanitarian access in armed conflict. *International Review of the Red Cross*, 93o, pp. 993-1008.
- SINGER, P. W.** (2003). *Corporate warriors : the rise of the privatized military industry*, New York, Cornell University Press.
- SINGER, P. W.** (2006). Humanitarian Principles, Private Military Agents : Implications of the Private Military Industry for the Humanitarian Community. *Brown Journal of World Affairs*, 13o, pp. 105-121.
- STANGER, A.** (2012). Transparency as a Core Public Value and Mechanism of Compliance. *Criminal Justice and Ethics*, 31o, pp. 287-301.
- STODDARD, A., HARMER, A. & DIDOMENICO, V.** (2009a). Private security contracting in humanitarian operations. *HPG Policy Brief*, 33o, pp. 1-4.
- STODDARD, A., HARMER, A. & DIDOMENICO, V.** (2009b). Providing aid in insecure environments: 2009 Update. *HPG Policy Brief*, pp. 1-12.
- VAZ, N. A. B. M.** (2005). As Empresas Militares Privadas vieram para ficar? *Revista Militar*, pp. 1-12.
- VÉGH, K.** (2008). Warriors for Hire - Private Military Contractors and the International Law of Armed Conflicts. *Miskolc Journal of International Law*, 5o, pp. 26-38.

“Para Além” de Nós. Um Centro Sprrar para migrantes menores de idade indocumentados como espaço heterotópico de acolhi(confina)mento.

Antonella Grieco

Doutoranda em Planejamento Urbano e regional.

IPPUR- UFRJ

griecoantonella17@gmail.com

Resumo

O presente artigo analisa o caso de um centro de acolhimento para migrantes menores de idade como espaço outro, onde confinar a humanidade indocumentada em movimento. O acolhi(confina)mento nos remete às práticas de trans(h)umância de corpos, que se fazem estratégia para determinados resultados biopolíticos. Nesse texto trataremos o realojamento estratégico de migrantes menores de idade indocumentados dos grandes centros do chamado “primeiro acolhimento” localizados nas costas meridionais do país para o interior da península. A dicotomia cidadão - não cidadão, corpo legal - corpo ilegal, sujeito que pertence - que não pertence, enunciada nas medidas extraordinárias do estado de segurança da Itália em tema de política e gestão dos fluxos migratórios, enfatizou nos últimos anos a criação e produção de dispositivos de acolhimento funcionais a supostas emergências que definem quem é passível de internamento, de proteção e/ ou limitações de direitos. “Para Além” è o nome do centro de acolhimento para requerentes de asilo e refugiados menores de idade localizado no município de Gorgoglione, no Sul da Itália. O projeto que hospeda 14 menores de idade não acompanhados em um vilarejo a 800 metros sobre o nível do mar surge, desde 2014, da necessidade de salvar as escolhas públicas em fase de fechamento. O *case study*, resultado de um trabalho de campo, permitiu refletir sobre o espaço de acolhi(confina)mento fruto de específicas políticas em matéria de migração. O *goal* de tal “política de acolhimento” responde a situações de crise demográfica e incentiva o repovoamento dos pequenos centros urbanos italianos.

Palavras-chave: sistema de acolhimentos; migrantes; refugiados; heterotopia.

Abstract

This article analyze a case study about a reception center for unaccompanied migrant minors as other space, where undocumented teenagers are hosted and confined. This center called “Oltre” borns from a political initiative by the mayor of the city to save the closure the public school. The goal of this “policies of reception” it’s a strategy to respond to a demographic crisis and to encourage the repopulation of the small Italian cities. “Oltre” center hosts 14 unaccompanied migrant minors like asylum-seekers and refugees located in the municipal district of Gorgoglione, in the South of Italy. This text is the result of a field research allowed to contemplate about a contemporary reception and confinement space that result from the contemporary European migration policies. The center is treated according

to the concept of heterotopia of Foucault. The dialectic between exclusion and inclusion of undocumented migrants, asylum-seekers and refugees it is dissolved in the system of reception centers that act inside certain territory and juridical system.

Keywords: migrant reception system; refugee; heterotopia.

Introdução

*Precisamos recuperar uma narrativa compartilhada nas academias,
apoiada por palavras e gestos, por emoções.
Para salvar vidas humanas,
devemos começar com a prática mais antiga
entre os seres humanos:
escutar e contar histórias!*

O que significa escrever uma narração sobre migrações contemporâneas de menores estrangeiros não acompanhados? Esta pergunta é parte de uma ampla reflexão de um texto chamado tese de doutorado. Para apresentar o tema a autora nesse artigo desenvolve a pesquisa através uma abordagem qualitativa tomando como base os depoimentos dos sujeitos pesquisados. As reflexões que surgiram nas entrevistas abertas ao longo de três anos de trabalho de campo convenceram-me a considerar a possibilidade de trabalhar segundo um modelo de pesquisa participante. Acredito que em seus depoimentos, os migrantes menores não acompanhados, os operadores do centro de acolhimento e outros sujeitos envolvidos puderam relatar suas experiências no processo que os coloca no lugar de "hóspedes" ou gestores do projeto do sistema SPRAR.

Organizar as ideias a partir das histórias escutadas e aplicar aos acontecimentos conceitos que possam melhor formular uma tese sobre o sistema de acolhimento para requerentes de asilo, de proteção ou de refúgio não é(ra) coisa simples. Quem escreve decidiu depois meses de bloqueios organizar a análise utilizando fragmentos de contos que surgiram durante conversas ao longo do tempo. As falhas do pensamento provocadas por emoções devidas ao conto dos atores da pesquisa, me fizeram refletir sobre uma metodologia de escrita baseada na dupla técnica da história oral e da filosofia política. Aqueles atores que no texto eram menores de idade hoje têm mais de 18 anos, portanto, deram-me o próprio consentimento para serem narrados nesse texto com pseudônimos que eles mesmo escolheram. Para o desenvolvimento deste *case study*, optei para trabalhar com a triangulação dos dados coletados segundo alguns eixos de análise. O primeiro eixo visa compreender o trajeto que levou os migrantes menores até o centro de acolhimento estudado. O segundo eixo, refere-se à compreensão do papel dos agentes envolvido no sistema de acolhimento. O terceiro, remete a proposta de análise dos depoimentos, com base na perspectiva assumida, e dos documentos oficiais sobre o tema pesquisado. Conseqüentemente o artigo é dividido em duas partes: na primeira mostra-se a história oral como caminho metodológico; na segunda desdobra-se a análise do centro em questão segundo o conceito de heterotopia do Foucault. O autor permite a reflexão de como a intersecção entre as variadas residências temáticas na sociedade influenciam a subjetividade

e a estrutura do pensamento humano, pois tentam aprisionar o tempo em suas construções seccionadas e que forcejam a acumulação de toda a epistemologia humana em suas categorias (História, Geografia, Arqueologia, Antropologia). Com a ideia de heterotopia, não existem limites entre o que é a realidade e o que é ilusório no espaço social. O que o autor compreende como heterotopias de crise, de desvio, de compensação, consistem em formas de se analisar o campo sociológico a fim de compreender como é possível que espaços existentes, dentro deste mesmo campo, possam se relacionar consigo mesmos e, ainda assim, desenvolverem uma concepção acerca da vida dos indivíduos e as transformações sociais concernentes a seus respectivos cotidianos. Esta ideia consiste em explicar a confluência e sobreposição de relações de poder em determinados espaços da sociedade e sobre o controle dos corpos e da vida de determinados indivíduos.

“É aqui a minha nova casa!

Um velho asilo, uma escola materna.

Com a palavra “asilo” os habitantes da cidade identificam o abrigo onde somos “hospedados”.

Hoje tenho 17 anos.

Quando subi no barco dos loucos, ano passado, tinha 22 anos.

Cheguei em Palermo, na Sicília, dia 18 abril 2017.

Identificação.

Depoimento.

Transferimento n° 1, n° 2, n° 3, n°4.

Estou ao Sul de um outro Norte: Basilicata!

Sou um corpo em movimento, à mercê da lei desse país”.

Fragmentos de uma conversa por baixo de uma árvore de jasmim, na cidade de Gorgoglione, na Basilicata, Sul da Itália. Os interlocutores conversam na mesma língua: português do Brasil e português da Guiné Bissau. Ali prefere dizer-se crioulo; ele não aprendeu na escola a língua oficial do seu país, assim como eu. Fala wolof, espanhol e agora italiano. Carnaval é o primeiro assunto da conversa. Quebramos o gelo conversando sobre cultura popular e metáforas. Ali participou de um curso de teatro no centro de acolhimento de San Fele, na província de Potenza. Gostou muito dessa experiência e me diz que podemos escrever um texto teatral juntos, em vez de um texto acadêmico. Os depoimentos, verdadeiros ou não, são ações criativas de sujeitos que se expõem ao jogo da caneta da pesquisadora, da interrogação de um oficial de polícia ou de uma comissão territorial que decreta a aceitação ou a rejeição do pedido de proteção humanitária. “Eu já contei minha história inúmeras vezes: para policiais, juízes, assistentes sociais, professores, psicólogos, pessoas que conheço e novos amigos.”

A memória e a identidade de Victor Happy – esse o nome que um garoto nigeriano menor de idade escolheu quando a polícia de fronteira o resgatou no Mar Mediterrâneo em maio 2014 – sofreram uma série de adaptações, alterações, relacionadas a necessidade de salvação, para não perder a oportunidade de ser protegido. Quem é Victor Happy ou Victor Feliz? É aquele garoto que cada um deseja que seja: tímido e doce, forte e astuto, simpático e sem medo, um adolescente sozinho crescido demasiado depressa e apavorado pelo porvir. A sua história parece ser a sua única fonte de riqueza, cujo significado não é só uma

questão individual, mas assume um papel funcional-ficcional, seja ele político ou público. A sua história e o seu corpo tornam-se espaço de negociação e de mediação tanto nas relações com o tecido social que o rodeia quanto com as autoridades que o “protegem”. A dualidade da condição de estrangeiros indocumentados e menores de idade, ou seja, entre status político e identidade, põe um garoto como Victor ou como Ali em uma situação jurídica de prioridade onde “o superior interesse do menor” se contrapõe às rígidas normas em matéria de imigração clandestina. Chegaram em Lampedusa e em Palermo sem documentos que certificasse a própria origem ou a data de nascimento. Isso acontece porque eles não foram registrados nos cartórios do seu país de origem ou porque durante a travessia os documentos foram sequestrados pelos traficantes ou perdidos.

A maioria dos menores que chegam sem documentos nas fronteiras italianas são foto-identificados e submetidos a processo de *screening* sanitário pela polícia de fronteira e, em seguida, após a declaração da menoridade, são orientados a apresentar o próprio pedido de proteção no programa nacional de proteção de menores estrangeiros não acompanhados. A necessidade de reformular o próprio nome sobre a base das traumáticas experiências vividas durante o deslocamento leva um garoto como Victor a escolher o sobrenome Happy ou um jovem como Ali a decretar o segundo nome Sonha. Assim como decretam e declaram a própria idade, às vezes útil para obter proteção internacional ou subsidiária em um curto espaço de tempo, os jovens formulam a própria alteridade.

Michael Taussing parece estar certo quando, no seu texto sobre a tortura e a cultura do terror, convida os leitores “a seguir Michel Foucault” na sua análise histórica sobre a produção dos efeitos da verdade nos discursos que não são, em si, nem verdadeiros nem falsos (Taussing, 2006). A narrativa dos corpos vergados que sobreviveram aos traumas da migração ilegal traz na fala ecos da sabedoria popular local. Os corpos marcados pelas lembranças e memórias da violência racial, étnica e de gênero trazem a potência e a força visceral de palavras que precisam ser traduzidas de língua em língua. A excecionalidade do percurso migratório de Ali, assim como dos outros companheiros do Centro do Sistema de Proteção para Requerentes Asilo e Refugiados (Sprar) de Gorgoglione se misturam com as histórias do povo de um território que, desde o final do século XIX, foi cenário de epopeias de emigração. No livro “Cristo parou em Eboli”³⁵, o antifascista Carlo Levi, confinado político na Basilicata, descreve a miséria dos corpos que habitavam essa terra, a crueldade com a qual os camponeses eram obrigados a abandonar as casas, os filhos e as mulheres para atravessar o Oceano e procurar fortuna nas Américas. Os autóctones obrigados a emigrar e a combater na guerra dos fascistas; os antifascistas obrigados a viver no limite existencial de uma terra que se faz fronteira política ao longo do século XX, onde a língua falada não é aquela que dizem ser oficial nos palácios de Roma. Aqui se esconderam os brigantes³⁶; aqui, a oitocentos metros do nível do mar, segrega-

35 O livro de Carlo Levi, *Cristo parou em Eboli* é um retrato da Basilicata da década de 1930. Nessa região, o artista e médico piemontese viveu por uma década o chamado “confinamento” da política mussoliniana. Tal prática baseava-se no realocamento detentivo dos antifascistas em pequenos vilarejos no sul da Itália, onde era constante a presença da morte por malária e a pobreza do povo autóctone, era uma condição existencial.

36 “Brigantes”: nome dos revolucionários da Basilicata que conduziram a guerra contra o exército dos Savoia no processo de unificação da Itália, em 1860.

ram os antifascistas; aqui Alì e os outros, um século depois, são hospedados, protegidos, confinados pelo Estado italiano.

A Basilicata, ainda hoje, não tem portos nem aeroportos. A ferrovia que deveria chegar a Matera, a segunda capital da região, eleita também capital da cultura europeia 2019, está em construção desde 1889. Na região moram 567.118 pessoas, distribuídas em pequenos vilarejos sobre o Appenino meridional e a costa do Mar Ionio e Tirreno. Em Gorgoglione, território de fronteira entre as províncias de Potenza e Matera, onde Alì vive e eu nasci, moram 960 pessoas.

- “Porque nessa cidade tem muitas casas trancadas, vazias, abandonadas? Para onde foram as pessoas que viviam aqui?”, me pergunta Alì.

- “Emigraram ou morreram!” é a minha resposta.

Centenas foram as famílias que daqui emigraram para as Américas, durante os séculos XIX e XX, e para o Norte da Europa e da Itália nos últimos cinquenta anos. Nenhum dos e das gorgoglioneses que partiu voltou a morar na cidade. Olha o meu caso: saí de casa com 18 anos para estudar no Norte da Itália e agora moro no Brasil, continuei.

- Eu também quero emigrar daqui! Gostaria de viver em Milão, Roma ou ir na França, meus amigos moram lá! Aqui não tem nada!, afirma Alì.

- Sabe, eu disse-lhe, “você não é o primeiro estrangeiro que mora aqui. Desde a década de 1990, pessoas provenientes de vários outros países decidiram estabelecer-se aqui. Provinham do Marrocos, Albânia, Romênia e Ucrânia. Os homens e as mulheres que chegaram para trabalhar no setor da agricultura, da carpintaria, da extração de pedra e da assistência aos idosos hoje vivem aqui, trouxeram as famílias e estão crescendo e educando os próprios filhos nesse vilarejo”.

Alì sonha. Quer ir embora. Não aguenta mais fazer parte do sistema de proteção. O documento de permissão de *permanência* demora a chegar. Não conhece pessoalmente o tutor legal que deveria defendê-lo na luta para obter os documentos. Cada vez que ele é transferido de um centro de acolhimento para outro, os operadores da estrutura do centro Sprar devem agendar na prefeitura um pedido de transferência de residência, ou seja, uma nova carteira de identidade, transferir a assistência sanitária para outro médico e comunicar a sua permanência aos Carabinieri da cidade.

- Essa é a minha quarta transferência! Para poder sair daqui tenho que esperar até 2019, ano do meu décimo oitavo aniversário; se eu não consigo procurar um trabalho para poder sair do sistema de proteção até essa data, eles vão me transferir mais uma vez, sei lá para onde..em um outro campo, um campo para adultos dessa vez; provavelmente em um outro vilarejo pequeno como esse.

Alì, durante toda a conversa, utiliza a palavra “campo” para nomear os centros de acolhimentos. Ele nunca leu Giorgio Agamben, nem Hanna Arendt! A repetibilidade com a qual a palavra se apresenta nos relatos dos entrevistados abre uma brecha de reflexão sobre a prática de trânsito permanente destes sujeitos em

lugares temporários para poder obter ou não um pedido de proteção, refúgio ou uma permissão de livre permanência no território italiano antes e europeu depois. Narrar os lugares através dos sujeitos, colher o sentido dos lugares a partir do status dos sujeitos: essa era no começo a linha de pesquisa da tese. Essa ideia com o tempo parece ser complicada. Existe uma irreduzibilidade dos sujeitos aos lugares de contenção política, assim como existe uma incessante rebelião que atravessa cada pessoa que passa para os centros. Os lugares em questão podem ser lidos como espaços de tétrica produção de possibilidades: onde as condições de vida são marcadas pela precariedade do tempo e pela inclusão diferenciada no espaço. Cada reflexão sobre os centros de acolhimento e a “forma campo” pode ser medida com algumas perguntas preliminares: o que significa ser destinatário de procedimentos legais sobre os quais trajetória existencial incumbe o campo-centro? Que papel joga um dispositivo como o centro na produção dessa condição humana?

Corpos fora do lugar os migrantes, prófugos, deslocados, refugiados. Sujeitos que partilham a condição de *displacement*, uma categoria política esvaziada, inventada que agarra os indivíduos em outro-lugar-outros, onde (r)esistem formas menores de (não) pertença. Os corpos detidos como aquele de Alì, do ponto de vista qualitativo, trazem a reflexão sobre uma questão emblemática da história do tempo presente, ou seja, a implosão – em direção externa e interna – do pertencimento político moderno:

Milhões de pessoas são privadas de direitos dado que não podem se tornar cidadãos no país no qual residem. Numerosos são, todavia, aqueles que detêm o status formal de membros de um Estado Nação, mas privados de muitos direitos que descendem desta condição [...] Há sempre mais cidadãos que não pertencem e essa circunstância, prejudica por sua vez, a base do Estado nação como lugar de direito e democracia (Davidson, 2000, p. VIII).

A dicotomia cidadão - não cidadão, corpo legal - corpo ilegal, sujeito que pertence - que não pertence enfatiza a produção de dispositivos funcionais a supostas emergências que definem quem é passível de internamento e limitações de direitos. A dialética entre exclusão e inclusão, dentro e fora vem se perdendo nos dispositivos de acolhimento que agem dentro um determinado território e sistema jurídico.

A ideia de ler os centros de acolhimento como um espaço outro, onde confinar a humanidade em movimento, nos remete às práticas de trans(h)umância de corpos, que se fazem estratégia para determinados resultados políticos. Nesse texto tratamos o realojamento estratégico de migrantes menores de idade indocumentados dos grandes centros (Cas - Cara) do chamado “primeiro acolhimento” das costas italianas para o interior da península meridional. O *goal* de tal “política de acolhimento” responde a situações de crise demográfica e incentiva o repovoamento dos pequenos centros urbanos italianos.

Os projetos territoriais do Sistema para requerentes de asilo e refugiados (Sprar), em particular o centro “*Para Além*” de Gorgoglione, são a matéria viva, a superfície narrativa que nos permitirá de “avançar para o começo” (De Barro, 1998) dessa análise. Desde a década de 2002, na Itália temos assistido ao emergir simultâneo de dois fenômenos: o crescimento progressivo da presença de migrantes e a afirmação de um papel central dos prefeitos, não só sobre o governo administrativo das cidades, mas também sobre a intervenção em primeira pessoa em questões de políticas nacionais em tema de realojamento de migrantes indocumentados no território nacional.

Porque Alì chegou em Gorgoglione? Qual motivação move um prefeito de um pequeno vilarejo a hospedar, no seu território, migrantes menores não acompanhados? Essas perguntas abriram o debate-entrevista entre quem escreve e quem representa(va) a carga máxima do poder executivo na esfera municipal.

A irrestringível crise demográfica vivida pela cidade, devida ao contínuo fluxo de pessoas que emigram para outras cidades e a baixa taxa de natalidade estão colocando em risco a existência das escolas públicas de Gorgoglione. O número reduzido de alunos do ensino fundamental e médio favoreceu o agrupamento dos estudantes em poucas classes plurais. Essa medida, imposta pelo ministério da educação nas escolas públicas com poucos inscritos, tem como efeito a perda de emprego para os professores da rede pública e o possível fechamento das escolas. Para obviar essa emergência, o prefeito da época Giuseppe Filippo, professor do ensino fundamental, eleito em 2014, decide apresentar um projeto para hospedar no território municipal um centro de acolhimento para migrantes menores não acompanhados, associado à rede do sistema ministerial do sistema central do Sprar. A candidatura do projeto de acolhimento integrado, apresentado em 2015, prevê a utilização de um prédio do patrimônio público da cidade recentemente reformado como abrigo, onde até os anos 2000 estava localizada a creche da cidade, e a inscrição dos menores na escola pública da cidade. O abrigo para menores não acompanhados abre as portas dia 19 julho 2016, quando o projeto de acolhimento da prefeitura, em parceria com a cooperativa social *Novass*³⁷, se posiciona ao 7º lugar na lista de classificação nacional dos projetos financiados pelo Ministério do Interior. No dia da inauguração participaram do evento as altas autoridades regionais da igreja católica, o prefeito da cidade Giuseppe Filippo, o vice-ministro do interior da época Filippo Bubbico, o Prefeito de Matera, o Garante (autoridade) regional da infância e da adolescência Vincenzo Giuliani, a presidenta da cooperativa social *Novass* Carmen Olivieri, os representantes locais da Cáritas e os professores da escola pública “Rocco Montano”³⁸ de Gorgoglione. Durante a entrevista, o Prefeito exprime com essas palavras a sensação vivida o dia da abertura do centro de acolhimento:

Surpresa! Essa foi a sensação que me atravessou quando os primeiros sete menores não acompanhados chegaram para ser hospedados no centro Sprar da cidade. Inauguramos a estrutura no verão 2016. Eu esperava ver crianças! Chegaram jovem adolescentes. A escola primária não podia ser salva! Tivemos que matricular os garotos na escola secundária.

Sprar “Oltre”/”Para Além”: um nome que encanta! Os gestores da estrutura dizem que a escolha desse substantivo deriva da ideia de construir uma realidade de convivência comunitária que permitiria ir além da dicotomia estrangeiro-cidadão. No espaço “além”, no dia 31 de julho de 2018, vivem 14 jovens estrangeiros menores não acompanhados, provenientes de Costa de Marfim, Egito, Guiné Bissau, Mali, Gana, Guiné-Conacri, Bangladesh, Gâmbia, Paquistão, Nigéria, cuja média etária é de 14 a 18 anos. A

37 Cooperativa Social Novass. Fonte: <http://www.novass.it/attivita/immigrazione/rete-sprar-e-seconda-accoglienza/sprar-msna-oltre-gorgoglione>

38 Materia do jornal on line Sassi “*Inaugurato il cento Sprar Oltre di Gorgoglione, nota di Giuliano (Garante dell’infanzia e dell’adolescenza di Basilicata)*” 19/07/2016 - Fonte: <http://www.sassilive.it/salute-e-sociale/sociale-sanita/inaugurato-il-cento-sprar-oltre-di-gorgoglione-nota-di-giuliano-garante-dellinfanzia-e-delladolescenza-di-basilicata/> - último acesso 10/8/2018

taxonomia normativa do sistema ministerial Sprar designa os jovens não acompanhados como “hóspedes”, tanto por ser categoria humana passível de acolhimento vigiado, quanto em virtude do status jurídico-político que diferencia os “protegidos” dos anfitriões.

A ex-creche, que hospeda os filhos das mães que vivem longe daqui, está localizada no centro da cidade, na Rua Aldo Moro sem número de porta. É uma grande estrutura colorida de 200 m², com quatro quartos coletivos, dois banheiros, uma cozinha, uma sala, um escritório para os operadores sociais e um jardim. Os serviços oferecidos de forma geral pela cooperativa social aos hospedados são alimentação e alojamento, assistência jurídica e sanitária, mediação linguística, orientação sobre os serviços no território e projetos voltados à integração no tecido social, cursos de língua italiana, oficinas de arte e visitas didáticas guiadas. Durante o ano acadêmico, os menores frequentam a escola municipal da cidade:

- Meu despertador toca às 7 horas de segunda até sábado! Meu “irmão” de quarto Babo é sempre o último a tomar banho. No período da escola tentamos nos organizar para evitar de ficar em fila para utilizar os banheiros. Aqui em Gorgoglione o inverno é longo e esperar muito tempo no corredor de manhã não é divertido. Tivemos que nos acostumar ao frio rígido da montanha [...] Sabe a primeira vez que entrei numa sala de aula foi aqui. Foi um dia muito feliz para mim. Quando morava no meu vilarejo ajudava meu pai a cuidar dos animais e do nosso pequeno lenço de terra. Eu queria tanto aprender a escrever, mas meu pai não deixava eu ir pra escola. Dizia que o trabalho era importante, a escola muito menos para encher nossas barrigas. Por isso eu fui embora de casa. Precisava aprender a ler e escrever. Minha língua é bambara! Agora falo e escrevo italiano e little bit de inglês.

Abo que completou 18 anos em abril e hoje em dia vive em um centro Sprar para estrangeiros adultos, conseguiu a licença de ensino básico avançado em junho 2018. Apresentou uma minitese sobre o seu país o Mali e consegui tirar nota 7/10. Desde 2016 já seis garotos terminaram as escolas e conseguiram se formar. O percurso de estudo influencia fortemente as possibilidades futuras do jovem migrante. A obtenção do diploma de ensino médio pode desencadear diferentes oportunidades no mercado do trabalho. A influência da instrução e da formação escolar pode modificar o percurso de vida de cada jovem. Entre os 14 menores hospedados no centro, três deles eram analfabetos, os outros frequentaram escolas públicas básicas e escolas corânicas. A integração escolar nem sempre é bem aceita pelos menores estrangeiros, enquanto a obrigatoriedade da frequência das aulas ligada ao recebimento do “pocket money”³⁹, segundo eles, compromete o projeto migratório em si: “ter que estudar é bem diferente do desejo e da necessidade de trabalhar para ganhar dinheiro” diz Tito, que havia 14 anos e veio do Egito. Ele desembarcou com 11 anos em Reggio Calabria em 2015, não lembra a data, depois de 7 dias de travessia. *Último* filho de uma família numerosa, ele nasceu num vilarejo na margem meridional do Nilo, o “maior rio do mundo” afirma orgulhosamente. Assim como Abo, Tito não teve a oportunidade

³⁹ O “pocket money” é o montante mensal que cada homem hospedado recebe (2,50 euros por dia). A remuneração do pocket money é ligada a frequência na escola. As faltas injustificadas em sala de aula são punidas com a subtração do budget diário. “Não foi a escola hoje? No money!” Afirma com sorriso nervoso Mohamed (menor refugiado do centro Sprar).

de frequentar as escolas no país de origem. O dia da prova oral para obter o diploma de ensino fundamental avançado, respondendo à pergunta sobre as pirâmides e a suas funções na sociedade egípcia, ele “performativamente” esquivava-se, afirmando que, quando ele nasceu, aqueles grandes monumentos estavam já lá e ele não podia saber o porquê daqueles triângulos gigantesco terem sido construídos. A professora explica que as pirâmides eram túmulos sagrados onde foram guardadas ao longo dos séculos os sarcófagos dos faraós; mas ele encara sorrindo e contra-argumentando que lá dentro está escondido um grande tesouro; ele vem do Egito e sabe melhor que os professores italianos o que os antigos povos esconderam dentro dos triângulos de pedra e areia. O ensino superior para Abo é um sonho, enquanto para Tito é coisa totalmente desinteressante. Abo trabalhou de junho a agosto 2018 numa fazenda para a coleta das abobrinhas. Agora trabalha numa pequena fábrica que produz sacolas de plástico. A vontade de Abo de continuar a estudar para poder entrar na Universidade – depois dos 18 anos e da obtenção da permissão de permanência – vai na contramão da necessidade de ter um trabalho para se sustentar e poder igualmente manter ativa a permissão de permanência. O trabalho, fundamental para conseguir autonomia econômica e necessário para poder sustentar e enviar recursos financeiros a família no país de origem, nem sempre corresponde às expectativas e aos sonhos dos jovens garotos. A necessidade de salário obriga-o a se contentar, aceitando condições precárias de trabalho poucos gratificantes. Percurso semelhantes ao do Abo, é aquele de Barek, (chegou no Centro Sprar de Gorgoglione como menor não acompanhado) que tem 18 anos e veio do Bangladesh. Barek trabalha na coleta de frutas no litoral da Basilicata, é locatário de um *kitnet* desde a saída do centro de acolhimento “Para Além” em Gorgoglione e luta para obter a permissão de permanência vitalícia. O vizinho de casa Barek é Bamba, que tem 19 anos e veio da Costa de Marfim. Ele conseguiu através da ajuda das amigas e operadoras sociais do centro “Para Além” um trabalho como soldador na plataforma de petróleo da cidade⁴⁰.

O projeto político de “integração” de menores estrangeiros em Gorgoglione parece responder a objetivos econômicos que envolvem três categorias de agentes: os “hospedados”, os profissionais locais empregados na gestão da estrutura e as atividades comerciais presentes no território. O custo diário do acolhimento para cada migrante nos centros Sprar é de 35 euros, recurso financeiro proveniente do *Fundo Nacional para as Políticas e Serviços de Asilo*. Desse montante, o migrante recebe 2,50 euros por dia e o restante é subdividido entre as despesas relativas aos pagamentos de prestações de serviços e compras de bens para a gestão da estrutura. As categorias profissionais envolvidas no projeto são operadores

40 O papel das mulheres que trabalham como operadoras sociais e educadoras no centro Sprar de Gorgoglione vai muito além das obrigações contratuais. As mulheres ajudaram Abo, Barek e Bamba a alugar casas, oferecendo-se como fiadoras e procuraram os trabalhos para os garotos na hora da saída do sistema de proteção. “Gostaríamos de fazer muito mais para eles, nossos irmãos, que a vida nos apresentou inesperadamente. Nós lutamos diariamente para que possam permanecer na nossa pequena cidade. Os garotos estão longe de casa, sem família, crescem em Gorgoglione e confesso que cada vez que um deles é transferido para outro centro ou obrigado a sair porque obteve os documentos de permanência é uma tristeza, uma perda”. (Maria Rosaria – Operadora Social do “Para Além”. E complementa Mary (Operadora Social do “Para Além”): “a maioria deles está aqui desde a abertura do centro; crescemos juntos. A cidade é pequena. Em cada bairro ou rua eles tem uma tia, uma mãe, uma avó que ama eles”. “Fazemos de tudo para ajudá-los a poder ficar aqui, apesar da grande dificuldade de arranjar trabalho. O nosso não é um simples trabalho... é muito mais; é uma luta contra os preconceitos, a exclusão social e econômica. Aqui nesse vilarejo quem defende e ajuda como pode os garotos são as mulheres (Ilaria - Operadora Social do Para Além)”.

sociais, mediadores culturais, intérpretes residentes no território regional que estipularam um contrato com a cooperativa social gestora.

O salário mensal de cada operador profissional gira em torno de 600 euros brutos por mês. A terceira categoria envolvida é aquela das atividades comerciais e das empresas de serviços que operam no território e que estipularam contratos para fornecer mercadorias e serviços úteis à organização e continuação do projeto. Oito são os operadores contratados que trabalham no centro Sprar: quatro homens e quatro mulheres com média etária entre 26 e 45 anos, graduados em ciências humanas, sociais e academias de belas artes. Os operadores trabalham em turnos individuais de 6 horas por dia, de maneira que os menores sejam vigiados constantemente⁴¹.

A estrutura é dotada de duas câmaras de vídeo-segurança colocadas nas portas de entrada e saída do prédio. Enquanto catalogado como centro de segundo acolhimento semiaberto o Sprar “*Para Além*” é uma zona urbana sujeita a vigilância permanente onde os migrantes são controlados e geridos através regras baseada nas atividades diurnas oferecidas aos jovens dentro e fora da estrutura. Sendo um projeto para menores de idades que frequentam a escola, a grade horária das atividades durante o ano depende do calendário escolar: as portas do centro abrem às 8h da manhã, quando os estudantes vão para a escola e os operadores profissionais efetuam a troca de turno. O almoço e a janta são respetivamente servidos às 13h e 20h. No caso de atividades lúdicas na parte da tarde, os garotos permanecem na estrutura, caso contrário podem sair prévia comunicação aos operadores em turno. Durante o verão são permitidas saídas noturnas a partir de 21h até meia noite. Os menores podem acordar com os operadores sociais o afastamento deles do centro por um período curto, devido a exigências pessoais. Geralmente essa permissão é ligada às boas atitudes dos garotos no centro e representa uma forma de prêmio confiança para com eles.

Os operadores do Sprar que gerem o cronograma das regras e das atividades dos menores escolheram uma metodologia que tende a responsabilizá-los. De fato, eles em dois anos conseguiram, juntos com os menores, instituir um plano de autogestão voltado a responsabilizar os garotos em termos de organização interna (cronograma de limpeza, organização de turno na cozinha) e estilo de vida fora da estrutura. Esse planejamento autogerido do tempo no espaço parece, segundo as declarações dos operadores entrevistados, funcionar por conta da boa relação de amizade entre os agentes envolvidos no projeto. Não faltam, obviamente, situações de discórdia e momentos de tensão entre eles, mas, de forma geral, o fato que esses sujeitos colaboram desde 2016, permite manter um ambiente de tolerância e confiança entre quem é delegado a administrar os corpos e quem tem que se submeter ao jogo do acolhi(confina)mento.

Paralelamente à estratégia da chamada “*integração*” social⁴² e espacial dos migrantes, existe de fato uma lógica segregacionista – intencional ou não – que cria um enclave com efeitos a médio e longo prazo respeito à saúde física e mental dos migrantes forçados a residir no território escolhido pelo Estado. A obrigatoriedade de imobilidade dos migrantes nos dispositivos de acolhimento – embora seja “*soft*” – assinala uma separação entre estrangeiros hospedados e cidadãos. O resultado de tal biopolítica evidencia

41 Os dados se referem-se coletados nesse artigo refere-se ao trabalho de campo até Agosto 2018.

42 Manual Operativo para dos Centros Spara <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>

uma ambígua definição do que representa o centro para os acolhidos: o Sprar como “casa” ou “prisão”. Tal política abre brechas de discussões também sobre as reações das populações autóctones que de forma passiva aceitam os programas de integração multicultural. No caso de Gorgoglione a abertura do centro Sprar não causou em forma geral ações de protesto ou constrangimento, pelo contrário, os jovens são bem aceitos pela comunidade local. Obviamente e infelizmente não faltaram episódios de xenofobia e racismo, sobretudo por parte de pais que, dentro das dinâmicas de convivência na escola, declararam a própria contrariedade ao multiculturalismo na escola.

Da concentração do acolhimento em pequenas comunidades resultam problemáticas por os estrangeiros acolhidos, na maioria das vezes, não conseguirem se integrar realmente ao tecido social, tanto por questões ligadas a diferenças culturais aparentemente insuperáveis, quanto pela precariedade do tempo de residência no lugar e pela quase inexistente possibilidade de permanecer no território, uma vez fora do programa de proteção, por conta do alto índice de desemprego e da baixa oferta de trabalho. A segmentação social com respeito à dicotomia estrangeiro/cidadão, migrante econômico/migrante forçado, migrantes regular/irregular é declarada pelo sistema de welfarestate substancialmente separado entre as duas categorias. O abandono do sistema de proteção e acolhimento por parte do migrante não implica automaticamente o seu ingresso nos programas de welfare nacional. Essa decisão pode ter um resultado prejudicial para o migrante, dado que o acesso aos serviços de assistência pública é vinculado à posse de residência fixa, em um determinado território nacional. De fato, é somente no caso de obtenção de trabalho que o refugiado sai efetivamente da fase limiar do acolhimento e, portanto, atravessa a fronteira podendo participar em autonomia ao contexto social que o acolhe. É o trabalho que confere autonomia econômica e capacidade de vida independente, apesar de considerar quais tipologias e formas de trabalho são disponibilizados ou reservados a essa categoria de mão de obra. A essas problemáticas objetivas vêm juntar-se questões subjetivas que colocam os refugiados ou requerentes de asilo frente a escolhas cruciais: a contraposição entre a construção de um percurso em direção de uma autodeterminação econômica (sobretudo na fase inicial caracterizada por uma precariedade assistencial e de trabalho) e os vínculos de solidariedade familiar com as pessoas que ficam no país de origem. Essas forças, expressões do poder disciplinar, provocam um efeito individualizante e tendem a considerar as filiações sociais (próximas ou distantes) entre pessoas migrantes como fator de obstáculo nos procedimentos de inclusão. Se o problema do poder soberano é a identificação e o controle no espaço do migrante, aquele do poder disciplinar é a sua individualização. Os centros de acolhimento, portanto, são contemporaneamente, de forma ambígua e ambivalente, instrumento de inclusão e exclusão do poder estatal: ou seja, o poder soberano de “deixar morrer” juridicamente e biopolítico de “fazer viver” segundo disciplina. Nesse contexto, é significativa a convergência entre a arquitetura jurídica e institucional do sistema de acolhimento estatal e o cenário geopolítico sobre a gestão da mobilidade humana. O desvanecer das diferenças entre migrante econômico e migrante forçado e o deslizamento do discurso em torno da migração de fenômeno econômico a fato humanitário decretam uma sobreposição de sentidos, em que a função de controle e a função humanitária exercida pelo estado se materializam através e nos centros de acolhimento. Os direitos humanos, nessas perspectivas, são instrumentos meta-conflituais que dão forma a espaços outros, onde a suposta emergência humanitária dos migrantes indocumentados cria novas zonas de confinamento biopolítico.

O Centro Sprar como espaço heterotópico de acolhi(confina)mento

A análise transversal do Sprar “*Para Além*” pode ser apresentada como suporte teórico na inteligibilidade do mundo contemporâneo. A categorização desse espaço cuja *agency* denominativa é gerada no âmbito do sistema normativo (leis, políticas, dispositivos técnicos) é a expressão dos paradigmas ideológicos que tem origem na modernidade.

As denominações que categorizam e classificam o espaço (estrutura, organização, divisão) baseia-se sobre o controle da cidade e dos corpos que a habitam. A cidade – pequena, média, grande – é entendida como espaço que tem que ser estabilizado e ordenado através dispositivos que pretendem homogeneizar e anestesiá-las todas as suas complexidades, acidentes, conflitos de natureza humana e geopolítica. Tais paradigmas são dispositivos, arquiteturas espaciais que pertencem à concessão mecânica e geométrica própria da territorialidade moderna. A ordem espacial moderna é ainda presente no campo do planejamento do território, cuja orientação *mainstream* tende a classificar e separar nos dispositivos de acolhi(confina)mento a descontinuidade, a porosidade, as diferenças sociais que escapam aos princípios hegemônicos de racionalidade e normalização do mundo. “*O espaço serve para distinguir e distinguir-se*” (LA CECLA, 2011). O centro “*Para Além*” é ao mesmo tempo um espaço urbano, assim como um espaço arquitetônico, político e privado onde se manifestam ações de subjetivação do indivíduo; um espaço impregnado de valências afetivas e simbólicas, rastros deixados da passagem de cada indivíduo. Transformar o espaço outro do centro Sprar significa para os menores envolvidos reduzir a distância entre o “aqui” e o lugar de origem, para tentar de definir uma nova identidade, projetando no espaço outro memórias e desejos suspensos entre lugares geograficamente, afetivamente e culturalmente distantes. O mapa mental ou a cartografia comovida do corpo em trans(h)umância é uma experiência subjetiva, constituída do encontro de outros corpos em movimento, do conhecimento individual e coletivo. Indagar tal espaço pode nos ajudar a entender o sentido da extirpação de quem abandona ou foge da própria casa, a saudade devida à perda da “habilidade” de constituir livremente as próprias trajetórias espaciais e a frustração frente às dificuldades do enraizamento em outro território. Para conseguir viver em um novo contexto sócio-espacial, o menor não acompanhado, como qualquer outra pessoa, precisa elaborar estratégias através das quais pode se apropriar do espaço o do tempo onde se manifesta a erosão da sua própria vida. Enquanto permaneça desconhecida a realidade urbana, social onde o migrante é colocado, ele não pode decodificar a sua condição humana a sua vulnerabilidade. Entanto que permanece desconhecida e inexplorada a realidade onde ele é realocado, o lugar e a sociedade parece como inimiga e hostil.

No Centro de acolhimento do Sprar de Gorgoglione, entre os oito operadores, sete são residentes no território regional e um dele é estrangeiro munido de permissão de permanência e proteção humanitária. Sanyang, tem 27 anos, trabalha e mora no Centro de acolhimento. A Itália é o quinto país onde ele mora. Ele por muito tempo teve dificuldade de contar a sua história de migração até que um dia, em 9 de agosto 2018, escreve e compartilha a sua trajetória:

“I come from Guinea Bissau and I was born in 1991, on the first of November, but I was living in Gambia as a refugee in 1998 because of the civil war in my native country. Due to disability of my country then Gambia has become my second country. I continued going to school call Armitage high school for

three years, then I proceeded to G.T.T.I. where I study AD. Architectural Draughtsmanship for two years. In 2011, I left Gambia to go to Senegal because of the political issue. On the 07-10-2012 I went to Libya to leave with my uncle while work an electrician. On 07-04-2013 I left Libya to Italy by boat with 95 peoples all men's and we arrived in Lampedusa 12-04-2013. The next day we were transferred to Sicilia in a camp call Cara Mineo were I spend one year before my enterwview to request my protection to the territorial commission in Italy. After my commission I was transferred to Sprar in Basilicata, in a town called Muro Lucano for another one year before moving to Sweden. After 7 months in Sweden I came back to Italy to worked as a language translator in the immigrant camp in Gorgoglione. That's it. My stories camp finally is finished!"

Sanyang⁴³ é artista plástico, pintor e mediador cultural do Sprar de Gorgoglione. Fala quatro línguas. Ele, como a maiorias dos menores acolhidos, é de religião muçulmana. Conhece por dentro e sobre a sua pele o que significa ser migrante, corpo que ultrapassa fronteiras ilegalmente, sobrevive ao deserto, à prisão líbica, ao mar, e ser requerente de proteção confinado biopolítico no sistema de acolhimento italiano.

De forma simétrica no espaço do acolhi(confina)mento se desenham as políticas de exclusão e de marginalização real e imaginária através de medidas governamentais e práticas locais que tendem a estigmatizar a presença do refugiado o requerente de asilo. Ele, portando, necessita se mover naqueles lugares precários onde é confinado e acolhido. Trata-se de realidades outras na qual a própria vida pode ser atormentada, em virtude da apropriação de um determinado espaço, cria-se sempre um campo agitado por resistências e conflitos. O centro de acolhimento é percebido como uma extensão da casa, um espaço cuja ideia de *vida nua* (Agamben, 2012) torna-se possibilidade de existência. Se trata de processos simbólicos desenvolvidos através práticas diárias e relações humanas que contribuem para construir um devir outro, uma alteridade efêmera mas não por isso menos importante.

O medo crescente parente alguns “subprodutos” da globalização, como a migração clandestina, produz dois paradigmas urbanos na cidade contemporânea: a “heterotopia” e o “campo.” A primeira alude àqueles espaços que detém a particular característica de ser conectados a todos os outros espaços, de forma tal que suspendem e neutralizam ou invertem o conjunto das relações que eles próprios definem ou refletem. O segundo define uma condição espacial que priva as pessoas dos próprios direitos humanos fundamentais. Ambas as organizações espaciais operam segundo regras próprias, que definem o que e quem é passível de normalização. O centro de acolhi(confina)mento de Gorgoglione é uma zona temporânea, um espaço topológico excepcional, onde o real e o imaginário de corpos acolhidos e detidos se confundem. Esse lugar outro pode ser pensado como uma heterotopia. Segundo Michael Foucault (2011), na heterotopia todos os lugares outros reais que pertencem a uma determinada cultura são representados, condensados e subvertidos; um lugar que está fora de cada lugar, não obstante pode ser efetivamente localizado. O centro de acolhimento Sprar onde os menores residem temporariamente, é um lugar que não necessita de referimento geográfico, é um lugar da travessia, espaço de crise e de condensação de experiências. Cada sociedade

43 Omar è o artista que com as suas obras de pedras e areia embeleza os capítulos da tese em desenvolvimento. O artista ganhou o prêmio de melhor obra de arte produzida em 2018 por um refugiado na competição “Matera città della cultura 2019”. Sayang expõe as suas obras em manifestações culturais e populares nos vilarejos da Basilicata.

produz suas heterotopias em formas diferentes, explica o filósofo francês. Existem heterotopias de crise, reservadas a indivíduos em status ou condição de transição; esses são os lugares clássicos dos rituais de passagem. Na sociedade contemporânea, elas são substituídas por “*heterotopias de desvio*” como as prisões, os manicômios, lar para idosos ou abrigo para imigrantes, onde são detidos aqueles que quebram as normas ou fogem da normalidade. Foucault identifica diversos princípios graças aos quais é possível reconhecer as heterotopias. A heterotopia tem o poder de justapor, em um lugar real, diversos espaços, diversos lugares, que são entre eles incompatíveis; um exemplo pode ser o cinema, um cemitério mas também um centro de acolhimento onde o migrante mergulha num mundo paralelo onde se reproduz um espaço outro, que por quanto feito de matéria real, som e perfumes são uma projeção de um mundo irreal, feito de seres que compartilham um espaço sobre a base de medidas outras, o fato de ser corpos ilegais em um espaço legalizado. As heterotopias produzem também um tempo outro: “heterocronia”, ou seja, mecanismo de rupturas do tempo dos cronos. O tempo pode ser vivido como uma forma externa, como nas bibliotecas ou nos museus, ou na sua dimensão precária, como por exemplo, da festa ou na espera de um documento de permissão de permanência ou expulsão de um requerente asilo. A heterotopia pressupõe um sistema de abertura e fechamento que ao mesmo tempo, age como filtro isolando e penetrável; faz parte de um espaço heterotópico quem é obrigado a entrar para ser exclusivamente excluído. O centro de acolhimento para requerente de asilo e refugiados é um lugar (semi)aberto: os menores não acompanhados podem acessar, mas dentro do espaço são muitos os *steps* que os seres humanos em mobilidade têm que superar, para ser credível e não cair na armadilha da deportação. Verdadeiro ou falso, os requerentes de asilo ou proteção ou refugiados precisam manter sua alteridade, contar as próprias histórias para poder continuar a ser acolhidos e reconhecidos. No centro Sprar de uma pequena cidade como Gorgoglione criam-se mecanismos necessários de sobrevivência, não se acessa somente por ser um corpo não documentado, mas também para constituir uma identidade-alteridade que precisa ser reconstituída e renegociada com quem já faz parte do sistema, quem gerencia a soberania sobre ele, e quem fora do lugar se constitui legítimo possuidor de direito a vida sobre aquele território-nação.

Reflexão conclusiva

O centro de acolhimento Sprar é uma fronteira ao centro da cidade, uma demarcação espacial (in)visível onde os menores estrangeiros vivem entre medidas de acolhi(confina)mento. Segundo essa perspectiva, o centro “*Para Além*” torna-se lugar de disputa onde podem ser subvertidas as representações e os discursos sobre a gestão da migração contemporânea; uma zona no qual sem ilusões a vulnerabilidade é permanente e politicamente ativa. Definir o centro Sprar como uma heterotopia significa evidenciar a sua capacidade de criar, com respeito ao espaço circunstante, uma função: torna ilusória a casa-prisão, o ritmo da semana e dos dias nas escolas, no abrigo, na cidade. Torna-se uma ilusão a Itália, transformando-a de maneira efêmera em lugar outro de si mesmo.

Apesar dos procedimentos normativos, das políticas e práticas de marginalização, o homem menor migrante não pode que definir-se no espaço na qual (sobre)vive. O menor não acompanhado, relutantemente,

tem que explorar a cidade, percorrê-la e praticá-la. O seu vagar entre as ruas da cidade e o abrigo onde está hospedado – destinado outrora a função de creche onde hoje vivem crianças adultas – leva a uma condição de vulnerabilidade, de crise e de sofrimento, que de forma passiva, porém abre brechas de reflexões capazes de modificar irreversivelmente o sentimento e o olhar sobre o espaço da cidade. O *flaner* contemporâneo dos requerentes de asilo e refugiados em *status* de acolhi(confina)mento cria campos de força instáveis e potencialmente de transformação e tensão, potências que os sistemas político e administrativo não podem controlar ou eliminar. A sociedade da incerteza e (in)segurança obriga a “traçar limites e desenhar mapas cognitivas, estéticas e morais; estabelece desde o começo quais são os indivíduos destinados a permanecer às margens ou fora dos esquemas de uma existência ordenada; eles são os mesmos que, em seguida, serão acusados de causar os transtornos mais irritantes e insuportáveis” (Foucault, 2011). O estrangeiro, por sua vez, tem que reconstruir os mapas cognitivos necessários a sua sobrevivência. Não se trata somente de vontade política, mas de exigência existencial; não de realizar uma utopia, mas uma outra heterotopia, comum a todos os seres humanos que vivem o espaço. Esta prática conduz à criação de cidades paralelas, cujos pontos de cruzamentos ajudam a orientar-se e a reconstruir-se uma sensação de intimidade, que pouco a pouco, é incorporada à sociedade e nos espaços que a rodeiam. É isso um percurso doloroso para o estrangeiro porque transita transversalmente entre a disgregação de precedentes mapas cognitivas, vivendo a fragilidade do “extravio”. Sem dúvida tudo isso parece ser difícil também para quem- como alguns autóctones – se sentem (erroneamente) legitimamente expropriados dos próprios mapas existenciais.

”Pessoalmente – diz Ilaria, 28 anos, fashion designer que trabalhava como operadora social no centro “Para Além” – tive a sorte de conhecer 14 pessoas, amigos, irmãos, menores não acompanhados que completam o número de múltiplas e anônimas tabelas formuladas pelo Ministério do Interior e pesquisadores de diversas *áreas* acadêmicas. Esse símbolo 14 – que quantifica através uma linguagem matemática deixada a nós pelos *árabes* – não podem conter – assim como as palavras não conseguem descrever – o furacão de emoções e afetos que esses seres humanos me deram, contando comovidas histórias de cartografia dos deslocamentos (des)humanos e praticando gestos de afetos em (cada) movimento.”

O “castigo” que um corpo em mobilidade forçada tem que cumprir é aquilo da reabilitação social e da reeducação cultural, através o acolhimento “integrado” e disciplinado. O centro de segundo acolhimento como o Sprar “Para Além” de Gorgoglione é um laboratório de ideias, de ações de contrapoder e, ao mesmo tempo, é lugar de confinamento, de reeducação coercitiva, voltada a reinserção social forçada de seres humanos em mobilidade definidos erroneamente, a priori, muitas vezes, como desviados.

A teoria foucaultiana em relação à heterotopia nos ajuda a refletir sobre a relação que existe entre um determinado espaço e o ser humano que o constitui. Sobre a virtualidade dessa mesma relação, podemos pensar o campo temático desse artigo, o centro de acolhimento que confina, como projeção do indivíduo referente ao mesmo.

Arquivo Fotográfico



Foto 1. Centro acolhimento Sistema para requerentes de asilo e refugiados (Sprar) “*Para Alem*” – Gorgoglione – Arquivo Pessoal



Fotos 2 e 3. A placa em pedra que indica a escola de infância e a placa que desde 2015 indica no mesmo lugar o centro de acolhimento Sprar “*Para Alem*” – Arquivo Pessoal.



Foto 4. Retratos das operadoras do Centro Sprar realizados por um menor não acompanhado – Arquivo pessoal



Foto 5.

Victor na Escola “Rocco Montano”
– Gorgoglione, junho 2018 –
Arquivo Pessoal.



Foto 6.

Abo durante a prova final para
obter o diploma 18/06/2018 –
Arquivo Pessoal

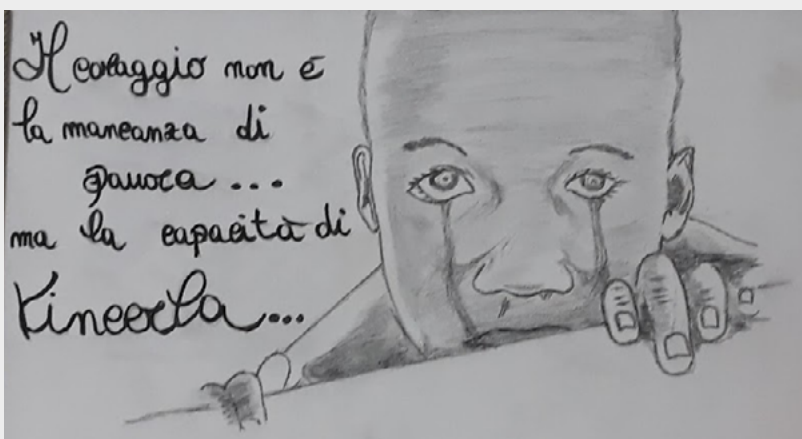


Foto 7.

“A coragem não é a falta de medo... mas a capacidade de vencê-lo” – Pintura “Eu não tenho medo” de Omar Sanyang – Gorgoglione 2018



Fotos 8, 9, 10, 11 e 12. Centro acolhimento Sistema para requerentes de asilo e refugiados (Sprar) “*Para Alem*” – Gorgoglione Arquivo Pessoal

Referências bibliográficas

- Agamben, G.** (2012). *Homo sacer. O poder soberano e a vida nua*. Editora UFMG.
- Barro, M.** (1998). *Livro sobre nada*. Rio de Janeiro, Record.
- Caputo, A.** (2007). *Irregolari, criminali, nemici: note sul “diritto speciale” dei migranti. Studi sulla questione criminale II*. Roma, Carocci.
- Cecla, F.** (2011). *Mente Locale / In Alto Mare. Per un Antropologia dell’abitare*. Milano, Elèuthera.
- Davidson, A.** (2000). *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. Macmillan, London S. Cast, p. VIII. (texto traduzido do italiano S. Mezzadra, Diritto di fuga, Ombre corte, Verona 2001).
- Foucault, M.** (1979). *Microfísica do Poder*. Org.: e trad.: Roberto Machado. Rio de Janeiro, Graal.
- Foucault, M.** (2011). *O corpo utópico; as heterotopias*. Posfácio: Daniel Defert. São Paulo: n-1 Edições.
- Haesbaert, R.** (2010). Contenção territorial: “campos” e novos muros. Boletín de Estudios Geográficos Nº 102 – 2014.
- Levi, C.** (1960). *Cristo si è fermato a Eboli*. Einaudi.
- Mbembe, A.** (2016). *Necropolítica*. Milano, Ombre Corte.
- Rahola, F.** (2010). *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell’umanità in eccesso*. Milano, Ombre Corte.
- Taussing, M.** (2006). Cultura del terrore, spazio della morte, trad. it. in F. Dei, a cura di, *Antropologia della violenza*. Roma, Meltemi.
- Trebitsch, M.** (1994). A função epistemológica e ideológica da história oral no discurso da história contemporânea. In: Ferreira, M. M., *História oral e multidisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Diadorim.
- Vaughan, W. N.** (2009). *Border Politics. The Limit of Sovereign Power*. Edinburgh University Press, Edinburgh.

Boas práticas na comunicação digital nas ONGs da área da saúde

Paulo Ribeiro Cardoso

Universidade Fernando Pessoa / Universidade Lusíada do Porto

pjrcardoso@gmail.com

Resumo

A realização de campanhas de comunicação para organizações-não-governamentais (ONGs) envolve a definição de objetivos, a identificação de destinatários, a estruturação de mensagens e a escolha de canais. Estes são requisitos essenciais para que a comunicação deste tipo de organizações possa ser eficaz. Com a entrada da internet na esfera da comunicação das empresas e das organizações, surgem novos desafios às ONGs e em particular às que estão relacionadas com a área da saúde, pelo seu carácter educativo e preventivo. Como incorporar a comunicação digital nas estratégias destas organizações? Como usar as ferramentas sociais e os canais online para chegar às populações-alvo e alcançar os objetivos propostos? Regularmente, entidades ligadas às causas sociais, instituições relacionadas com a ação humanitária e as próprias ONGs emitem manuais de boas práticas ligadas à comunicação. Estes toolkits e guidelines definem orientações para que aqueles que estão no terreno possam desenvolver as campanhas de comunicação de forma mais eficiente. Este trabalho faz uma análise de conteúdo de um conjunto de manuais de boas práticas de instituições internacionais. O objetivo é mostrar a presença de eixos estratégicos e operacionais ligados à comunicação online, identificando as vias digitais que estas instituições preconizam como essenciais para o sucesso das ONGs. O estudo aponta, finalmente, para a construção de ferramentas e estratégias com vista a otimizar a comunicação das ONGs da área da saúde.

Palavras-chave: ONGs; saúde; comunicação digital; communication toolkit; marketing social.

Abstract

Communication campaigns for non-governmental organizations (NGOs) involve setting objectives, identifying targets, building messages and selecting channels. These are essential requirements for the communication of such organizations to be effective. With the entry of the Internet into the sphere of corporate and organizational communication, new challenges for NGOs, and in particular those related to health, arise because of their educational and preventive nature. How to incorporate digital communication into the strategies of these organizations? How to use social tools and online channels to reach target populations and achieve their goals? Regularly, entities linked to social causes, institutions related to humanitarian action and the NGOs themselves, create manuals of good practices related to communication. These toolkits and guidelines define procedures for those on the ground to develop communication campaigns more efficiently. This work makes a content analysis of a set of manuals of good practices from international institutions. The objective is to show the presence of strategic and operational axes linked to online communication, identifying the digital pathways that these institutions advocate as essential for the success of NGOs. The study points finally to the construction of tools and strategies with a view to optimizing communication from health NGOs.

Keywords: NGOs; health; digital communication; communication toolkit; social marketing.

Introdução

Para atingir os seus objetivos eficazmente, as ONGs desenvolvem estratégias de marketing e comunicação que se convertem em ações operacionais no terreno. A literatura sobre o marketing em ONGs tem aumentado ao longo das últimas décadas (Andreasen e Kotler, 2003; Helmig *et al.*, 2004; Pope *et al.*, 2009) demonstrando a importância deste tema para profissionais e académicos. A atividade de marketing nestas organizações tem-se desenvolvido, e até aproximado do marketing empresarial, devido ao ambiente competitivo em que atuam (Sato *et al.*, 2013).

Porém, nem sempre as equipas das ONGs integram especialistas em marketing e comunicação em dedicação plena, pelo que há ainda algum caminho a percorrer na capacitação destes grupos de trabalho. Assim, é compreensível que sejam produzidos guias, toolkits e outros instrumentos, que facilitam o trabalho dos profissionais que promovem estas instituições. Vários tipos de ONGs produzem estes materiais, muitas vezes difundidos online, apresentando boas práticas que ajudam os profissionais neste tipo de atividade. Nos últimos anos, estas ferramentas contemplam os novos canais digitais tendo em vista a eficácia que estes têm demonstrado na difusão de mensagens e envolvimento dos públicos.

A temática desta comunicação incide justamente sobre as ferramentas criadas para apoiar e orientar os profissionais das ONGs da área da saúde no seu trabalho de Marketing e comunicação. Pretende-se, assim, analisar um conjunto de manuais de boas práticas produzidos por ONGs, ou instituições parceiras, procurando identificar padrões e afinidades. O objetivo é construir um modelo que sistematize os principais eixos preconizados por cada uma das ferramentas e que reflita a componente digital como elemento essencial.

A abordagem metodológica utilizada é a análise de conteúdo qualitativa de documentos disponibilizados online. Os resultados desta análise são sistematizados numa matriz que procura evidenciar os pontos comuns entre as várias ferramentas analisadas.

Pretende-se que este estudo possa ter aplicação no terreno, dando aos profissionais das ONGs da área da saúde um instrumento de trabalho para a sua atividade de angariação de apoios e difusão de mensagens junto dos seus diferentes públicos.

1. Marketing e Comunicação nas ONGs – do tradicional ao digital

A atividade das ONGs reveste-se de um conjunto de especificidades que as distinguem das empresas, nomeadamente a inexistência de uma intenção de lucro financeiro, o envolvimento de stakeholders de múltiplos perfis e o estabelecimento de relações de parceria com outras organizações similares (Dolnicar e Lazarevski, 2009).

Porém, é possível identificar um conjunto de elementos típicos do marketing empresarial na atividade das ONGs, tal como a definição de um plano de marketing e comunicação, a identificação de objetivos, públicos, prazos e avaliação de resultados (Kotler e Keller, 2013; Lendrevie *et al.*, 2015). De facto, o marketing

que surge aplicados às das ONGs aproveitou conceitos do marketing comercial utilizando-os para abordar problemas ligados às questões sociais, às causas humanitárias e às problemáticas da saúde (Diem, 2008).

O marketing das ONGs utiliza ferramentas tradicionalmente utilizadas no contexto empresarial. Entre elas destaca-se o foco nas populações-alvo (o consumidor), a realização de uma missão (o produto) direcionada a esses destinatários, o local da prestação do serviço (a distribuição) e, finalmente, a divulgação de mensagens ou ações de sensibilização (a publicidade e relações públicas) que irão contribuir para a concretização dos objetivos da ONG (Diem, 2008).

Dolnicar e Lazarevski (2009) defendem também esta perspectiva sustentando que estas organizações, tal como as empresas, têm uma missão e uma oferta (o seu produto ou serviço) dirigida a uma ou várias populações (os seus consumidores). Além disso, procuram destacar as suas mais-valias (o seu posicionamento no mercado) utilizando diversos canais para chegar aos seus públicos (a comunicação de marketing).

No que diz respeito à comunicação, As ONGs utilizam os considerados canais tradicionais que envolvem a publicidade nos mass media, como a televisão, a imprensa, a rádio e o outdoor (Moriarty *et al.*, 2009). Mas, no contexto deste tipo de organizações, ganham também especial importância as ferramentas das relações públicas tais como os eventos, os press releases e as publicações institucionais (Clow *et al.*, 2016). Seja qual for o suporte utilizado, a comunicação de marketing exige sempre a definição clara de uma mensagem central e o desenvolvimento dessa mensagem ao nível visual e escrito (Lendrevie *et al.*, 2010).

Ao longo das últimas duas décadas, as ONGs têm acompanhado o crescimento do marketing e comunicação através da internet para estabelecer melhores relações com os seus públicos (Hart, 2002). As várias ferramentas de marketing e comunicação online têm sido abordadas na literatura como recursos úteis utilizados pelas ONGs: o email marketing (Hart, 2002), o website (Wenham *et al.*, 2003; Ibrahim *et al.*, 2018), a otimização para motores de busca (Wenham *et al.*, 2003), e as redes sociais (Milde e Yawson, 2017).

2. Método

Este estudo debruça-se sobre os guias e toolkits publicados por ONGs e outras instituições que fornecem ferramentas práticas para o desenvolvimento de ações de marketing e comunicação no contexto da sua atividade.

O objetivo geral é analisar o conteúdo destas publicações e identificar quais as etapas e ferramentas sugeridas para a implementação de estratégias e táticas no terreno.

Mais concretamente, esta pesquisa pretende sistematizar um conjunto de boas práticas de marketing e comunicação a aplicar em contextos de ação humanitária e cooperação para o desenvolvimento, particularmente na área da saúde.

A abordagem metodológica englobou a análise documental e a análise de conteúdo. Partindo de uma amostra de guias e toolkits publicados por ONGs e outras instituições relacionadas com as áreas da saúde, ação humanitária e desenvolvimento, foi feita uma análise qualitativa ao seu conteúdo seguindo procedimentos recomendados por outros autores (Mendes, 2018; Cavalcante *et al.*, 2014, Oliveira *et al.*, 2003).

Para isso foram identificados conceitos-chave, ou núcleos temáticos, que partiram da revisão de literatura e que se relacionam com a estratégia de marketing e comunicação, mais concretamente com a componente digital. Dentro de cada um destes núcleos foram, posteriormente, identificadas categorias, foi verificada a sua existência em cada um dos documentos e retirados extratos comprovativos dessa presença.

A primeira etapa do trabalho, após a definição de objetivos, foi a procura de documentação. Para isso foi utilizado o motor de busca Google com palavras-chave como: “Health NGOs communication toolkit”; “Health NGOs communication guide”. A procura foi direcionada para os últimos 10 anos. Esta primeira procura resultou num conjunto de 25 dossiers que se inseriam na ideia central já enunciada.

Numa segunda etapa foi feita uma leitura exploratória de cada um dos dossiers. Nesta fase verificou-se que alguns dos documentos não se adequavam totalmente ao objetivo do estudo.

Após esta etapa, a amostra final incluía 10 documentos que apresentavam métodos, técnicas e ferramentas de marketing e comunicação a serem utilizados no contexto das ONGs ligadas à saúde, à Ação Humanitária ou à Cooperação para o Desenvolvimento (tabela 1).

Tabela 1. Lista dos documentos analisados no estudo.

Ano	Nome da instituição	Título do documento
2013	Malaria Consortium	Field communications toolkit
2013	USAID	The NGO communications guide
2014	Segal Family Foundation	Communications Toolkit for NGOs
2014	OECD – DevCom	Good practices in development communication
2015	University of Adelaide UA/Unicef/ACCRO	Communication for Humanitarian Action Toolkit
2016	RTI International	Digital Communication Toolkit: Best Practices for Organisations in India
2016	C-change/CIVICUS	Strengthening citizen action: communication for civil society organizations - Toolkit
2018	ODI	Communications monitoring, evaluating and learning toolkit
2018	ImpleMentAll/European Union’s Horizon 2020	ImpleMentAll - Communication Plan
2018	World Health Organization – WHO/END TB	Advocacy & communications toolkit

3. Análise de resultados

3.1. Natureza e aplicação dos documentos analisados

A análise de conteúdo centrou-se nos dez documentos já referidos. Em geral, estes guias são desenvolvidos com o objetivo de apoiar os profissionais de comunicação das suas próprias organizações e de instituições parceiras: “The Field Communications Toolkit provides practical guidance and support to Malaria Consortium staff and partners who are looking to increase their communications capacity” (Malaria Consortium, 2013).

Ao contrário de publicações científicas, ou manuais académicos, estas publicações pretendem ter uma abordagem prática, destinada a profissionais a atuar no terreno: “Welcome to the Communication for Humanitarian Action Toolkit (CHAT). It has been designed with practitioners in mind and is a resource that you can work with and adapt as you strive towards your communication for humanitarian action goals” (UA/Unicef/ACCRU, 2015).

Alguns dos documentos destinam-se a organizações a operar numa determinada área geográfica: “This Digital Health Communication Toolkit provides a step-by-step guide to help Indian organisations navigate and fully leverage digital communication activities for public health” (2016, RTI International).

A confirmar o carácter prático destes documentos surge a presença de ferramentas em formato de templates. Seis dos dez documentos consultados fornecem este tipo de documentação: “Sample consent form” (USAID, 2013); “Communications Plan”; “Message Development” (Segal Family Foundation, 2014); “The CHAT strategy design templates” (University of Adelaide/Unicef/ACCRU, 2015).

Globalmente os documentos apontam para boas práticas na condução de estratégias de marketing e de comunicação. A análise empírica centrou-se na identificação de 3 núcleos temáticos: 1) estratégia de comunicação e criação de mensagens; 2) canais de comunicação offline e 3) canais de comunicação online. Nos próximos capítulo iremos aprofundar cada um destes núcleos.

3.2. Estratégia de comunicação e criação de mensagens

O primeiro núcleo temático identificado nestes documentos ressalta a necessidade de definir uma estratégia de comunicação. Enquadrados nesta estratégia surgem um conjunto de tópicos, que são apresentados na tabela 2.

Em alguns documentos é referida a necessidade de desenvolver investigação sobre o ambiente envolvente da ONG procurando compreender bem qual o contexto em que serão difundidas as mensagens.

Em segundo lugar é importante traçar os objetivos de comunicação de forma clara e mensurável, ou seja “o que pretendemos atingir” num espaço de tempo específico.

A definição do perfil do destinatário é igualmente importante pois ajudará a elaborar a mensagem de modo mais eficaz, adequando-a ao receptor.

A identificação dos prazos e a delimitação de um orçamento são aspetos também a ter em consideração pois circunscrevem as ações a implementar ao mesmo tempo que orientam o trabalho no terreno.

Finalmente, todo o trabalho deve ser equacionado através de uma avaliação rigorosa de resultados. Este último passo permite ajustar e melhorar as ações de comunicação futuras.

Tabela 2. Etapas da estratégia de comunicação

Etapas da estratégia de comunicação	Freq.	Perc.	Exemplo
Plano de comunicação	8	80%	“Creating an annual strategic plan for communications helps raise awareness, show your organization’s impact, and attract funders.” (Segal Family Foundation, 2014)
Pesquisa e análise do ambiente	4	40%	“Before we start creating content for our communication programme, we need to understand the situation that surrounds the issue we’re working on.” (C-change/CIVICUS, 2016)
Objetivos de comunicação	10	100%	“Effectively worded communications objectives will reflect the business principles of making SMART objectives: Specific, Measurable, Appropriate, Realistic, Time bound” (USAID, 2013)
Target	9	90%	“This section focuses on how to identify key participant groups and how to use messages that promote inclusive and protective action and risk reduction.” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)
Prazos	5	50%	“Make an annual calendar for your communications plan” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)
Orçamentos	5	50%	“Amount of budget spent.” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)
Avaliação de resultados	7	70%	“What is evaluation? Evaluation is the assessment of change associated with your initiative.” (RTI International, 2016)

Numa perspetiva mais operacional, alguns documentos referem elementos relacionados com a elaboração da mensagem propriamente dita (tabela 3).

Em primeiro lugar é fundamental definir os conteúdos a transmitir, ou seja, qual a mensagem principal a passar aos destinatários. Algumas instituições defendem a utilização do storytelling como forma de incorporar uma componente emocional na mensagem que possa, mais facilmente, envolver o público-alvo.

No processo de criação da mensagem são salientados dois elementos-base: a comunicação visual, ou seja a escolha de imagens e a composição gráfica da comunicação; e o copywriting, isto é a construção dos textos que integram as mensagens.

Tabela 3. Criação de mensagens

Elementos de criação das mensagens	Freq.	Perc.	Exemplo
Mensagem	9	90%	“What messages do you want to convey to your audiences? (...) it’s time to begin crafting clear and concise messages” (Segal Family Foundation, 2014)
Storytelling	4	40%	“Even for small projects, the team should assess whether the output (e.g. report, brief, video, presentation) does the following: Tells a compelling story” (ODI, 2018)
Comunicação visual	5	50%	“Prioritize visuals: use infographics to share research, quotes, and calls to action” (RTI International, 2016)
Copywriting	4	40%	“Use everyday words and direct pronouns; Write short, simple sentences; Use active voice to engage your audience” (RTI International, 2016)

3.3. Canais de comunicação offline

Numa segunda fase, foram identificados os canais offline sugeridos. Destes canais destaca-se a utilização da comunicação presencial e das publicações institucionais. Estes são meios tradicionais de comunicação de marketing das ONGs e que continuam eficazes.

De destacar a comunicação com os media através de press releases. Trata-se de uma comunicação em duas etapas: a ONG envia uma mensagem aos media, que depois a divulgam junto dos seus leitores.

Menos presente está a comunicação através dos meios de comunicação de massa (imprensa, televisão e rádio). De facto, estes são, em geral, mais caros e, eventualmente, mais difíceis de utilizar pelas ONGs. Além disso parece haver um decréscimo da sua utilização nas estratégias de comunicação em benefícios dos canais online, que analisaremos a seguir.

Tabela 3. Canais offline

Canais offline	Freq.	Perc.	Exemplo
Comunicação presencial	6	60%	“Non-scientific conferences and events, which allow for presenting the project and its outcomes to a large number of people interested in the eHealth area” (ImpleMentAll/EUH2020, 2018)
Press Releases	5	50%	“A news release is a short description of an activity, event, or achievement that your organisation is involved in.” (C-change/CIVICUS, 2016)
Publicações institucionais	6	60%	“The project will produce printed material, such as leaflets, posters and postcards with general information about project objectives, approach, partners, and impact” (ImpleMentAll/EUH2020, 2018)
Imprensa	3	30%	“Press strengths: Readers can read a story many times to confirm their understanding” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)
Televisão	4	40%	“Announcements, spots and slogans: Public service announcements (PSAs), spots and slogans are short simple messages of between 30 seconds and 2 minutes that can feature a short dialogue, announcement or interview.” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)
Rádio	2	20%	“Agreements with national Spanish radio and the international news agency EFE that has a strong presence in Latin America” (OECD – DevCom, 2014)

3.4. Canais de comunicação online

Os canais online sobressaem nestes documentos: são os que registam maior presença e são mais sugeridos para a implementação dos planos de comunicação (tabela 4).

Em primeiro lugar destacam-se as redes sociais, mencionadas em quase todos os documentos analisados. Este canal caracteriza-se por uma grande proximidade em relação ao público, permitindo uma comunicação bidirecional. Consequentemente, é mais fácil compreender o impacto das mensagens nos recetores e receber um feedback sobre esses conteúdos. Complementarmente são canais que não exigem

demasiado investimento, principalmente se a ONG tiver todo o seu processo de produção de conteúdos bem estruturado.

O segundo canal mais importante é o website. Esta é uma via fundamental para qualquer instituição já que reúne a informação estruturada e estável, ao contrário das redes sociais onde se publicam pequenas parcelas de conteúdo com grande frequência. O website é, assim, como o quartel-general em termos de comunicação, podendo conjugar dados sobre a instituição, principais projetos, imagens e notícias. Os blogs são também um veículo de importante de informação e são, frequentemente, englobados no âmbito do website.

O email marketing surge como outro canal online, em particular como forma de envio de newsletters. Este é um meio mais restrito uma vez que requer o preenchimento de um formulário e a autorização expressa do destinatário para receber estes conteúdos. No entanto, é uma via que permite manter uma base de dados de seguidores enviando-lhes notícias atualizadas sobre a instituição. Dado tratar-se de um canal online, as e-newsletter podem ser enriquecidas com formatos complementares como o audio e o vídeo.

Em último lugar, e com apenas uma referência, surge o mobile marketing, demonstrando, pelo menos aparentemente, ser uma ferramenta ainda pouco utilizada no contexto das ONGs. Enquanto canal de ligação à internet o mobile é de extrema importância. Porém, como canal autónomo, está centrado nas sms, chamadas telefónicas e aplicações. E é natural que face à importância e facilidade de utilização das restantes ferramentas, esta surja com menor protagonismo.

Tabela 4. Canais de comunicação online

Canais offline	Freq.	Perc.	Exemplos
Websites	8	80%	“Most organizations today have their own web site, designed to share information via the Internet about who they are, what they do, and how others might become involved in their work.” (USAID, 2013)
Blogs	6	60%	“Blogs are an effective communications tool to promote your organization’s news and information.” (Segal Family Foundation, 2014)
E-newsletters	5	50%	“An e-newsletter (email newsletter) is a regularly scheduled email that is personalized for your most important stakeholders.” (C-change/CIVICUS, 2016)
Social Media	9	90%	“Social media differs from traditional media in that it is much more a “two-way street” – that is, it is a platform for exchange between many individuals.” (USAID, 2013)
Mobile	1	10%	“Mobile phone strengths: useful in contexts where there is a high mobile phone ownership rate” (UA/Unicef/ACCRU, 2015)

Complementarmente à referência dos canais online é importante realçar que grande parte dos documentos sugere a utilização de ferramentas digitais em versão gratuita, tais como o WordPress.com para a criação de websites ou blogs, o Canva.com para a criação de conteúdos gráficos e o Pixabay.com para encontrar recurso visuais.

Conclusões

Este estudo envolveu a análise de um conjunto de dez guias e toolkits para a elaboração de estratégias de marketing e comunicação das ONGs ligadas à saúde.

No primeiro núcleo temático foi possível identificar componentes estratégicas (pesquisa, objetivos, target, avaliação de resultados) que confirmam princípios conceptuais preconizados por autores desta área (Kotler e Keller, 2013; Lendrevie *et al.*, 2015).

Foi também possível verificar que a mensagem que é veiculada necessita de ser claramente traçada e posteriormente trabalhada ao nível gráfico e escrito, atestando o que é apresentado na literatura (Lendrevie *et al.*, 2010).

Ao nível da utilização dos meios, são referidos nestes documentos os suportes offline, que desde sempre foram utilizados pelas empresas e organizações, tais como os mass media, os eventos e as publicações institucionais, o que confirma a perspetiva de Moriarty *et al.* (2009) e de Clow *et al.* (2016).

Finalmente, destaca-se a utilização dos canais online, mais referidos nestes documentos do que os canais offline. Assim, e indo ao encontro de anteriores trabalhos de investigação, salienta-se a utilização do website (Wenham *et al.*, 2003; Ibrahim *et al.*, 2018), das redes sociais (Milde e Yawson, 2017) e do email marketing (Hart, 2002).

Deseja-se que este trabalho possa trazer um contributo para a prática da comunicação nas ONGs ligadas à saúde por fazer uma síntese daqueles que são pontos incontornáveis na estratégia de comunicação neste tipo de instituições.

No entanto, e dado que o estudo englobou apenas a análise documental, sugere-se que em futuras investigações se possa envolver diretamente os profissionais desta área. Dessa forma será possível não só identificar as estratégias e os canais utilizados no terreno, como também contribuir para uma maior eficácia da comunicação destas instituições junto dos seus públicos.

Bibliografia

Andreasen, A. e Kotler, P. (2003). *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, 6th ed., New Jersey, Prentice Hall.

Cavalcante, R.; Calixto, P. e Pinheiro, M. (2014). Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método, *Informação & Sociedade: Estudos*, 24(1), pp. 13-18.

Clow, K. e Baack, D. (2016). *Integrated Advertising, Promotion, and Marketing Communications*, Essex, Pearson Education Limited.

Diem, K. (2008). Applying Marketing Concepts to Non-Profit/Educational Organizations: The Youth Professional's Responsibilities in Program Marketing & Promotion. *Journal of Youth Development*, 3(3).

Dolnicar, S. e Lazarevski, K. (2009). Marketing in non-profit organizations: an international perspective. *International Marketing Review*, 26(3), pp. 275-291.

- Hart, T.** (2002). ePhilanthropy: Using the internet to build support. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Marketing*, 7(4), pp. 353–360.
- Helmig, B.; Jegers, M. e Lapsley, I.** (2004). Challenges in Managing Nonprofit Organizations: A Research Overview. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(2), pp. 101–116.
- Ibrahim, M.; Hassan, M.; Bakar, M.; Yusuf, S.; Rahman, N. e Ramli, N.** (2018). Instrument Development to Measure the Quality of NonProfit Organisation (NPO) Website. *AIP Conference Proceedings*, 2020, 020082.
- Kotler, P. e Keller, K.** (2013). *Administração de Marketing*, São Paulo, Pearson Education.
- Lendrevie, J.; Baynast, A.; Dionísio, P. e Rodrigues, V.** (2010). *Publicitor - Comunicação 360º online – offline*, Alfragide, Dom Quixote.
- Lendrevie, J.; Lévy, J.; Dionísio, P. e Rodrigues, V.** (2015) *Mercator da língua portuguesa*. Alfragide, Dom Quixote.
- Mendes, D.** (2018). Considerações elementares da metodologia de análise de conteúdo em pesquisa qualitativa no âmbito das Ciências Sociais. *Faculdade de Sant'Ana em Revista*, 3, pp. 4-15.
- Milde, K.; Yawson, R.** (2017). Strategies for Social Media Use in Nonprofits. *Journal of Management Policy and Practice*, 18(1), pp. 19–27.
- Oliveira, E.; Ens, R.; Andrade, D.; Mussis, C.** (2003). Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação, *Revista Diálogo Educacional*, 4(9), pp.11-27.
- Moriarty, S.; Mitchell, N. e Wells, W.** (2009). *Advertising, principles and practice*. London, Pearson Prentice Hall.
- Pope, J.; Isely, E. e Asamoah-Tutu, F.** (2009). Developing a Marketing Strategy for Nonprofit Organizations: An Exploratory Study. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 21(2), pp. 184-201.
- Sato, T.; Lilja, J. e Safi, G.** (2013). Exploring a New Marketing Strategy for Nonprofit Organizations: An International Perspective. *International Journal of Marketing Studies*; 5(6), pp.8-14.
- Wenham, K., Stephens, D., e Hardy, R.** (2003). The marketing effectiveness of UK environmental charity websites compared to best practice. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(3), pp. 213–223.

Documentação digital

- Malaria Consortium** (2013). Field communications toolkit. Disponível em: <https://www.malariaconsortium.org/media-downloads/178> [Consultado em 08/04/2019].
- USAID** (2013). The NGO communications guide. Disponível em: https://frontlineaids.org/wp-content/uploads/old_site/90637-NGO-Communications-Guide-a-guide-for-NGOs-working-on-HIV-prevention-projects-in-the-MENA-region_original.pdf?1406036083 [Consultado em 08/04/2019].

Segal Family Foundation (2014). Communications Toolkit for NGOs. Disponível em: <https://www.unitedpatientsacademy.org/upfiles/Communications-Toolkit-for-NGOs.pdf> [Consultado em 08/04/2019].

OECD – DevCom (2014). Good practices in development communication. Disponível em: <http://www.oecd.org/dev/DevCom%20Publication%20Good%20Practices%20in%20Development%20Communication.pdf> [Consultado em 08/04/2019].

University of Adelaide (USA) / Unicef – ACCRU (2015). Communication for Humanitarian Action Toolkit. Disponível em: https://www.adelaide.edu.au/accru/projects/effectivecomms/6-C4D-CHAT_Proof-2.pdf [Consultado em 08/04/2019].

RTI International (2016). Digital Communication Toolkit: Best Practices for Organisations in India. Disponível em: https://www.rti.org/sites/default/files/india_digital_communication_toolkit.pdf [Consultado em 08/04/2019].

C-change + CIVICUS (2016). Strengthening citizen action: communication for civil society organizations – Toolkit. Disponível em: http://civicus.org/documents/Strengthening_Citizen_Action_Communication_for_Civil_Society_Organisations.pdf [Consultado em 08/04/2019].

ODI (2018). Communications monitoring, evaluating and learning toolkit. Disponível em: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/long-form-downloads/odi_rapid_mel_toolkit_201801.pdf [Consultado em 08/04/2019].

ImpleMentAll / European Union’s Horizon 2020 (2018). ImpleMentAll - Communication Plan. Disponível em: <https://www.implementall.eu/ImpleMentAll%20D8.2%20v1%20Communication%20Plan.pdf>

World Health Organization – END TB (2018). Advocacy & communications toolkit. Disponível em: https://www.who.int/tb/UNHLM_SocialMediaKit.pdf [Consultado em 08/04/2019].

II.

Direitos humanos e
direito internacional
humanitário

Human Rights
and International
Humanitarian Law

A crucialidade das equipes médicas em tempos de guerra e sua preservação à luz da Convenção de Genebra

Isabela Camargo Sodré

Bacharelanda em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ)

Isabelasodre09@gmail.com

Resumo

Diante do aumento constante de ataques aos profissionais da saúde e seus estabelecimentos dentro das guerras, esse trabalho se faz presente com o intuito de ressaltar a imprescindibilidade dessas equipes, assim como seus direitos, que vêm sendo afetados, constituindo uma afronta ao Direito Internacional Humanitário. Essas agressões são ilegais e terminam impedindo o acesso imediato à saúde, prejudicando milhares de pessoas e levando esse sistema a um colapso. Exemplo prático ocorreu em outubro de 2015 no Iêmen, quando um hospital da organização dos Médicos Sem Fronteiras foi destruído afetando o acesso ao atendimento médico vital de 200 mil pessoas. Dentro desse quadro, com os recursos limitados, falta de equipamentos e medicações esses assistentes da saúde não conseguem dar o apoio adequado, levando a amputações e mortes que seriam evitáveis. As equipes médicas possuem proteções especiais, assim como suas unidades e transportes, asseguradas pelas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais devido a sua atuação humanitária específica. Contudo, existem situações nas quais essa proteção pode ser extinta – também regulamentadas pelo direito. Sendo assim, percebe-se que não há uma completa efetivação das normas de guerra e, por isso, essa pesquisa busca realizar uma reflexão sobre os meios para garantir essa aplicação, além de abordar sobre os principais direitos dessa categoria dentro das convenções já citadas e focar na responsabilidade do Estado. Ademais, realiza-se uma pesquisa de abordagem qualitativa e natureza bibliográfica na qual também será analisado um ataque que ocorreu no Iraque contra uma ambulância por parte de soldados italianos levando em consideração a resolução 2286 do Conselho de Segurança da ONU. Desse modo, é preciso aplicar as normas uma vez que essas salvam vidas e contribuem para a recuperação das comunidades após o fim dos conflitos.

Palavras-chave: Equipes médicas; Convenção de Genebra; Direito Internacional Humanitário; Zonas de Guerra; Proteção especial.

Abstract

Due to the rise of attacks to health professionals and their establishments on times of war, this article has as main function to highlight the necessity of these teams, as well as their rights, which have been affected, affronting International Humanitarian Law. These aggressions are illegal and obstruct immediate access to health, harming thousands of people and taking the system to collapse. A practical result occurred in October 2015 in Yemen, when a Doctors Without Borders hospital was destroyed, affecting the vital access to medical assistance of 200 thousand people. In view of this situation, with limited resources, lack of equipment and medications, these health assistants cannot give enough support for the patients, leading to amputations and deaths that would be avoidable. Medical

teams have special protections, as well as their units and transports, provided by the Geneva Conventions and Additional Protocols because of their specific humanitarian action. However, there are situations where such protection can be extinguished – also regulated by law. Thus, it is perceived that there is not a complete implementation of the norms of war and, therefore, this research seeks to produce a reflection on the means to guarantee this application, in addition to addressing the main rights of this category within the conventions already mentioned and focus on State responsibility. In addition, a qualitative and bibliographical research is carried out, which will also analyze an attack that occurred in Iraq against an ambulance by Italian soldiers, considering Resolution 2286 of the UN Security Council. Thereby, laws must be applied because they save lives and contribute to the recovery of communities after the end of conflicts.

Keywords: Medical teams; Geneva Convention; International Humanitarian Law; War zones; Special protection.

1. Introdução

Desde as sociedades mais antigas até a atualidade o papel do médico sempre foi indispensável e muito respeitado. Prova disso é que o pajé, como é chamado o líder das tribos indígenas brasileiras, era aquele que possuía diversos conhecimentos estando entre eles o poder de cura através de ervas e plantas. Na Mesopotâmia os médicos possuíam um prestígio social elevado sendo uma profissão bastante considerada e já faziam procedimentos cirúrgicos, abandonando brevemente a ideia de que todos os males eram sobrenaturais. Atualmente, a medicina já avançou bastante e possui uma série de métodos para alcançar seus objetivos mostrando que grande parte das doenças tem cura. Desse modo, percebemos que através dos conhecimentos passados e aplicados por essas pessoas muitas vidas são salvas.

Apesar disso, em situações catastróficas, como as guerras, esses profissionais ficam sem acesso aos equipamentos adequados que seriam extremamente eficazes para atender as necessidades de seus pacientes. Vacinas, materiais cirúrgicos e até mesmo um ambiente higienizado podem ser um diferencial entre a vida e a morte de uma pessoa. Nesse contexto, esses profissionais passam a trabalhar de forma muito precária e em um ambiente bastante hostil, podendo se tornar alvos por causa de sua atuação (Herard e Boillot, 2012).

Essa questão revela-se importante visto que ocorrem constantemente ataques intencionalmente direcionados a hospitais e ambulâncias o que leva a morte de muitos profissionais da saúde, além de seus pacientes (Asgary, 2015). Isso faz com que o sistema de saúde como um todo seja afetado e entre em colapso – pois sem esses não há como prestar auxílio aos enfermos. Sendo assim, essas agressões também afetam a população que passa a sentir insegurança de recorrer ao hospital quando necessita com medo de ter sua situação agravada (CICV, 2016).

Por causa desse e de outros problemas surgiu o Direito Internacional Humanitário (DIH), também conhecido como Direito da Guerra. Esse é composto por um conjunto de leis que têm como propósito impor um limite ao que se pode fazer nas guerras, restringindo os métodos de combate. Temos como exemplo dessa delimitação as táticas e armas militares que causem ferimentos supérfluos, danos graves e duradouros ao meio ambiente e a utilização de armas biológicas. Essas normas possuem dois objetivos principais que são a proteção das pessoas que não participam dos combates, assim como aquelas que deixaram de

participar, e diminuir o sofrimento da população ocasionado pelos “efeitos colaterais” da guerra. Assim, esta pesquisa se justifica pela necessidade de ampliarmos as reflexões sobre a importância das equipes médicas nas guerras, assim como sua preservação, como fator predominante para a qualidade de vida das populações afetadas.

A base desse direito humanitário encontra-se nas Convenções de Genebra, assinadas entre 1864 e 1949, e em seus protocolos adicionais. Esses protocolos foram criados em 1977 devido ao aumento de conflitos armados e visaram uma maior proteção das vítimas complementando aquilo que não estava claro, e até mesmo o que não havia sido abordado nas Convenções (CICV, 2016).

Atualmente o *jus in bello*, que tem como propósito amenizar os sofrimentos causados, foi ratificado por 194 países e pode ser considerado como um direito universal. Sendo importante frisar a diferença entre o *jus in bello* e o *jus ad bellum*, segundo Luiz Prado essa divergência se dá:

Noutro dizer: as normas que regulam os meios e os métodos de condução das hostilidades e de proteção dos não combatentes, bem como a proibição do uso de certas armas ou ações. *Jus in bello* (Direito da guerra) por oposição ao *jus ad bellum* (Direito para evitar a guerra), que vêm a ser o “conjunto de ações que despreza deliberadamente as leis e os costumes da guerra (Prado, 2019).

Desse modo, a I Convenção de Genebra foi criada em 1864 visando proteger os soldados feridos e enfermos durante a guerra – assim como os transportes e unidades sanitárias. Já a II Convenção de Genebra regula a proteção dos militares feridos, enfermos e náufragos durante uma guerra marítima sendo incluído a proteção a navios hospitalares. A III Convenção de Genebra visa proteger os prisioneiros de guerra para que esses tenham boas condições e um lugar de cativeiro adequado. Por fim, percebeu-se a necessidade em 1949 de criar uma proteção direcionada aos civis e foi com base nesses que foi criada a IV Convenção de Genebra. Desse modo, essas convenções possuem alguns artigos que conferem direitos especiais as equipes médicas, suas unidades e transportes (CICV, 2010).

Esse direito será aplicado durante um conflito armado a todas as partes, não importando qual foi o Estado que deu início a guerra. Em conformidade com essa ideia o Direito Internacional Humanitário diferencia os conflitos armados internacionais e os conflitos armados internos. O primeiro ocorre entre dois Estados ou mais e está submetido a todas as normas citadas, já os conflitos internos ocorrem dentro de um país e também devem seguir todos os conjuntos normativos citados. Além de que algumas dessas normas já podem ser consideradas como Direito Consuetudinário, podendo ser aplicadas em todos os países (CICV, 2015, p. 23). Apesar de todas essas regulamentações e exigências que são implementadas pelo Direito da Guerra, suas normas são constantemente violadas pelos Estados que acabam muitas vezes nem sendo punidos. É evidente que a sua aplicação auxilia milhares de pessoas, principalmente civis, e traz um conforto para as vítimas dos conflitos. Todavia, o fato de não serem cumpridas carrega uma sensação de ineficácia e impunidade. Sendo assim, o objetivo desse artigo é focar nos direitos específicos concedidos aos médicos e sua real aplicação no cotidiano das guerras, além de criar uma reflexão sobre os motivos do DIH não ser seguido e possíveis alternativas para contornar esse problema.

2. Direitos especiais

Durante os conflitos armados o acesso à saúde é um direito imprescindível que faz uma diferença enorme na vida das populações e também na sua recuperação ao fim da guerra. Uma boa parte das doenças acaba provocando mais mortes entre os soldados do que o próprio combate. Diante disso, as missões médicas devem ser a todo o tempo protegidas e preservadas sendo esse o motivo de possuírem direitos especiais por parte do Direito Internacional Humanitário. Importante frisar que esse direito não foi regulamentado visando os profissionais da saúde em si, mas sim o bem que a atuação desses proporciona aos afetados pelos conflitos.

Assim sendo, entende-se por pessoal médico todos aqueles que são responsáveis de forma exclusiva ao cuidado, transporte, busca e coleta de doentes, feridos e náufragos – além do atendimento regular às populações civis. Esses devem ser designados por uma parte do conflito para poderem ser abrangidos pela proteção do Direito Internacional Humanitário, como ocorre com o pessoal médico do Crescente Vermelho. Ademais, podem haver concessões de proteção permanentes e temporárias que têm relação com a atribuição que foi concedida para aquele determinado profissional.

Entretanto, também atuam nas guerras pessoas que desempenham funções médicas mas não se enquadram nesses requisitos citados, por isso possuem outra forma de proteção que é a concedida aos civis caso não participem dos combates. Todavia, isso não significa que esses indivíduos estão em uma situação de desvantagem visto que o Protocolo Adicional I regulamenta ajudas ao pessoal médico civil que possuem sua atuação cessada pelos conflitos. Ainda assim, esses especialistas e as Organizações Não Governamentais – como os Médicos Sem Fronteiras – não possuem o direito de utilizar os emblemas distintivos da Cruz Vermelha.

Assim como os profissionais da saúde os seus instrumentos de trabalho também são resguardados pela proteção já citada. Por isso, as unidades médicas a exemplo de hospitais, depósitos médicos, centros de transfusão de sangue e similares estão regulados pelo artigo 19 da I Convenção de Genebra e no artigo 18 da IV Convenção de Genebra como ambientes protegidos, não podendo ser objeto de ataque (Gringnon, 2014). Contudo, caso as unidades não forem autorizadas, ou até mesmo reconhecidas por uma das partes em conflito, não estão amparadas por essa proteção e são vedadas de utilizarem os emblemas distintivos. Apesar disso, possuem a proteção conferida aos objetos civis.

Os transportes médicos também são resguardadas com esse amparo, já que sua atuação também está voltada para a função humanitária e devem ter livre acesso aos lugares onde seus serviços são essenciais. Esses devem estar sob o controle de uma autoridade competente e estão limitados a transportar o que se encontra presente nas alíneas f a g do artigo 8º do Protocolo Adicional I. Temos como exemplo o transporte de doentes, pessoal médico e seus suprimentos, feridos e náufragos.

Desse modo, por transportes se entende aqueles na terra, água e ar. Sendo assim, as aeronaves médicas estão inclusas e devem voar “a altitudes, horas e rotas especialmente estabelecidas entre todas as partes no conflito interessadas” como regula o artigo 22 da IV Convenção de Genebra. Vemos então que os voos em território inimigo são proibidos, a menos que tenha sido acordado anteriormente, e esses meios de transporte devem conter apenas cargas médicas ou pessoas enfermas.

2.1. Extinção dos direitos especiais

As equipes médicas, seus transportes e unidades são detentoras de diversos direitos especiais devido a sua atuação durante a guerra, ou seja, possuem esse benefício por prestarem serviços médicos essenciais para a vida das pessoas que se encontram dentro dessa situação caótica. Então a sua atuação deve estar estritamente ligada a ações humanitárias, como o cuidado de feridos e transporte de materiais médicos. Contudo, existem momentos em que o direito de proteção pode ser perdido. Isso tem relação com o comportamento desses profissionais e até mesmo a forma como os locais que possuem proteção estão sendo utilizados, já que essa segurança lhes é concedida com base no princípio da neutralidade e imparcialidade.

Segundo a I e IV Convenções de Genebra a proteção voltada as unidades médicas extingue-se caso esteja sendo utilizada fora de suas finalidades primordiais como armazenar armas, servir como base militar e até abrigar soldados que estejam em condições físicas para combater. Desse modo, isso é aplicado de forma análoga para os transportes médicos que perdem essa assistência caso passem a transportar munições, tropas e outros equipamentos de guerra.

Ocorrendo essas circunstâncias de perda de proteção o Estado não poderá atacar esses locais imediatamente, devendo como primeiro passo emitir uma advertência para que o ato de colaborar com o inimigo se encerre. A partir daí, só pode atacar se mesmo depois de avisado continuar a descumprir as normas, conseqüentemente não estariam mais amparados pelo Direito Internacional Humanitário. Desse modo, havendo envolvimento desses profissionais em atividades fora da função humanitária visando prejudicar uma das partes do conflito através de atos hostis acarretará na perda dos direitos específicos.

Apesar disso, é imprescindível frisar que o pessoal médico possui o direito de se equipar com armas leves como está previsto na I Convenção de Genebra e no Protocolo Adicional I. Isso se dá para que esses possam se proteger contra atos de violência efetivando sua proteção pessoal caso necessário, também sendo um meio para defender seus pacientes visto que atendem indivíduos de ambos os lados.

Essas armas individuais estão especificadas em alguns manuais militares podendo ser, em geral, rifles, metralhadoras e pistolas. Ainda assim, não pode ser considerado ato hostil o uso de uniformes militares, o porte de sua insígnia e nem o cuidado de militares feridos da parte contrária já que esses estão seguindo o Código de Ética Médica. Porém, a utilização dessas armas de fogo não pode ocorrer em campo de batalha porque isso resultará na extinção da proteção – indicando que esse profissional está tomando partido na guerra.

3. Tribunal Penal Internacional

Devido as violações cometidas por transgressores das normas protetivas foi criado em 1998 o Tribunal Penal Internacional (TPI) através do Estatuto de Roma. No artigo 5º desse estatuto estão regulamentados os crimes nos quais esse tribunal é responsável por julgar, entre esses os crimes de guerra que são as ações que vão de encontro com as Convenções de Genebra, a exemplo de bombardear hospitais ou privar prisioneiros de um julgamento (Barbosa, 2010, p. 289). Nesse viés, caso ocorram ataques deliberados a esses profissionais e seus respectivos instrumentos de trabalho é configurado um delito. O principal órgão

punitivo, o TPI, irá atuar sobre indivíduos que desrespeitarem os direitos especiais, logo julga pessoas e não Estados. Divergindo do Tribunal Internacional de Justiça que é o órgão responsável por julgar os atos cometidos pelos Estados.

Além disso, todos os indivíduos que pratiquem os crimes são passíveis de punição – não podendo alegar desconhecimento da lei, subordinação hierárquica e nem desejar estar isento de responsabilidade por ocupar certa posição de poder (Osiel, 2017). Isso significa que todos têm de responder perante as leis internacionais. Portanto, a implementação desse foro proporcionou uma ajuda e avanço para o cumprimento do Direito Internacional Humanitário.

Existe a presença de outra característica interessante em relação ao TPI que é a sua função complementar, ou seja, atuará apenas quando os tribunais nacionais não quiserem agir ou quando esses não tiverem capacidade. Ademais, a jurisdição desse tribunal não ocorre em todos os territórios sendo necessário a ocorrência do crime em um país que ratificou as Convenções de Genebra e tenha ocorrido após 1 de julho de 2002, quando as atividades desse tribunal tiveram início.

4. Responsabilidade estatal

É presumível que a maior parte da população cumpre as leis em tempos de paz porque existe uma certa pressão social, além dos conflitos internos do próprio indivíduo tal qual a vergonha e a culpa. Associado a isso, a aplicação de punições por parte de tribunais e o medo de sofrer essas consequências levam as pessoas a perceberem que a melhor opção é estar em conformidade com a lei. Esses mecanismos são imprescindíveis para garantir o cumprimento das normas.

Entretanto, nem sempre as sociedades conseguem resolver seus problemas através do diálogo o que leva ao fim da paz. Por conseguinte, alguns dos fatores já citados não se encontram presentes nesses momentos – como a falta de punições imediatas aos delinquentes – causando o reiterado descumprimento das leis. Essa situação é bastante prejudicial pois as normas de guerra são cruciais por trazerem um limite ao conflito, sendo as responsáveis por reduzir os sofrimentos nas batalhas e os danos colaterais que atingem os civis.

A problemática central se dá por causa da responsabilidade do Estado e como essa responsabilização não é cobrada por parte dos órgãos responsáveis. Estamos diante de guerras nas quais existem regras e limites a serem seguidos no âmbito internacional, regulamentadas pelo Direito Internacional Humanitário, mas que terminam sendo negligenciadas. Prova disso, são os riscos e ataques sofridos pelas equipes médicas – assim como seus instrumentos de trabalho (ICRC, 2013, p. 17).

Desse modo, quando existem violações que estão sendo cometidos por um Estado devem ser tomadas medidas com a finalidade de parar e reprimir essas atitudes, podendo essas serem encontradas no DIH e na Carta das Nações Unidas. De acordo com as leis o Estado é responsável por todas as condutas de suas forças armadas e caso haja uma violação deve ser aberto um inquérito com a finalidade de analisar a veracidade dos fatos (Rubenstein e Bittle, 2010). Caso constatada que ocorreu delito o governo lesado poderá receber uma indenização do Estado que transgrediu as normas internacionais. Valendo ressaltar que se

um Estado sofre uma violação nas normas de guerra isso não concede a esse o direito de passar a violar as mesmas igual seu inimigo. Sendo a maioria das normas do Direito Internacional Humanitário *jus cogens*, ou seja, imperativas, as nações não podem renunciar.

O Tribunal Penal Internacional irá julgar os indivíduos que cometeram crimes de guerra, como ocorreu em Ruanda e na extinta Iugoslávia. Mas esse tribunal atua de forma secundária, ou seja, quando percebe que os indivíduos não estão sendo punidos pelos seus crimes nos seus respectivos Estados e até mesmo quando percebe que esse não está realizando um julgamento justo. Porém, só poderá agir caso esse país tenha assinado alguma convenção que reprima esses crimes como a Convenção de Haia e as Convenções de Genebra fazendo, assim, parte dos países signatários e que estão tecnicamente sujeitos as regras e suas punições. Todavia, algumas normas do Direito Internacional Humanitário estão começando a se tornar Direito Consuetudinário.

Diante de um mundo altamente tecnológico não se justifica mais os ataques estarem ocorrendo de forma tão intensa e precisa aos hospitais, visto que é possível aumentar a precisão das armas para reduzir o número de vítimas. Sendo muito difícil distinguir em determinadas situações se aquele ataque não foi intencional, por isso tudo deve ser analisado com cautela levando em consideração o desenvolvimento do país. Isso ocorre porque muitas forças armadas tem instrumentos que permitem alertar seus soldados e aeronaves onde estão localizadas as unidades de saúde, mesmo em situações de mudança. Além disso, aqueles que não possuem essas ferramentas podem realizar avaliações do território observando os locais que não é permitido atacar a fim de prevenir os danos as instalações de saúde.

A questão é que também existe uma tática atroz de guerra na qual muitos países passam a atacar hospitais e postos de saúde com a intensão de piorar a situação, levando a população a pressionar o governo para o fim daquela guerra (Patel, Gibson-Fall, Sullivan e Irwin, 2016). Desse modo, as pessoas ficam sem atendimento médico algum o que aumenta exponencialmente o número de mortes repercutindo nas decisões que serão tomadas pelas autoridades. No raciocínio desses países isso faria com que o inimigo cedesse as suas exigências com a finalidade de dar fim à guerra.

As normas de guerra, como já se foi dito, são reiteradamente descumpridas e deixadas de lado em meio ao ambiente caótico no qual se encontram os países em conflito. A partir daí percebe-se que isso ocorre por uma série de variáveis tendo como fator principal a falta de punição dos Estados transgressores. Algo que poderia operar como diferencial, evitando essas violações, seriam punições mais rápidas e efetivas, um treinamento sobre as leis de guerra voltados aos militares, assim como uma internalização dos princípios humanitários. A aplicação dessas medidas auxiliaria na preservação da vida de todos os envolvidos que se encontram nesses territórios.

Ademais, segundo o artigo 3º presente em todas as quatro Convenções de Genebra, a população civil tem o direito à proteção. Isso está reiterado na IV Convenção de Genebra e no Protocolo Adicional I que trazem disposições específicas para proteger essas pessoas, assim como seus bens. Apesar disso, nos conflitos armados os civis são alvo direto sendo frequentemente afetados por violência sexual, deslocamentos forçados e negação deliberada do acesso a água, alimentos e assistência médica. Essas pessoas deveriam ser poupadas e protegidas devido ao que é resguardado pelo Direito Internacional Humanitário que tem como base o princípio da imunidade dessa população que não tomou parte no conflito.

Assim sendo, deve-se observar também que os cidadãos que vivem dentro desse contexto – sejam civis ou envolvidos no conflito – devem ter espaço para expressarem as suas ideias e vontades visto que é através desses que o Estado se constitui. Além de que, em países democráticos, os chefes de governo estão nessa posição por causa do povo, devendo esse buscar cumprir as leis, pois foram essas que efetivaram sua chegada ao poder (CICV, 2018).

Em 2016 foi feita uma enquete pelo grupo WIN/Gallup International e seus parceiros com 17 mil pessoas visando descobrir as opiniões dessas sobre as guerras. A pesquisa foi realizada em 16 países diferentes e o resultado foi surpreendente, já que mais de três quartos dos entrevistados acreditam que atacar hospitais, ambulâncias e profissionais de saúde é uma prática errada. Demonstrando que a violência contra a saúde é algo inadmissível. Somado a isso, mais da metade ainda acredita que as Convenções de Genebra impedem que as guerras se tornem piores. Percebemos então que a opinião pública e as atitudes tomadas pelos Estados são totalmente divergentes, pois os resultados demonstram que a maioria das pessoas consideram essas atitudes reprováveis e como meios que ampliam o sofrimento das populações envolvidas.

O Direito Internacional Humanitário faz diferença, salva vidas e o governo deveria aplicá-lo. O objetivo desse direito é manter um pouco de humanidade durante as guerras tentando sempre reduzir os sofrimentos. Diante disso, fica claro a importância desse direito que é reiterado pelas populações evidenciando que as medidas contra os transgressores deveriam ser mais rigorosas e aplicadas com maior frequência.

5. Emblemas distintivos

Proteção é a palavra que define o emblema da Cruz Vermelha que foi criado em 1864 para amparar as equipes médicas e seus estabelecimentos no campo de batalha, quando se adotou a I Convenção de Genebra. Tendo sido criados mais tarde dois emblemas com o mesmo significado: o Crescente Vermelho e do Leão e Sol Vermelho. Desse modo, o Direito Internacional Humanitário estabelece esses sinais que são facilmente reconhecidos à distância para serem posicionados em certos locais e objetos que não devem ser atacados, como as ambulâncias e postos de primeiros socorros (CICV, 2013, p. 12).

Existem duas formas de utilizar esses símbolos. A primeira forma é o uso indicativo que evidencia que aquela determinada pessoa ou objeto fazem parte do movimento a exemplo das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, tendo o direito de usar os emblemas para se identificarem como integrantes dessa rede global do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Contudo, durante as guerras esse uso indicativo não pode ser confundido com o emblema protetor e é por isso que tem um tamanho menor, sendo proibido seu uso nos telhados de prédios e braçadeiras. Desse modo, percebe-se que esse é para ser usado comumente em tempos de paz, como uma logo.

A segunda forma está de acordo com o Direito Internacional sendo utilizada para a proteção de pessoas, como os membros dos serviços médicos do exército e delegados do CICV, meios de transportes e unidades médicas. Existe uma extensão dessa proteção para organizações humanitárias que estejam auxiliando os militares com os que estão sendo afetados pelos conflitos como civis, prisioneiros e feridos. Desse modo, qualquer um dos emblemas representa neutralidade e presença de pessoas que estão dispostas

a colaborar independente de nacionalidade e lado que estava na guerra – focando nas necessidades desse indivíduo (CICV, 2010). As insígnias são sinais de esperança, indicam que a ajuda está próxima.

Apesar disso, esse símbolo não se torna suficiente para afastar os ataques e parece até estar sendo um símbolo que atrai os bombardeios. Durante uma entrevista ao portal Nexo a enfermeira Birgitte Gundersen que trabalha no Comitê Internacional da Cruz Vermelha constatou que o símbolo não dá a proteção que esperava:

Nós usamos o emblema da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho para nos identificarmos e esperamos que isso nos proteja. Colocamos isso em nossos carros e no topo das nossas instalações médicas. O CICV faz tudo que está ao seu alcance para minimizar os riscos; o CICV está em contato com muitos grupos armados e militares ao redor do mundo e é muito conhecido. Mas às vezes eu não entendo o motivo de não quererem nos ouvir, pressionarem nossos hospitais ou até mesmo nos atacarem (Charleaux, 2016).

Nesse contexto, alguns hospitais e médicos passaram a deixar de utilizá-los por acreditarem estar se tornando alvos.

De acordo com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, aquele que dirigirem ataques intencionais a pessoas ou instituições que estejam usando os emblemas distintivos regulamentados pelas Convenções de Genebra está cometendo crime de guerra. Esse crime afeta totalmente as equipes médicas que se beneficiam desse emblema para continuarem fazendo a diferença durante os conflitos armados e quando esses são atacados todo o sistema de saúde fica prejudicado. Ainda assim, deve-se frisar que os emblemas distintivos são apenas uma forma de externar para terceiros que essas pessoas e objetos possuem proteção, mas essa proteção está associada a função desses indivíduos e locais, ou seja mesmo se não estiverem portando o símbolo ainda estão amparados por esse direito de amparo específico.

Além disso, existem situações que ocorrem o uso abusivo desses emblemas, ou seja, esses são utilizados por pessoas que não fazem parte da Cruz Vermelha a fim de se beneficiar do apoio concedido. Isso é prejudicial para a organização porque enfraquece a sua imagem fazendo com que o poder de proteção seja diminuído porque os combatentes estarão se questionando se aquele símbolo seria verdadeiro ou não.

É evidente que existem grupos que usam o emblema sem possuir a devida autorização com a finalidade de auxiliar com a distribuição de alimentos, prestando serviços médicos, fornecendo água. Mesmo sendo visado a função humanitária isso é considerado um crime de guerra. Esse fato se dá porque existem muitos grupos que também utilizam os emblemas para deslocar combatentes e material militar, então caso uma brecha fosse aberta para aqueles que estão utilizando o emblema sem autorização auxiliando as populações os grupos com fins militares poderiam se beneficiar e alegar que estavam ali proporcionando ajuda humanitária.

Portanto, faz-se necessário, visando comprovar que aquele indivíduo realmente é detentor do direito de proteção, que possua um documento de identidade especial com a marca do emblema distintivo. O cartão deve estar escrito na língua nacional na qual o médico está atuando e possuir seus dados pessoais. Desse modo, deve ser um cartão resistente a água devendo conter algumas características específicas como fotografia, impressão digitais, a extensão de sua proteção, classificação e o número de serviço. Além disso, esse pessoal deve utilizar um bracelete no braço esquerdo com o emblema distintivo, o qual deverá estar carimbado pela autoridade militar.

6. Resolução 2286 do Conselho de Segurança da ONU

Durante um confronto entre iraquianos do grupo armado “Al Madhi” e soldados italianos da segunda empresa do Regimento Lagunari “Serenissima” uma ambulância que tentou passar pela ponte na qual ocorria o confronto foi atingida resultando em quatro mortes. Isso ocorreu na madrugada do dia 5 para 6 de agosto de 2004 tendo os iraquianos o objetivo de dominar a ponte e assim conquistar as instalações militares da parte sul da cidade. Nesse contexto, a ambulância do hospital civil de Nasiriyah começou a atravessar a ponte mesmo tendo sido dado ordens para que parasse, a partir daí foi atingida e pegou fogo – um dos indivíduos que deferiu esses disparos foi Allocca sob as ordens do seu comandante Stival. Sendo assim, esses dois soldados italianos foram acusados pelo crime de múltiplos homicídios contido no artigo 575 do Código Penal Italiano.

Vale frisar ainda algumas circunstâncias imprescindíveis para a resolução do caso. Os réus alegaram que diante de uma ameaça tão iminente, além de estarem sendo atacados com armas muito potentes por parte do inimigo, pensaram que aquela van se tratava de um carro bomba e por esse motivo procederam por atingir o veículo. Somado a isso, vários soldados italianos que testemunharam no julgamento criminal afirmaram que o automóvel não possuía os emblemas distintivos da Cruz Vermelha o que divergiu com o que foi dito pelas testemunhas iraquianas. Levou-se em consideração as dificuldades visuais ocasionadas pela escuridão da noite em conjunto com a tensão operacional, sendo fatores que explicam as discrepâncias dos depoimentos.

Existem também algumas regras obrigatórias para que os disparos possam ser efetuados, as quais seriam primeiro atirar no ar, depois no chão em frente ao veículo e só a partir daí atirar no veículo efetivamente. Devendo, além disso, observar se o veículo estava dando os sinais para o cessar fogo que poderiam ser demonstrado com os faróis piscando. Dessa maneira, a ambulância levava uma mulher chamada Jلود Qutti Halema que precisava chegar ao hospital do outro lado da cidade com urgência por se encontrar em trabalho de parto. Não obstante, o ataque acabou resultando na morte dessa e de outras três pessoas das sete que se encontravam no automóvel devido à forte combustão do combustível em contato com a munição.

Ao final do julgamento o juiz entendeu por bem considerar os réus inocentes devido as circunstâncias que enfrentavam no momento, assim como as dúvidas que surgiram por causa de uma série de acusações. Desta maneira, ambos foram considerados inocentes já que agiram por acreditar que estavam amparados pelo estado de necessidade militar – levando em consideração as várias dúvidas sobre a existência efetiva do dolo desses indivíduos.

Diante desse caso conseguimos perceber a relevância da Resolução 2286 do Conselho de Segurança da ONU que foi amparada por 85 países e adotada de forma unânime. Essa foi criada em 2016 e trouxe em sua redação de forma muito clara e precisa os problemas enfrentados pelos profissionais da saúde durante os conflitos, além de ter como finalidade efetivar o cumprimento do Direito Internacional Humanitário (United Nations, 2016). Dentro dessa resolução existem fortes condenações a ataques cometidos a profissionais de saúde e suas instalações.

A proposta é que haja o fim da impunidade para os indivíduos e Estados responsáveis. Isso se efetivaria pelo cumprimento do direito como um todo, a fiscalização da própria comunidade internacional, associada

a cursos sobre os crimes de guerra aos soldados e outras medidas impositivas (CICV, 2014, p. 349). Nessa linha, percebemos que talvez os combatentes italianos aqui citados poderiam ter sido condenados caso tivessem cometido esse ilícito após a implementação dessas medidas. Contudo, não se pode negar que os problemas ainda continuam e precisam cada vez de mais atenção, mas esse não deixa de ser um grande passo por ser um reforço as obrigações legais nas guerras.

7. Considerações finais

Desta forma, vimos que o Direito Internacional Humanitário começa a ser aplicado toda vez que um Estado emprega a força dentro do espaço territorial de outro Estado dando início a um conflito armado. Nesse momento ambos estão submetidos as normas e devem respeitá-las, já que são essas que regulam a guerra. Sendo assim, o cumprimento das mesmas é o principal instrumento para a consolidação do sistema de saúde e sua preservação.

Os governantes precisam ter uma maior vontade política para fortalecer o cumprimento do DIH, fazendo com que este seja efetivado em todos os âmbitos. Além disso, é necessário que ocorra uma fiscalização rigorosa para observar as atuações dos líderes militares por parte de seus Estados dentro dos conflitos. Somado a isso, os Estados devem ter regulamentos dentro de seu direito interno para punir os crimes de guerra, por o Tribunal Penal Internacional ter atuação secundária.

Contudo, não basta tomar medidas legais mais duras se preocupando apenas com as repercussões após o crime ter sido efetuado, mas sim criar instrumentos para prevenir que esses ilícitos venham a ocorrer. Desse modo, devem implementar formações antes de enviar os soldados as guerras ensinando o Direito Internacional Humanitário, suas regras especiais em relação as equipes médicas e o reconhecimento dos emblemas distintivos, assim como as consequências sofridas devido ao seu descumprimento. Isso será um instrumento que o próprio Estado poderá se valer para não ser responsabilizado mais tarde caso algo venha a ocorrer.

As repercussões positivas da propagação desses conhecimentos são imensas e beneficiariam milhares de pessoas que se encontram nessa situação bastante delicada, valendo frisar que muitas vezes não possuem nem noção de seus direitos. Além de que a conservação das infraestruturas, como hospitais e postos de saúde, são essenciais para a futura recuperação dessas sociedades. À vista do que foi dito fica claro que esses direitos não podem ser tolhidos.

Referências

Asgary, R. (2015). Direct Killing of Patients in Humanitarian Situations and Armed Conflicts: The Profession of Medicine Is Losing Its Meaning. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4385757/>> [Consultado em 10/05/2019].

Barbosa, L. As Convenções de Genebra e o Estatuto de Roma: normas de efeito moral?. Disponível em <<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/174-653-2-pb.pdf>> [Consultado em 15/05/2019].

Cruz Vermelha. (2013). Ambulance and Pre-Hospital Services in Risk Situations. Disponível em <<http://healthcareindanger.org/wp-content/uploads/2015/09/icrc-002-4173-ambulance-pre-hospital-services.pdf>> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. As Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. Disponível em <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. (2018). Changing Behaviour: Tackling Violence Against Health Care in Niger, the Central African Republic and Nigeria. Disponível em <<https://www.icrc.org/en/publication/changing-behaviour-tackling-violence-against-health-care-central-african-republic-niger>> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. (2013). Descubra o CICV. Disponível em <https://www.icrc.org/pt/doc/assets/files/other/icrc_007_0790.pdf> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. (2016). Discurso proferido pelo presidente do CICV sobre os ataques aos profissionais, estabelecimentos e veículos de saúde. Disponível em <<https://www.icrc.org/pt/document/discurso-proferido-pelo-presidente-do-cicv-sobre-os-ataques-aos-profissionais>> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. Iraq, Medical Ethics in Detention. Disponível em <<https://casebook.icrc.org/case-study/iraq-medical-ethics-detention>> [Consultado em 20/04/2019].

Cruz Vermelha. Medical personnel. Disponível em <<https://casebook.icrc.org/glossary/medical-personnel>> [Consultado em 10/05/2019].

Cruz Vermelha. (2010). Os emblemas. Disponível em <<https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/emblem/overview-emblem.htm>> [Consultado em 10/04/2019].

Cruz Vermelha. (2015). Safeguarding the Provision of Health Care: Operational Practices and Relevant International Humanitarian Law Concerning Armed Groups. Disponível em <<http://healthcareindanger.org/wp-content/uploads/2015/09/icrc-002-4243-safeguarding-the-provision-of-health-care.pdf>> [Consultado em 15/05/2019].

Cruz Vermelha. State responsibility. Disponível em <<https://casebook.icrc.org/law/state-responsibility>> [Consultado em 15/05/2019].

Cruz Vermelha. (2014). XIX the Implementation of Rules Protecting the Provision of Health Care in Armed Conflicts and Other Emergencies: A Guidance Tool. Disponível em <<http://healthcareindanger.org/wp-content/uploads/2017/05/hcid-guiding-tool-icrc-eng.pdf>> [Consultado em 15/05/2019].

Cruz Vermelha. (2016). Vozes Da Guerra Perspectivas De 16 Países. Disponível em <https://www.icrc.org/pt/download/file/33124/people_on_war_perspectivas.pdf> [Consultado em 10/05/2019].

Customary IHL. Disponível em <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul> [Consultado em 30/04/2019].

- Charleaux, J.** (2016). Como é o trabalho dos médicos que atuam em zonas de guerra. Disponível em <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/05/07/Como-%C3%A9-o-trabalho-dos-m%C3%A9dicos-que-atuam-em-zonas-de-guerra>> [Consultado em 10/04/2019].
- Gringnon, J.** (2014). The Beginning of Application of International Humanitarian Law: A Discussion of a Few Challenges. Disponível em <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/article/beginning-of-application-of-international-humanitarian-law-a-discussion-of-a-few-challenges/4135F6F2B9D7118B512CA43C822D9049>> [Consultado em 15/05/2019].
- Herard, P; Boillot, F.** (2012). Amputation in Emergency Situations: Indications, Techniques and Médecins Sans Frontières France's Experience in Haiti. Disponível em <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00264-012-1552-3>> [Consultado em 10/05/2019].
- International Committee of the Red Cross.** Disponível em <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl>> [Consultado em 30/04/2019].
- International Law Commission.** Articles on State Responsibility. Disponível em <https://casebook.icrc.org/case-study/international-law-commission-articles-state-responsibility#part_a_art_28> [Consultado em 10/05/2019].
- Osiel, M.** (2017). Obeying Orders: Atrocity, Military Discipline and the Law of War. Disponível em <<https://www.taylorfrancis.com/books/9781315125442>> [Consultado em 10/05/2019].
- Patel, P; Gibson-Fall, F; , R; Irwin, R.** (2016). Documenting attacks on health workers and facilities in armed conflicts. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5180349/>> [Consultado em 10/04/2019].
- Rubenstein, L; Bittle, M.** (2010). Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673609619267>> [Consultado em 10/05/2019].
- Tratados sobre o DIH.** Disponível em <<https://www.icrc.org/pt/tratados-sobre-o-dih>> [Consultado em 12/05/2019].
- United Nation.** (2016). Security Council Adopts Resolution 2286 (2016), Strongly Condemning Attacks against Medical Facilities, Personnel in Conflict Situations. Disponível em <<https://www.un.org/press/en/2016/sc12347.doc.htm>> [Consultado em 10/04/2019].

A Jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre o crime de agressão – uma jurisdição limitada?

Carolina Carvalho

Investigadora Júnior do Centro de Estudos Sociais

Universidade de Coimbra

carolinacarvalho@ces.uc.pt

Resumo

Embora o crime de agressão se encontre previsto na jurisdição material do Tribunal Penal Internacional desde a sua instituição (artigo 5.º do Estatuto de Roma), ao contrário do que sucedeu com os restantes crimes que a compõem (crimes de guerra, crimes de genocídio e crimes contra a humanidade), os Estados apenas conseguiram chegar a acordo quanto à sua definição e quanto aos pressupostos para o exercício de jurisdição em 2010, durante a Conferência de Revisão do Estatuto de Roma em Kampala. A ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão acabou por se realizar durante a 16.ª Sessão da Assembleia de Estados-parte, passando o TPI a poder exercer jurisdição sobre este crime a partir de 17 de julho de 2018. No entanto, a natureza específica do crime de agressão, enquanto preparação, iniciação ou execução, por parte de uma pessoa que se encontra numa posição que lhe permita exercer controlo efetivo sobre ou dirigir a ação política ou militar de um Estado, de um ato de agressão, que pelas suas características, gravidade e escala constitui uma violação manifesta da Carta das Nações Unidas, levou à configuração de um regime jurisdicional sujeito a requisitos muito apertados. Tal regime, que assenta na atribuição ao Conselho de Segurança da ONU de um papel decisivo e que permite aos Estados não aceitar a emenda, leva-nos a questionar sobre se esta configuração não será demasiado restritiva, com efeitos práticos (muito) limitados na punição dos indivíduos acusados da prática de um dos crimes mais graves de direito internacional, que assume cada vez maior relevo face à atual proliferação de conflitos armados.

Palavras-chave: jurisdição; Tribunal Penal Internacional; crime de agressão.

Abstract

Although the crime of aggression is included in the subject matter jurisdiction of the International Criminal Court since the beginning (article 5 of the Rome Statute), contrary to what happened to the other crimes (war crimes, genocide and crimes against humanity), States only reached an agreement regarding the definition and the jurisdictional criteria in 2010, during the Conference for the Revision of the Rome Statute in Kampala. The activation of the ICC's jurisdiction over the crime of aggression took place during the 16th Session of the Assembly of Member States, making the ICC able to exercise jurisdiction over this crime since 17 July 2018. However, the specific nature of the crime of aggression, as the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations, resulted in a ju-

isdictional regime subject to very tight criteria. This regime, which lays in the attribution of a decisive role to the UN Security Council and allows States to reject the amendment, makes us question if this configuration isn't too restrictive, with very limited practical effects in the punishment of individuals prosecuted for committing one of the most serious crimes of international law, which assumes a special relevance due to the constant proliferation of armed conflicts in the present day.

Keywords: jurisdiction; International Criminal Court; crime of aggression.

Introdução

O problema da delimitação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI) constituiu um dos principais pontos de conflito e de desacordo entre os Estados aquando da aprovação do Estatuto de Roma, em 1998. O compromisso jurisdicional alcançado, produto do atual paradigma de direito internacional penal, estendeu-se às negociações relativas ao crime de agressão.

Através deste trabalho, procuro analisar de forma crítica a solução adotada na Conferência de Revisão do Estatuto em Kampala no que diz respeito às condições para o exercício de jurisdição por parte do TPI em relação ao crime de agressão, solução que veio criar um regime jurisdicional especial, diferente daquele que é aplicável aos restantes *core international crimes*.

Num primeiro momento, descrevo de forma breve as origens do crime de agressão e o percurso que ocorreu, desde a aprovação do Estatuto, em 1998, até à ativação do crime de agressão, em 2017, com especial destaque para as soluções – ou melhor, consensos – alcançados na Conferência de Revisão de Kampala, em 2010. Num segundo momento, procuro compreender quais as consequências que os artigos aprovados em Kampala tiveram no esquema jurisdicional do Tribunal, concluindo pela existência de um regime particular, com várias especificidades, e muito limitado.

Por fim, num terceiro momento, cabe-me tecer algumas considerações quanto aos compromissos alcançados. Embora necessários numa área de direito ainda influenciada de forma decisiva pela pressão política exercida pelas potências mais fortes, julgo que o esquema jurisdicional consagrado na emenda relativa ao crime de agressão, representa uma regressão e não um progresso, tornando o TPI ineficaz na punição dos agentes acusados da prática de crimes de agressão. Num mundo cada vez mais marcado por preocupações de natureza humanitária, onde reina a necessidade premente de manutenção da paz e da segurança internacionais, o Tribunal continua a perder força e a assumir uma natureza quase “simbólica”. Não é fácil compreender as reservas existentes no âmbito da punição dos crimes de agressão, numa altura em que, por diversas razões, continuam a proliferar conflitos armados. Mais uma vez, cabe ao TPI fazer prevalecer a universalidade de punição dos *crimina iuris gentium* face às preocupações relacionadas com a soberania dos Estados.

1. A ativação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre o crime de agressão

A punição do crime de agressão a nível internacional remonta à Carta de Londres, diploma que criou o Tribunal Militar de Nuremberga, em 1945, no fim da Segunda Guerra Mundial, e que o investiu de jurisdição para julgar, entre outros, “crimes contra a paz” (Williams, 2012, p. 202). No entanto, apesar de, em 1976, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) ter atribuído aos “princípios de Nuremberga” o estatuto de direito internacional costumeiro, criando um precedente que viria, também, a ser seguido pelo Tribunal Militar de Tóquio (Williams, 2012, p. 203), a punição do crime de agressão permaneceu de difícil concretização e por cumprir durante várias décadas (Kreb & Holtzendorff, 2010).

Atualmente, é impossível não constatar que a grande maioria dos Estados continua envolvida em conflitos armados, sem existir qualquer tipo de punição (Williams, 2012, p. 203). Uma vez que o crime de agressão, ao contrário dos restantes *core international crimes*, é concebido como um “crime de Estado”, a sua punição apresenta dificuldades acrescidas, sendo, inclusive, considerada como uma intrusão excessiva na soberania dos Estados. Como tal, foram inúmeras as dificuldades enfrentadas pelo TPI no que respeita ao exercício de jurisdição sobre o crime de agressão, sendo que algumas, como iremos ver, ainda persistem mesmo após a sua ativação.

A jurisdição *ratione materiae* do TPI encontra-se prevista no artigo 5.º do Estatuto de Roma, que indica, de forma taxativa, os crimes da competência do Tribunal: o crime de genocídio (artigo 6.º do Estatuto), os crimes contra a humanidade (artigo 7.º do Estatuto), os crimes de guerra (artigo 8.º) e, recentemente, o crime de agressão (artigo 8.º *bis* do Estatuto). Ao contrário do que se verifica em relação aos três primeiros crimes, que se encontram tipificados desde a aprovação do Estatuto, a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão apenas foi ativada na 16.ª Sessão da Assembleia de Estados-parte do Estatuto, que decorreu de 4 a 14 de dezembro de 2017⁴⁴.

Desde cedo que, tanto a tipificação, como a determinação das condições para o exercício de jurisdição em relação ao crime de agressão se apresentaram como questões de difícil resolução, ideia que resulta evidente da opção feita aquando da aprovação do Estatuto de Roma. Ainda que existisse um apoio generalizado por parte dos Estados-parte quanto à inclusão do crime de agressão na jurisdição material do Tribunal (Kirsch & Robinson, 2002, p. 78), atribuindo-se, pela primeira vez (desde os Tribunais Militares de Nuremberga e Tóquio) a um tribunal internacional permanente a possibilidade de julgar crimes desta natureza, apesar de todos os esforços despendidos não foi possível chegar a acordo quanto a vários aspetos de natureza fundamental, nomeadamente a sua definição, os contornos jurisdicionais e o (eventual) papel que o Conselho de Segurança da ONU deveria desempenhar, tendo em conta a função que desempenha, nos termos do artigo 34.º da Carta das Nações Unidas, na determinação das “ameaças à paz, ruturas da paz ou atos de agressão”⁴⁵.

⁴⁴ Resolução da Assembleia de Estados-parte do TPI, ICC-ASP/16/Res.5, de 14 de dezembro de 2017. Disponível em https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res5-ENG.pdf [Consultado em 04/12/2019].

⁴⁵ Cf. os Artigos 24.º (“... os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho aja em nome deles”) e 39.º (“o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão da Carta das Nações Unidas”) da Carta das Nações Unidas.

Assim, os Estados-parte optaram por uma solução de compromisso – como tantas outras que foram tomadas no âmbito da jurisdição do TPI, considerada como “a questão de todas as questões” do Estatuto (Kaul, 2002, p. 584) – tal como resulta do (antigo) artigo 5.º, n.º 2 do Estatuto, de acordo com o qual, ainda que o crime de agressão tenha sido incluído na lista prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto, i. e. na jurisdição material do Tribunal, este apenas podia exercer jurisdição no momento em que “nos termos do artigo 121.º e 123.º seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este... compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas”.

Até 2010, a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão era, portanto, uma espécie de “jurisdição dormente” (Kirsch & Robinson, 2002, p. 78). Foi apenas com a Conferência de Revisão do Estatuto, em Kampala, que finalmente foi possível alcançar um consenso, que resultou dos trabalhos desenvolvidos, inicialmente por uma Comissão Preparatória, que começou a exercer as suas funções logo após a aprovação do Estatuto de Roma, e depois por um Grupo Especial de Trabalho sobre o Crime de Agressão (Williams, 2012, p. 204).

Uma das principais vitórias do Grupo Especial de Trabalho sobre o Crime de Agressão ocorreu em fevereiro de 2009, com a aprovação, por parte dos Estados, de uma definição consensual de crime de agressão, que se viria a traduzir no artigo 8.º *bis* (Clark, 2016, p. 3).

O artigo 8.º *bis*, tal como resulta do anexo I da Resolução RC/Res.6, de 11 de junho de 2010⁴⁶, adotada na Conferência de Revisão do Estatuto, define no seu n.º 2 um “ato de agressão” como “o uso de força armada por parte de um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado ou de qualquer outro modo que seja inconsistente com a Carta das Nações Unidas”, seguida de uma lista de atos que, independentemente da existência de uma declaração de guerra, devem ser qualificados como um ato de agressão. Por sua vez, o “crime de agressão” é definido no n.º 1 como a “preparação, iniciação ou execução, por parte de uma pessoa que se encontra numa posição que lhe permita exercer controlo efetivo sobre ou dirigir a ação política ou militar de um Estado, de um ato de agressão, que pelas suas características, gravidade e escala constitui uma violação manifesta da Carta das Nações Unidas”. Neste caso concreto, a definição de ato de agressão que consta do Estatuto apenas será relevante para efeitos da tipificação do crime de agressão (“[f]or the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means...”), pelo que é importante distinguir a responsabilidade individual das pessoas singulares e a responsabilidade que poderá vir a caber aos Estados (Clark, 2016, p. 4), sendo que esta última não será da competência do TPI⁴⁷.

No entanto, as dificuldades persistiram no âmbito da determinação das condições para o exercício de jurisdição por parte do TPI (Williams, 2012, p. 204), questão que apenas foi ultrapassada durante as negociações que ocorreram na Conferência de Revisão de Kampala.

⁴⁶ Resolução RC/Res.6, de 11 de junho de 2010. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/source/docs/RC-Res.6-ENG.pdf> [Consultado em 04/12/2019].

⁴⁷ A este propósito, convém relembrar que o artigo 25.º do Estatuto estabelece no seu n.º 1 que o TPI apenas é competente para julgar pessoas singulares, pelo que o Tribunal nunca poderia julgar os Estados pela prática de atos de agressão. No entanto, tal não significa que os Estados nunca sejam responsabilizados. O n.º 5 do mesmo artigo esclarece que o disposto no Estatuto sobre a responsabilidade criminal das pessoas singulares não afeta a responsabilidade do Estado, de acordo com o direito internacional.

No fundo, o principal problema prendia-se com a determinação do papel que o Conselho de Segurança das Nações Unidas deveria (ou não) desempenhar no contexto do procedimento jurisdicional do TPI. Por um lado, de acordo com a opinião dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, o artigo 39.º da Carta das Nações Unidas atribuía ao Conselho um poder *exclusivo* na determinação da existência (ou não) de um ato de agressão, pelo que o TPI apenas poderia exercer jurisdição sobre um crime de agressão mediante a existência prévia de uma determinação do Conselho nesse sentido. Sendo o Conselho de Segurança um órgão de natureza política, e gozando os seus membros permanentes de amplos poderes de veto, julgamos que a preocupação com a soberania estadual e com a (eventual) proteção dos seus nacionais dos poderes do TPI ditou uma solução mais conservadora. Por outro lado, a grande maioria dos Estados considerava que, embora os artigos 24.º e 39.º da Carta da ONU atribuíssem poderes ao Conselho para determinar a existência de atos de agressão, tais poderes não deveriam ser encarados como exclusivos, mas antes como *primários*, pelo que o Conselho de Segurança não deteria o monopólio no âmbito destas questões (Williams, 2012, pp. 204-205).

Numa tentativa de conciliar as duas posições foram aprovados dois artigos distintos: o artigo 15.º *bis*, que regulamenta as condições para o exercício de jurisdição nos casos em que o procedimento for iniciado mediante denúncia de um Estado-parte (artigo 13.º, alínea a) do Estatuto) ou por iniciativa do Procurador (artigo 13.º, alínea c) do Estatuto) – e que, como iremos ver, estabelece requisitos para o exercício de jurisdição mais apertados; e o artigo 15.º *ter*, que regulamenta as condições para o exercício de jurisdição quando o procedimento for iniciado através de uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (artigo 13.º, alínea b) do Estatuto).

Ainda que ultrapassados os principais obstáculos no que diz respeito ao crime de agressão e aprovados os artigos *supra* indicados, a ativação da jurisdição do TPI não foi imediata. Antes, pelo contrário, permaneceu dependente de uma decisão positiva da Assembleia de Estados-parte, a ser tomada nos termos dos artigos 121.º e 123.º do Estatuto, após 1 de janeiro de 2017, mas nunca antes de 1 ano após a emenda ser ratificada ou aceite por 30 Estados-parte. Com a obtenção das 30 ratificações exigidas, a 20 de junho de 2016, por força da ratificação da emenda por parte da Palestina, e findo o limite temporal imposto, a Assembleia de Estados-parte determinou a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, com início a 17 de julho de 2018, através da aprovação da Resolução ICC-ASP/16/Res.5, de 14 de dezembro de 2017.

2. Que consequências para a jurisdição do TPI? Uma jurisdição limitada?

2.1. As situações referidas pelo Conselho de Segurança da ONU

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 15.º *ter*, nas situações referidas pelo Conselho de Segurança da ONU, o TPI pode exercer jurisdição nos termos artigo 13.º, alínea b) do Estatuto. Tal significa, portanto, que o TPI possui jurisdição sobre nacionais de Estados-parte que ratificaram a emenda relativa

ao crime de agressão; nacionais de Estados-parte que não ratificaram a emenda⁴⁸; e nacionais de Estados não-parte (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 954). Ao contrário do que se verifica em relação aos restantes *trigger mechanisms* previstos no artigo 13.º do Estatuto, as situações referidas pelo Conselho de Segurança da ONU não estão sujeitas aos pressupostos para o exercício de jurisdição previstos no artigo 12.º, n.º 2 do Estatuto. Deste modo, o TPI pode exercer jurisdição sem o consentimento do Estado do território ou da nacionalidade do agente, situação, por vezes, designada (embora de forma pouco rigorosa) como uma espécie de “jurisdição universal”. Resultado dos amplos poderes conferidos ao Conselho de Segurança nesta matéria e do “controlo” exercido pelas grandes potências mundiais, esta solução não coloca problemas de maior. Resta, no entanto, saber se o Conselho de Segurança irá utilizar a faculdade que lhe é concedida e ativar a jurisdição do TPI em relação aos crimes de agressão que venham a ser praticados.

2.2. As situações em que o procedimento é iniciado mediante denúncia feita por um Estado-parte ou por iniciativa do Procurador

Ao contrário do que se verificou em relação às situações em que o procedimento é iniciado através de uma Resolução do Conselho de Segurança, previstas no artigo 15.º *ter*, o artigo 15.º *bis* exige a verificação de um conjunto de requisitos mais apertados.

Ora, de acordo com o disposto neste artigo, sempre que o Procurador pretender dar início a uma investigação, quer por iniciativa própria, quer na sequência da denúncia de um Estado-parte, deve, em primeiro lugar, averiguar se o Conselho de Segurança, de acordo com as competências que lhe são atribuídas pela Carta da ONU, porventura já determinou a existência de um ato de agressão cometido por aquele Estado em concreto (artigo 15.º *bis*, n.º 6).

Nesse sentido, cabe ao Procurador notificar o Secretário-Geral das Nações Unidas e informá-lo da situação pendente no Tribunal (artigo 15.º *bis*, n.º 6). Caso o Conselho de Segurança tenha determinado a existência de um ato de agressão por parte do Estado em questão, o Procurador pode proceder com a investigação (artigo 15.º *bis*, n.º 7). Caso não seja feita nenhuma determinação no prazo de 6 meses, o Procurador pode prosseguir com a investigação do crime, desde que a *Pre-Trial Division* tenha dado a sua autorização nos termos do artigo 15.º do Estatuto e desde que o Conselho de Segurança não tenha feito valer os poderes de diferimento nos termos do artigo 16.º do Estatuto (artigo 15.º *bis*, n.º 8).

Através desta norma, os Estados-parte procuraram conferir alguma margem de manobra ao Procurador e garantir o efeito prático dos *trigger mechanisms* previstos no artigo 13.º, alíneas a) e c) do Estatuto, ao mesmo tempo que acautelaram o respeito pelo papel atribuído ao Conselho de Segurança da ONU na determinação da existência de atos de agressão.

⁴⁸ Esta ideia resulta clara da leitura do parágrafo 2 dos Esclarecimentos relativos às emendas do Estatuto de Roma do TPI em relação ao crime de agressão. Cf. Anexo III da Resolução RC/Res.6 da Conferência de Revisão do Estatuto de Roma.

2.2.1. O exercício de jurisdição em relação aos Estados-parte que ratificaram as emendas relativas ao crime de agressão

Sempre que o procedimento seja iniciado através de denúncia de um Estado-parte ou por iniciativa própria do Procurador numa situação em que tanto o “Estado-agressor” (nacionalidade), como o “Estado-vítima” (território) são Estados-parte e ratificaram as emendas relativas ao crime de agressão não existem dúvidas. Nestas situações, o TPI pode exercer a sua jurisdição nos termos normais previstos no artigo 12.º do Estatuto, punindo os nacionais do “Estado-agressor” acusados da prática de crimes de agressão cometidos no território do “Estado-vítima” (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 955).

2.2.2. O exercício de jurisdição em relação aos Estados-parte que não ratificaram as emendas relativas ao crime de agressão

O problema coloca-se naquelas situações em que o crime de agressão é cometido pelo agente de um Estado-parte que não ratificou as emendas aprovadas na Conferência de Revisão de Kampala, nem recorreu ao mecanismo de *opt-out* previsto no artigo 15.º *bis*, n.º 4 (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 955). Em que termos pode o Tribunal exercer jurisdição sobre este Estado no âmbito do crime de agressão?

A resposta a esta questão não é fácil, nem imediata, e implica a leitura atenta quer das disposições do Estatuto, quer das Resoluções da Assembleia de Estados-parte. Por um lado, parte da doutrina defende, adotando uma visão mais restrita (“*narrow view*”), que o TPI não pode exercer jurisdição em relação aos crimes praticados por nacionais ou no território de um Estado-parte que não tenha aceite ou ratificado as emendas relativas ao crime de agressão ainda que este não tenha expressamente recorrido ao mecanismo de *opt out* (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 943). Tal significa, nestas situações, que se um agente nacional do Estado A, parte do Estatuto, que optou por não ratificar as emendas relativas ao crime de agressão, e por não se manifestar através do mecanismo de *opt out*, praticar um crime de agressão no território do Estado B, também parte do Estatuto, que ratificou as respetivas emendas, o TPI não possui competência de acordo com o disposto no artigo 12.º, n.º 2, alínea a) do Estatuto, que lhe permite conhecer dos crimes cometidos no território de Estados-parte independentemente da nacionalidade do agente. O agente acusado da prática de um crime de agressão beneficiaria, assim, de uma “proteção” acrescida, que não existe em relação aos restantes *core international crimes* e que, de certo modo, parece contrariar os objetivos plasmados no preâmbulo do Estatuto de Roma. Esta posição, também designada por “*camp consent*”, uma vez que tem por base um argumento que assenta no consentimento dos Estados, foi reforçada por Estados como o Canadá, Colômbia, França, Japão e Reino Unido (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 941). Trata-se de uma visão que assenta no argumento segundo o qual a segunda parte do artigo 121.º, n.º 5 do Estatuto confere aos Estados um *treaty right* que, de acordo com o Direito dos Tratados, regulado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, não lhes pode ser retirado sem o seu consentimento (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 941). De acordo com este artigo:

Quaisquer alterações aos artigos 5.º, 6.º, 7.º e 8.º do presente Estatuto entrarão em vigor, para todos os Estados Parte que as tenham aceite, um ano após o depósito dos seus instrumentos de ratificação ou de aceitação. O Tribunal não exercerá a sua competência relativamente a um crime abrangido pela alteração sempre que este tiver sido cometido por nacionais de um Estado-Parte que não tenha aceite a alteração, ou no território desse Estado-Parte.

Em sentido oposto, uma parte da doutrina adota uma posição que se caracteriza por uma “visão mais ampla” (“broad view”), segundo a qual o TPI apenas se encontra impedido de exercer jurisdição naquelas situações em que os Estados-parte recorreram ao mecanismo de *opt out*, i. e., se o Estado nada disser em contrário, mesmo que não tenha ratificado a emenda relativa ao crime de agressão, esta aplica-se diretamente enquanto parte integrante do Estatuto. Esta posição, à qual também foi dado o nome de “camp protection”, foi defendida, nomeadamente, por Estados como o Liechtenstein, Argentina, Suíça e Eslovénia (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 941). Neste sentido, apenas a título de exemplo, Coracini (2010, p. 773) defende que a regra, no âmbito da jurisdição geral do TPI (i. e. no que diz respeito aos *trigger mechanisms* previstos no artigo 13.º, alíneas a) e c) do Estatuto) é a aplicação do artigo 12.º do Estatuto, ressalvados os casos em que o Estado-parte depositou, junto do Secretário do Tribunal, uma declaração de *opt-out*.

Do meu ponto de vista, são várias e diversas as razões que contribuem para que a visão mais restrita seja a solução que se apresenta como a mais conforme ao Estatuto e às duas Resoluções adotadas pela Assembleia de Estados-parte, ainda que, infelizmente, esta seja a solução mais limitativa da jurisdição do TPI em relação ao crime de agressão, uma vez que tem como consequência prática o facto de este apenas poder exercer jurisdição, fora das situações referidas pelo Conselho de Segurança da ONU, em relação aos (à data deste artigo⁴⁹), 39 Estados que ratificaram a emenda.

Um dos principais argumentos invocados a favor de uma “visão mais restrita” resulta do facto de a Resolução ICC-ASP/16/Res.5, de 14 de dezembro de 2017, relativa à ativação do crime de agressão, reafirmar o disposto no artigo 121.º, n.º 5 do Estatuto:

... in the case of a State referral or *proprio motu* investigation, the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime of aggression when committed by a national or on the territory of a State Party that has not ratified or accepted these amendments.

Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 40.º, n.º 4 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que constitui direito internacional costumeiro, salvo disposto em contrário, as emendas efetuadas a um tratado multilateral não podem alterar a posição que as partes detinham no tratado “original” (Zimmermann, 2012, p. 210). Assim, os Estados-parte do tratado “original” beneficiam de um elevado grau de proteção, uma vez que possuem um verdadeiro direito adquirido de que o tratado seja aplicado na sua formulação original (Zimmermann, 2012, p. 211). De acordo com Akande e Tzanakopoulos (2018, p. 955), o artigo 121.º, n.º 5 confirma a regra estabelecida na Convenção de Viena, pelo que as emendas

⁴⁹ De acordo com a informação disponível até 04/12/2019.

relativas ao crime de agressão apenas podem vincular os Estados que as ratificaram. Outro aspeto essencial apontado por estes autores para a exclusão do exercício de jurisdição por parte do TPI nestas situações prende-se com a interpretação de outros artigos do Estatuto, tais como os artigos 124.º e 15.º *bis*, n.º 5, que utilizam uma formulação semelhante e em relação aos quais não existem dúvidas de que o TPI não pode exercer jurisdição (Akande & Tzanakopoulos, 2018, p. 956).

Convém, no entanto, ter em consideração que a Resolução ICC-ASP/16/Res.5, de 14 de dezembro de 2017, relativa à ativação do crime de agressão, reafirma, no seu terceiro parágrafo que, de acordo com os artigos 40.º, n.º 1 e 119.º, n.º 1 do Estatuto, tanto o TPI como os seus juízes são independentes, pelo que, a última palavra interpretativa caberá sempre ao próprio Tribunal. Aguardaremos, com toda a expectativa, a prolação de uma decisão que venha pôr fim ao debate.

2.2.3. O exercício de jurisdição sobre Estados não-parte do Estatuto

O artigo 15 *bis* estabelece no seu n.º 5 que o Tribunal não pode exercer jurisdição sobre o crime de agressão quando cometido por nacionais de um Estado não-parte do Estatuto ou no seu território. Assim, exclui-se de forma expressa o exercício de jurisdição por parte do TPI sobre Estados não-parte no que diz respeito ao crime de agressão, quer enquanto “Estado-agressor” (nacionalidade), quer enquanto “Estado-vítima” (território) (Clark, 2016, pp. 8-9).

A inclusão desta ressalva possui duas importantes consequências para a jurisdição do TPI no que diz respeito aos nacionais de Estados não-parte. Em primeiro lugar, os Estados-parte procederam a uma limitação do escopo de aplicação do artigo 12.º, n.º 2 do Estatuto, uma vez que, na ausência desta norma, o Tribunal teria jurisdição sobre os crimes de agressão cometidos por nacionais de Estados não-parte no território de Estados-parte. Em segundo lugar, tudo parece apontar no sentido de que os Estados não-parte não podem conferir jurisdição ao TPI para conhecer dos crimes de agressão cometidos no seu território ou pelos seus nacionais através do depósito de uma declaração *ad hoc* junto do Secretário do Tribunal, nos termos previstos no artigo 12.º, n.º 3 do Estatuto (Cormier, 2017, p. 149). Assim, as emendas introduzidas em Kampala garantem que a única forma de o Tribunal exercer jurisdição sobre Estados não-parte no que diz respeito ao crime de agressão é através da adoção de uma Resolução por parte do Conselho de Segurança, nos termos do artigo 13.º, alínea b) do Estatuto.

Uma configuração jurisdicional deste tipo garantiu, sobretudo por pressão das principais potências mundiais, extremamente críticas das situações em que o TPI pode exercer jurisdição sobre nacionais de Estados não-parte, que o exercício de jurisdição sobre nacionais de Estados não-parte no que diz respeito ao crime de agressão seja objeto de um tratamento diferenciado em relação aos restantes *core international crimes* previstos na sua jurisdição material. Embora nos restantes casos a doutrina maioritária continue a defender que o TPI possui jurisdição ainda que o crime tenha sido cometido por um nacional de um Estado não-parte, desde que praticado no território de um Estado-parte – afinal, o artigo 12.º, n.º 2 do Estatuto, elenca os pressupostos para o exercício de jurisdição de forma alternativa (“ou”) e não cumulativa – em Kampala parece que houve uma espécie de recuo nesta visão que consideramos progressista. Quais terão sido os motivos por detrás da adoção desta posição?

Tal como já foi possível analisar, o artigo 15.º *bis* estabelece no seu n.º 4, que o TPI não pode exercer jurisdição sobre o crime de agressão quando um Estado-parte tenha previamente declarado não aceitar esse exercício através do depósito de uma declaração junto do secretário. O mesmo artigo prevê, ainda, que tal declaração pode ser retirada a qualquer momento, devendo ser reconsiderada pelo Estado dentro de 3 anos. Trata-se do chamado mecanismo de *opt-out*, que funcionou, sobretudo, como um incentivo para os Estados mais reticentes em ratificar o Estatuto. Trata-se, portanto, de uma solução de compromisso, que, mais uma vez, se coaduna com os principais objetivos do TPI – garantir a punição dos *crimina iuris gentium*, ou seja, dos crimes mais graves de direito internacional costumeiro, que constituem uma ameaça à paz, segurança e bem-estar de toda a humanidade, e lutar contra a impunidade dos agentes responsáveis pela prática destes crimes⁵⁰.

Parte da doutrina defende que o n.º 5 do artigo 15.º *bis* foi aprovado como forma de evitar a instrumentalização do TPI, isto é, para evitar que Estados que pretendessem vir a ser agressores aderissem ao Estatuto simplesmente para terem a oportunidade de rejeitar as emendas do crime de agressão e, de certa maneira, protegerem-se da atuação do Tribunal (Coracini, 2010, p. 760). No entanto, o argumento mais forte parece residir na natureza do crime de agressão. Sendo o crime de agressão concebido como um “crime de Estado”, isto é, um crime que pela sua própria natureza envolve um Estado-agressor e um Estado-vítima, implica inevitavelmente que o TPI tenha que se pronunciar sobre uma disputa interestatal, para efeitos da determinação do “ato de agressão”. Ora, de acordo com esta corrente doutrinária, tal decisão apresentar-se-ia como violadora da soberania dos Estados sempre que não existisse consenso por parte do Estado não-parte para o exercício de jurisdição pelo TPI (Cormier, 2017, p. 149). Entramos no âmbito da famosa doutrina do Monetary Gold.

O caso Monetary Gold do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) prende-se com a determinação da propriedade de uma grande quantidade de ouro, alegadamente retirada durante a Segunda Guerra Mundial pelo exército alemão, e cuja propriedade era disputada quer por Itália, quer pela Albânia, que submeteram pedidos concorrentes à arbitragem internacional. Após decisão favorável à Albânia, Itália decidiu submeter um pedido junto do TIJ, argumentando que o ouro apreendido devia ser entregue a si e não à Albânia. No entanto, de acordo com o TIJ, a decisão sobre a questão de mérito estava dependente da análise da responsabilidade da Albânia, um Estado terceiro em relação ao pedido feito por Itália, pelo que o Tribunal nunca poderia decidir sem o seu consentimento⁵¹.

Embora a jurisdição *ratione personae* do TPI, apenas diga respeito à determinação da responsabilidade criminal dos indivíduos⁵², devido à natureza dos crimes julgados pelo TPI, muitas vezes esses indivíduos podem ser oficiais ou agentes de Estado, cujos atos podem vir a ser atribuídos ao próprio Estado. Todavia, a determinação da (eventual) responsabilidade dos Estados em relação a estes crimes não é da competência do Tribunal. Ora, a situação poderá ser consideravelmente diferente quando falamos do crime de agressão, uma vez que, tal como já analisámos, a própria definição de crime de agressão pressupõe a prática de um

50 Cf. Parágrafos 3 e 5 do Preâmbulo do Estatuto.

51 Cf. Tribunal Internacional de Justiça. *Monetary Gold Case* (Itália v. França, Reino Unido e EUA), 15/06/1954. O mesmo princípio foi posteriormente reafirmado pelo TIJ no *East Timor Case* (Portugal v. Austrália), 30/06/1995.

52 Cf. Artigo 25.º, n.º 1 do Estatuto.

ato de agressão, pelo que obriga o Tribunal a pronunciar-se sobre a responsabilidade de um determinado Estado enquanto um pré-requisito para apurar a responsabilidade do indivíduo pela prática do crime. Tal significa, portanto, que o crime de agressão apresenta uma particularidade em relação aos restantes *core international crimes*. Nestes casos, a atuação do TPI poderá acabar por se traduzir “na determinação de uma disputa interestadual na qual os interesses de um Estado não-parte [que não deu o seu consentimento] formam o mérito e o fundo da decisão” (Akande, 2010, p. 15; Cormier, 2017, p. 32).

Embora a doutrina do Monetary Gold não se aplique nos casos de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crime de genocídio, uma vez que nestes casos o TPI não tem de efetuar qualquer tipo de determinação sobre a responsabilidade do Estado prévia à determinação da responsabilidade das pessoas singulares, a situação acaba por ser diferente no caso dos crimes de agressão. Esta possibilidade é, portanto, atenuada com a introdução da exceção prevista no n.º 5 do artigo 15.º bis. No entanto, convém sempre ter em consideração que a aplicação da doutrina do Monetary Gold fora do TIJ, ou seja, enquanto princípio geral de direito internacional não é consensual junto da doutrina (Cormier, 2017, p. 32), pelo que a explicação para o esquema jurisdicional aprovado em Kampala no que diz respeito aos Estados não-parte do Estatuto poderá ser encontrada noutros argumentos.

A introdução desta exceção teve uma grande influência por parte da Rússia, China e EUA (Cormier, 2017, p. 149). Trata-se de países que, desde sempre, se opuseram à faculdade que assiste o TPI de julgar nacionais de Estados não-parte que cometam crimes no território de Estados-parte, o que configura um dos principais motivos pelos quais optaram por não ratificar o Estatuto. Neste sentido, julgo que a pressão política poderá ter desempenhado uma importância decisiva a ditar esta solução.

Conclusão

Embora o TPI seja um **órgão** judicial independente, para poder prosperar numa sociedade ainda muito presa ao conceito de soberania estadual (sobretudo no **âmbito** penal), teve de se conformar em torno dos mais variados compromissos, nomeadamente no **âmbito** da sua jurisdição.

Os avanços alcançados durante a Conferência de Revisão do Estatuto em Kampala embora sejam importantes, uma vez que permitiram que o crime de agressão, como que esquecido depois de Nuremberga e Tóquio, se cristalizasse como um importante crime de direito internacional costumeiro, que importa punir, não deixaram de se traduzir em soluções “a meio gás”, cuja aplicabilidade prática é reduzida e que limitam de uma forma excessiva o papel que o Tribunal poderia desempenhar na punição destes crimes.

Para além das situações referidas pelo Conselho de Segurança da ONU (situação que pouca dúvida causou, face ao papel central reconhecido a este **órgão** e ao apoio dado pelas grandes potências mundiais, muitas das quais com poderes de controlo muito fortes no seio do próprio Conselho) a jurisdição do Tribunal é extremamente limitada. Por um lado, optou-se pela exclusão total do exercício de jurisdição sobre Estados não-parte do Estatuto. Por outro, as diferentes interpretações que são feitas do disposto no artigo 125.º, n.º 5 do Estatuto afunilam ainda mais as situações que podem vir a ser julgadas pelo TPI. Embora tenha defendido uma posição mais restrita neste **âmbito**, sobretudo por força da interpretação

que faço das normas constantes do Estatuto e das Resoluções adotadas pela Assembleia de Estados-parte, tal não significa que concorde com esta solução. Antes, pelo contrário, julgo que o TPI perdeu uma oportunidade fundamental de fazer valer a sua autoridade no campo da punição dos agentes acusados da prática de crimes de guerra, numa altura em que a responsabilização das pessoas responsáveis pelos conflitos armados que tendem a aumentar diariamente deveria ser uma prioridade.

Bibliografia

- Assembleia de Estados-parte.** Resolução ICC-ASP/16/Res.5, de 14 de dezembro de 2017.
- Assembleia de Estados-parte.** Resolução RC/Res.6, de 11 de junho de 2010.
- Akande, D.** (2010). “Prosecuting Aggression: the Consent Problem and the Role of the Security Council.” *Working Paper. Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict*, pp. 1-14.
- Akande, D., & Tzanakopoulos, A.** (2018). “Treaty Law and ICC Jurisdiction over the Crime of Aggression.” *The European Journal of International Law*, 29(3), pp. 939-959.
- Clark, R. S.** (2016). “Making Aggression a Leadership Crime in 2017: The Rome Statute and the Kampala Amendments.” In *Lecture given at Parliament Theatre, Wellington, 11 July 2016* (pp. 1–17). Retrieved from <http://nzcgcs.org.nz/wp-content/uploads/2013/11/Roger-Clark-Lecture.pdf>
- Coracini, A. R.** (2010). “The International Criminal Court’s Exercise of Jurisdiction Over the Crime of Aggression – at Last... in Reach... Over Some”.
- Goettingen Journal of International Law*, 2(2), pp. 745-789.
- Cormier, M.** (2017). *The jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-Party States*. Melbourne: University of Melbourne: Melbourne Law School.
- Kaul, H.-P.** (2002). “Preconditions to the exercise of jurisdiction.” In A. Cassese (Ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (pp. 583–616). Oxford: Oxford University Press.
- Kirsch, P., & Robinson, D.** (2002). “Reaching agreement at the Rome Conference.” In A. Cassese (Ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (pp. 67–91). Oxford: Oxford University Press.
- Kreb, K., & Holtzendorff, L. von.** (2010). “The Kampala Compromise on the Crime of Aggression.” *Journal of International Criminal Justice*, 8, pp. 1179-1217.
- Tribunal Internacional de Justiça.** *Monetary Gold Case* (Itália v. França, Reino Unido e EUA). 15.06.1954.
- Tribunal Internacional de Justiça.** *East Timor Case* (Portugal v. Austrália). 30.06.1995.
- Williams, J.** (2012). “Biting more than it can chew? The International Criminal Court and the Crime of Aggression.” *Australian Year Book of International Law*, 30, pp. 201-226.
- Zimmermann, A.** (2012). “Amending the Amendment Provisions of the Rome Statute: The Kampala Compromise on the Crime of Aggression and the Law of Treaties.” *Journal of International Criminal Justice*, 10, pp. 209-227.

Accountability for Child Soldiers Aged From 15 to 18

Júlia Zomignani Barboza

PhD Researcher, Vrije Universiteit Brussel

julia.zomignani.barboza@vub.be

Abstract

Being recruited as a child soldier is one of the most severe consequences of war for children and has lasting impacts on the society which must reconcile the desire for justice with those of reintegration and closure. Currently, soldiers between the ages of 15 and 18 fall into a legal grey area. This lack of an established legal framework for dealing with child soldier cases leads to negative outcomes for the child and their society.

This paper analyses this gap and three possible responses to it. Criminal trials go against the prevailing international norms around moral responsibility of children and are rarely in the best interests of the child. Nor are they an effective deterrent for child soldier recruitment.

Treating child soldiers as faultless victims does not bring closure to their communities and denies the responsibilities of soldiers who are often no longer children at the conclusion of conflicts.

Transitional justice, therefore, is proposed as an alternative which can effectively address the rights of the child while providing the community with closure and assisting in the reintegration process. These mechanisms are resource efficient, flexible to specific circumstances and help prevent future violence within communities.

Keywords: Child soldiers; accountability; transitional justice.

Resumo

Ser recrutado como criança-soldado é uma das consequências mais graves de guerras para crianças e tem impactos duradouros na sociedade, que deve reconciliar o desejo por justiça com os de reintegração e superação do conflito. Atualmente, soldados entre 15 e 18 anos de idade caem em uma área de incerteza jurídica. A falta de um sistema jurídico para lidar com esses casos de crianças-soldado tem resultados negativos para a criança e sua sociedade. Esse artigo analisa essa lacuna e três possíveis soluções para ela. Julgamentos criminais vão contra as normas internacionais prevalentes sobre responsabilidade moral de crianças e raramente vão de encontro ao interesse superior da criança. Eles também não são efetivos na dissuasão do recrutamento de crianças.

Tratar crianças-soldado como vítimas inculpáveis não facilita a superação do conflito pelas comunidades e nega as responsabilidades de soldados que frequentemente não são mais crianças no encerramento dos conflitos. A justiça transicional, portanto, é proposta como uma alternativa que pode efetivamente abordar os direitos da criança e, ao mesmo tempo, providenciar superação para a comunidade e facilitar o processo de reintegração. Esses mecanismos são eficientes em termos de recurso, adaptáveis a situações específicas e ajudam a prevenir violência futura em comunidades.

Palavras-chave: crianças-soldado; responsabilização; justiça transicional.

1. Introduction

The Statute of the International Criminal Court (ICC) criminalises the conscription and enlistment of children under fifteen into armed forces or groups (Rome Statute, arts. 8(2)(b) xxvi and 8(2)(e) vii), but the Court only has jurisdiction to prosecute persons who were 18-years-old or older at the time of the commission of the crime (Rome Statute, art. 26). This leads to a gap in the jurisdiction of the ICC, as « persons between the age of 15 and 18 can be conscripted or enlisted to participate in war but the Court has no jurisdiction over these persons » (Fisher, 2013, p. 54). This gap is not limited to the ICC, as there is no universal prohibition of conscripting and enlisting children between the ages of fifteen and eighteen, but also no international tribunal has ever prosecuted a person who was under the age of eighteen at the time of commission of the crime. This paper aims at analysing this potential gap and possible alternatives that exist to fill it, as well as proposing a solution that seems best fit.⁵³

2. Recruitment of Children in International Law

It is well established in international law that children under the age of fifteen cannot be conscripted or enlisted into armed forces or groups or used to participate in hostilities. This prohibition is expressed in many international treaties⁵⁴ and has also been considered a customary rule of international law.⁵⁵

Many international organisations and activists advocate for the replacement of fifteen with eighteen (Straight 18 position). Although this position has been gaining traction, international law remains uneven on the matter.

The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (OPAC) raises the age of compulsory recruitment into the armed forces of the States Parties to eighteen (OPAC, art. 2) and requires that States Parties take all feasible measures to ensure that members of their armed forces who have not attained the age of eighteen do not directly participate in hostilities (OPAC, art. 1). The protocol, however, does not establish an obligation to raise the minimum age of voluntary recruitment to eighteen (OPAC, art. 3). As for armed groups, the OPAC establishes a clear prohibition on the recruitment or use in hostilities of persons under the age of eighteen and requests States Parties to take all feasible measures to prevent and criminalise such acts (OPAC, art. 4).

Apart from the OPAC, the International Labour Organisation Worst Forms of Child Labour Convention (ILO Convention 182) also addresses child recruitment, affirming that compulsory

⁵³ *Nota Bene*: for the purposes of this paper, the expression “child soldier” will be used to indicate any person below the age of 18 associated with armed forces or groups.

⁵⁴ e.g. 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC), article 38(2) and (3); 1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949, article 77(2); 1977 Additional Protocol II to the Geneva Conventions of 12 August 1949, article 4(3)(c); Rome Statute, articles 8(2)(b) xxvi and 8(2)(e) vii;

⁵⁵ « Prior to November 1996, the prohibition on child recruitment had also crystallised as customary international law. » Special Court For Sierra Leone, Appeals Chamber 31 May 2004, Prosecutor v. Sam Hing Norman, § 17.

recruitment of children under the age of eighteen for use in armed conflict is one of the worst forms of child labour (ILO Convention 182, arts. 1 and 3(a)).

Many soft law instruments such as the 1966 report by Graça Machel on the « Impact of armed conflict on children » (the Machel report) and the Cape Town Principles and Best Practices (Cape Town principles) advocate for a minimum age of eighteen for recruitment by both armed forces and armed groups.

Despite the tendency to raise the minimum age of recruitment to eighteen, there is no binding rule on international law that sets an absolute prohibition for children aged fifteen or older to participate in hostilities.

As it is still possible for children aged from fifteen to seventeen to lawfully participate in hostilities and, most importantly, considering the fact that many persons aged from fifteen to seventeen still take part in acts of war – be it lawfully or not – it is important to consider whether these children can be held accountable in case they commit international crimes while involved with armed forces or armed groups.

This is particularly relevant today, as with the announced defeat of the Islamic State caliphate « attention is increasingly turning to the complex issues surrounding any extradition or justice proceedings for captured fighters, as well as women and children » (McKernan, 2019). In Syria, the recruitment and use of children in hostilities by armed groups and by the armed forces of the State and affiliated militias has been credibly established (Committee on the Rights of the Child, 2019). Furthermore, in 2017, during a study conducted by Save the Children in Syria, in which the organisation interviewed more than 450 children and adults inside seven of Syria's 14 governorates, 59% of the interviewed adults said they knew of children and adolescents who had been recruited into armed groups and several highlighted the rise in young boys being recruited (Save the Children, 2017). Consequently, it is of the utmost importance to understand whether these children could (and should) be held accountable for crimes they might have committed and, if so, what are the options available to ensure appropriate accountability.

3. Criminal Trials

The question of accountability for child soldiers is of ultimate importance since without sanctions for commanders who conscript or enlist children aged fifteen or older and without responsibility for those under eighteen, commanders may actually be influenced to conscript and enlist children aged from fifteen to seventeen to perform heinous crimes (Drumbl, 2012).

In this regard, it is important to note that there is no international prohibition against prosecuting persons under the age of eighteen for violent crimes in international conventions (Fisher, 2013).

The Convention on the Rights of the Child (CRC) requires States to establish a minimum age below which children should not be criminally prosecuted (CRC, article 40(3)), but does not set which age that should be. The Committee on the Rights of the Child affirmed that setting a minimum age below twelve is not internationally acceptable (Committee on the Rights of the Child, 2007), but defines no further restrictions for setting the minimum age.

Other soft law and hard law instruments recognise, implicitly or explicitly, the possibility of children being criminally prosecuted;⁵⁶ nevertheless, international tribunals, as a practice, do not prosecute children. No one under the age of eighteen was prosecuted by the international tribunals set up to try the crimes of Nazi Germany and of the Japanese leadership after the Second World War (Drumbl, 2012). The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) also never prosecuted anyone who was under the age of eighteen at the time of the alleged offence (Drumbl, 2012).

During the creation of the Special Court for Sierra Leone (SCSL), the UN Special Representative for Children and Armed Conflict commented positively on the possibility of the SCSL prosecuting children aged fifteen to eighteen (Aptel, 2010), as

He believed that this would ensure that ‘a lacuna would not exist whereby children could be recruited at fifteen but could not be prosecuted for the crimes they committed between the age of 15 and 18 years... allowing such a lacuna would set a dangerous precedent and encourage the recruitment and use of children in this age bracket.’ (Aptel, 2010, p. 104).

Article 7 of the SCSL Statute, consequently, granted the Court jurisdiction to prosecute crimes committed by children between fifteen and eighteen. The first prosecutor of the SCSL, however, decided not to indict anyone under eighteen at the time of commission of the alleged offence, as the focus of the Court was to prosecute those bearing the greatest responsibility for the commission of crimes and those were not children (Aptel, 2010).

As for the International Criminal Court (ICC), article 26 of its Statute (Rome Statute) establishes that “the Court shall have no jurisdiction over any person who was under the age of 18 at the time of the alleged commission of a crime.” Although this article is a jurisdictional exclusion that does not address the accused’s maturity, capacity or knowledge, it still plays an important trendsetting role and has been described as affirming an emerging consensus that international courts should not prosecute persons under the age of eighteen (Drumbl, 2012).

The tendency of jurisdictional immunity for children before international tribunals can be justified if we consider that those courts have limited resources and, therefore, limit their mission to prosecuting the ones most responsible for the commission of crimes, who are very rarely children.⁵⁷ Nevertheless, international crimes can also be prosecuted by national courts and, according to Pacifique Manirakiza, national jurisdictions could be the right fora to hold children accountable (Manirakiza, 2009).

⁵⁶ e.g. the Paris Principles, principle 3.6; African Charter on the Rights and Welfare of the Child, article 17

⁵⁷ However, according to Pacifique Manirakiza, nothing prevents international tribunals from prosecuting children over 15 who reached the level of general, like in Sierra Leone, or who helped plan genocide (as some children were considered to have done in Rwanda).

In international law, States have an obligation to prosecute suspects of genocide (Genocide Convention, arts. III to V), crimes against humanity and war crimes⁵⁸ and the instruments that prohibit such crimes request their repression without considering the age of the perpetrators (Manirakiza, 2009). Nevertheless, a person must attain a certain level of maturity and autonomy to have the necessary *mens rea*⁵⁹ to commit an international crime (Manirakiza, 2009) and that is why not all children should be held criminally accountable.

Regarding ordinary crimes, the Committee on the Rights of the Child affirms that children under twelve years should not be criminally prosecuted. International crimes, however, require special intent. To commit genocide, for example, a person must not only perform the prohibited act – such as killing –, but must also have the specific intent of destroying, in whole or in part, the group to which the victim belongs. The minimum age for criminal responsibility in cases of international crimes, therefore, should be higher than twelve.

Considering that 15-year-olds can legally participate in hostilities and that international law only criminalises the conscription and enlistment of children under the age of fifteen, it has been argued that fifteen would be an appropriate minimum age for criminal responsibility in such cases (Manirakiza, 2009).

Therefore, it would seem that prosecuting children aged fifteen or older suspected of having committed an international crime in national jurisdictions, as long as respecting the principles of juvenile justice – that is, focusing on rehabilitation and not adopting a repressive approach – could, legally speaking, be a viable solution for addressing the responsibility gap that exists in international law. In practice, however, even though some jurisdictions have initiated prosecutions of persons under eighteen for international crimes, these prosecutions are very infrequent (Drumbl, 2012).

Post-conflict societies seem to be increasingly moving away from criminal prosecution of child soldiers in national courts. The three main drivers of this trend are amnesties, international criminal law and soft law documents. Amnesties immunise their recipients from criminal prosecution. Although international criminal law seems to prohibit amnesties for international crimes since States have a duty to prosecute them, it is argued that children do not have the necessary *mens rea* to commit international crimes and, therefore, could not be prosecuted anyway. International criminal law, for not prosecuting persons under eighteen at the time of the commission of the crime, also seems to discourage national jurisdictions from doing so. Lastly, best practices, soft law instruments and model guidelines advocating the Straight 18 position are another factor that goes against national prosecutions (Drumbl, 2012).

Furthermore, criminal prosecutions – national or international –, even though legally possible, might not be in the best interests of the child. The retributive ambitions of criminal law are frustrated by the context in which international crimes occur. Mass atrocities are so grave that it may be impossible to determine an appropriate sentence for perpetrators. On the other hand, perpetrators of atrocities usually act in an atmosphere of collective connivance, sometimes even pressured by the community or war propaganda. They arguably have less autonomy than common criminals. Considering that the scope of discretion

58 1949 Geneva Conventions: first convention, article 49; second convention, article 50; third convention, article 130; fourth convention, article 147

59 Generally, criminal law prescribes two constitutive elements for crimes, the *actus reus*, which is the forbidden conduct, and the *mens rea*, which is the criminal intent, that is, the knowledge and intent to commit the act.

exercised by child soldiers is usually narrower than that of adults renders the determination of retributive punishment even more tenuous for them. That is why Mark A. Drumbl argues that “child soldiers should not be criminally prosecuted internationally, nationally or locally for alleged implication in acts of atrocity.” (Drumbl, 2012, p. 175).

In national jurisdictions, especially in post-conflict situations, States may not have a well-functioning judiciary or the expertise to develop a strong juvenile justice system. In these cases, children may end up being tried as adults or receiving harsh sentences after unfair trials. In Rwanda, for example, after the genocide, many children were detained under inhumane conditions for years without trial; criminal prosecutions of minors dragged on for years and children accused of planning and leading the genocide campaign were to be tried as adults. The popular justice system – *gacaca* –, implemented in 2002, only distinguished between children and adults regarding penalties, which were reduced for children (Human Rights Watch, 2003), no special procedure for children was established.

When considering the best interest of the child, another fact that discourages national prosecution of child soldiers is that in today’s conflict situations,

With the rise of violent extremist groups like ISIS, al Qaeda, al-Shabab, and Boko Haram, many countries have adopted much more aggressive counterterrorism measures, including a marked increase in the detention and prosecution of children (Becker, 2019).

Consequently, children are not being prosecuted for international crimes, but under charges of terrorism and crimes against the security of the State (Nylund, 2016). These offences are usually prosecuted under anti-terrorism laws, which are known for restricting fair trial guarantees, sometimes even in violation of international human rights law (von Schorlemer, 2003).

One example of the possible problems that may arise when prosecuting child soldiers is the military judicial tribunal against Omar Khadr, who was fifteen when he was captured in Afghanistan. The US Military Commission convicted Khadr in 2010 for acts he committed in 2002. This lengthy procedure before a military court demonstrates how in national judicial processes children may be prosecuted through military and terrorism-related procedures that are not in any way adapted for children (Nylund, 2016).

In conclusion, it seems that, even though prosecuting child soldiers is not prohibited by any international rule, criminal trials are not the best way to hold them accountable. The next section, therefore, will analyse the opposing view, that is, considering child soldiers as non-responsible victims, without holding them accountable in any way.

4. Faultless Passive Victim

The Paris Principles state that children accused of international crimes should be considered primarily as victims, not only as perpetrators (principle 3.6). Many international lawyers and policy makers, who highlight issues of vulnerability, frailty and incapacity when addressing child soldiers, support this

victimisation of children (Drumbl, 2012). This discourse encourages the image of a faultless passive victim, manipulated by those who recruit him or her.

National and international institutions and agencies as well as governmental and non-governmental organizations, especially those with a focus on humanitarian work, strongly propagate the passive victim image of child soldiers (Steinl, 2017, p. 12).

According to this image, children involved with armed forces and armed groups assume only the roles of victims of unlawful recruitment and of witnesses of crimes committed by adults, but not the role of perpetrators of atrocities, as they would lack the necessary intent to commit international crimes. One of the consequences of the faultless passive victim image is the focus on the prosecution of adult recruiters. This position is supported by the UN Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, which in its website states that given the forced nature of their association with armed groups, children should be treated primarily as victims, not as perpetrators. Emphasis should be placed on prosecuting adult recruiters and commanders based on the concept of command responsibility.

Although prosecuting adult recruiters helps condemn child soldiering, international lawyers and policy makers tend to exaggerate their deterrent value. Many factors frustrate international criminal law's deterrent aspirations. One of these factors is the reality that only a scarce number of suspects are indicted and even less are apprehended. Furthermore, deterrence assumes that the potential perpetrator makes a rational cost-benefit calculus before committing a crime, that is, he or she would weigh the "pros" of criminal conduct against the "cons" of getting caught and punished. However, in cases of international crimes, this calculus seems unlikely. Genocide commanders, for example, may believe they are doing "good" by eliminating the evil "other" and their commitment to their "cause" will overcome any cost-benefit analysis (Drumbl, 2012).

Also, when international criminal law fixates only on the adult recruiter, the multiple sources of child soldiering – institutional, power, politics, commercial and historical – remain underdeveloped (Drumbl, 2012). It should further be noted that criminalising the recruitment of children « does not necessarily deny some child soldiers any legal or moral responsibility for their own actions. » (Fisher, 2013) Even though generally in criminal law an agent is either a victim or a perpetrator, it is possible that one single agent is characterised both as a victim and a perpetrator (Fisher, 2013).

Portraying child soldiers as faultless passive victims might be over reductive and generalising. This image seems to reflect only the extreme case of young children forcibly conscripted into armed forces or armed groups; excluding a great number of adolescent child soldiers who join armed forces or armed groups voluntarily (Drumbl, 2012).

There is considerable heterogeneity among child soldiers regarding their relationship with violence and the discretion they may exercise in the armed group or armed force. While some children may refuse to inflict gross human rights abuses, others may commit atrocities voluntarily. The latter group is frequently stigmatised and rejected by their community, as their acts of violence can lead to feelings of

fear, grievance, anger and desire for revenge (Steinl, 2017). In this regard, it is important to remember that acts of child soldiers have consequences upon the lives of others, including children (Drumbl, 2012). Consequently, there seems to be a tension between the non-responsible portrait of child soldiers and the comfort of communities to accept this portrait and welcome child soldiers back with impunity (Fisher, 2013).

Sierra Leoneans, for example, wanted suspects of heinous crimes, including children, to be held criminally responsible for their acts, while in Rwanda, it was argued that if a child was strong enough to commit the acts and old enough to differentiate between a Hutu and a Tutsi, he or she could be held criminally responsible (Fisher, 2013).

Therefore, despite the prevailing international discourse characterising child soldiers as non-responsible victims, communities to which these children return may not be so receptive to the faultless passive victim image. Furthermore, this image can further the idea that child soldiers are worse off than the rest of the population, even though in reality their involvement with armed forces or groups might have led to more access to food and resources during the conflict and that after the conflict they might benefit from demobilisation programs and other humanitarian efforts (Steinl, 2017). Humanitarian programmes for former child soldiers, in this regard, may foster the notion that they are being rewarded for the atrocities they committed, which can also lead to feelings of hatred among their community (Derluyn *et al.*, 2015).

As successful reintegration only takes place when children and their communities come to terms with the change of status of such children and deal with accountability in a way that satisfies both the needs of the community and of the children (Drumbl, 2012), an alternative that does not answer to the expectations of the community cannot be considered suitable for a child's reintegration.

Furthermore, it may be in the best interest of the child to be encouraged to acknowledge his or her crimes and face the responsibility (Aptel, 2013), as child soldiers themselves might no longer want to be treated as non-responsible children. Some children find positive aspects in their association with armed forces or armed groups and they may not be willing to give up their new-founded freedoms, power and respect (The Paris Principles, principle 7.46). Accordingly, reintegration mechanisms should recognise the child's potential in developing leadership and conflict resolution skills and taking responsibility for their actions including through participation in rebuilding activities (The Paris Principles, principle 7.49).

Lastly, even States that support the faultless passive victim image may not be willing to fully internalise this notion when it implicates their national interests (Drumbl, 2012). Canada, for instance, is an example of a State in which "former child soldiers implicated in crimes against humanity or war crimes have been excluded from refugee status." (Drumbl, 2012).

Considering the arguments exposed, the faultless passive victim image does not seem to be the ideal solution to the tension between responsibility for child soldiers and their role as victims of international crimes. Instead, another solution might be to re-evaluate the responsibility child soldiers bear for their actions (Fisher, 2013). The next section will address possible alternatives for this re-evaluation.

5. Child Soldiers and Transitional Justice

As has been exposed, neither criminal trials nor complete impunity seem appropriate to deal with the issue of accountability for child soldiers. A possible solution, however, may be found within transitional justice mechanisms other than criminal prosecutions. Transitional justice

comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. (United Nations Security Council, 2004, para. 8).

Transitional justice can benefit child soldiers in many different ways. Firstly,

Alternative forms of accountability within the arsenal of transitional justice mechanisms that are more rehabilitative than criminal prosecutions, such as truth commissions and traditional ceremonies, may facilitate the reintegration of children (Aptel, 2013, p. 352).

One of the reasons why reintegration is so important is that child soldiers who are not properly reintegrated may continue to resort to violence to meet their needs (Fisher, 2013).

Moreover, transitional justice mechanisms can address the three dimensions of children's involvement with armed forces or armed groups, that is, children as victims, as witnesses and as perpetrators, recognising that one role does not necessarily exclude the other. Truth and reconciliation commissions, for example, can be an opportunity for children to talk about their experience, confront their victims and ask for forgiveness (Manirakiza, 2009). In this sense, transitional justice mechanisms

not only allow community members to know who was responsible for (some of) the atrocities, but also enable offenders to assume active responsibility and become full-fledged members of society, and even create the conditions for reparations to victims (Derluyn *et al.*, 2015).

Transitional justice mechanisms, therefore, can also benefit the victims of child soldiers, whose right to an effective remedy must also be considered when addressing the responsibility of child perpetrators. In truth and reconciliation commissions, these victims have a chance to talk about their suffering, as well as to listen to and, should it be the case, forgive child soldiers; while in criminal trials they may not have that chance. At the ICC, for example, in the Lubanga case, persons harmed by child soldiers were not considered direct or indirect victims of the crime of conscripting and enlisting child soldiers and, therefore, could not participate in the proceedings (Drumbl, 2012). As child soldiers themselves were never prosecuted by that court, their victims did not have an opportunity to be heard.

Another advantage of transitional justice is that it can provide a better narrative of the events. According to the UN set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, every people has the inalienable right to know the truth about past events concerning

the perpetration of heinous crimes and about the circumstances and reasons that led, through massive or systematic violations, to the perpetration of those crimes (principle 2).

Criminal trials hardly fulfil this right, as their focus is not truth telling, but rather gathering evidence to prove the commission of a crime beyond reasonable doubt. In criminal trials, due to the principle that no one is obliged to incriminate oneself, suspects of crimes are not obliged to tell the truth or to speak at all. In this regard, non-judicial transitional justice mechanisms can provide the appropriate environment for victims and perpetrators to disclose what actually happened.

Transitional justice can also be a way to relieve the child soldier's sense of injustice, as child soldiers may resent their communities for silently accepting their recruitment. It further allows child soldiers to tell their stories, discussing not only accountability, but also addressing cases of resistance and pointing out the adults responsible for violations against children. In this sense, these mechanisms benefit all children affected by armed conflict, not only those involved in hostilities (Drumbl, 2012).

Transitional justice mechanisms are also attractive from a resource perspective. While international courts and tribunals deliver a method of justice that is more expensive, transitional justice mechanisms do not consume a prohibitive level of resources (Drumbl, 2012). Finding alternatives to criminal sanctions of imprisonment also diminishes the prison population and allows investments in the maintenance of detention facilities and prisoners to be redirected to reconstruction work (Manirakiza, 2009).

As mentioned above, one of the mechanisms available in the transitional justice arsenal are truth and reconciliation commissions, which aim at clarifying the past. Such commissions tend to gather the testimony of perpetrators, victims and witnesses and usually issue a public report providing a general description of what happened, sometimes also identifying individual perpetrators or victims and recommending reparations. Many truth and reconciliation commissions engage children in their work (Drumbl, 2012).

For example, the Sierra Leone truth and reconciliation commission involved children in statement taking and thematic hearings, producing a detailed report that addressed the multiple roles of children, including their role as perpetrators. In addition, a special version of the report for children to read themselves was prepared. The commission, however, emphasised children's immaturity, malleability and vulnerability, ultimately doubting that children had capacity to make their own choices. Therefore, even though the commission did bring children into reconstructive conversations, the three-dimensional status of child soldiers – as perpetrators, victims and witnesses – eased into a two dimensional one – as victims and witnesses only (Drumbl, 2012).

The Liberia truth and reconciliation commission also included children in its work. Their participation had to be voluntary and the commission did not have subpoena power over them. All parties to the Liberian conflict recruited children and children were found to constitute approximately 10 to 20 per cent of the members of armed groups. The commission recognised the multiple roles played by children – including the role of perpetrators –, however, the perpetrator role dissipated as the commission emphasised the diminished capacity of children and the forcible nature of their recruitment. The truth and reconciliation commission also determined that children were not culpable or responsible for their actions during the war (Drumbl, 2012).

Even though the Sierra Leone and the Liberia truth and reconciliation commissions broke new ground in engaging the topic of children in armed conflict, they still approached the issue in a way that occasioned opportunity costs (Drumbl, 2012). Truth commissions « can provide a nonjudicial and nonpunitive approach to accountability » (Siegrist, 2010, p. 12), but accountability will only be fully addressed if children's role as perpetrators is also fully explored.

Another transitional justice tool that States may use when dealing with child soldiers are endogenous mechanisms, that is, customary and traditional ceremonies and rituals. These ceremonies are culturally specific, but tend to have common points, such as the notion that combatants, including children, are polluted by war and must be purified through, for example, a cleansing ritual. These mechanisms may also provide an opportunity for the family and community to ask forgiveness for the child for allowing or encouraging him or her to join armed forces or armed groups (Drumbl, 2012).

In northern Uganda, the Acholi people have relied for centuries on traditional justice and reconciliation methods to resolve disputes. Some of these mechanisms are called *mato oput*, and their core principles are apology, compensation and forgiveness (Acirokop, 2010). Child soldiers involved in the conflict between the Ugandan armed forces and the Lord's Resistance Army (LRA) participated in cleansing ceremonies and in *mato oput* mechanisms, which « can serve as a form of accountability and a tool for generating acknowledgment and long-term reconciliation » (Drumbl, 2012, p. 190).

However, it should be noted that in cases of atrocities, cleansing ceremonies may not be sufficient and child soldiers may still be stigmatised, even after going through a purification process (Fisher, 2013). In northern Uganda, for example, it was questioned whether *mato oput* could adequately address accountability for widespread commission of killings (Acirokop, 2010).

On balance, these mechanisms can foster reintegration, reconciliation and restoration for child soldiers and local communities seem to favour such interventions (Drumbl, 2012). Some rituals pursue forgiveness through assertion of responsibility or community service (Drumbl, 2012), which can mean contribution to the reconstruction of public areas or houses destroyed by the conflict. These services are conducted in the community, which increases the chances of reinsertion. In some mechanisms, children are also forced to participate in civil or moral training in centres for social rehabilitation. These measures are conceived as sanctions but are in the best interest of the child and of the community (Manirakiza, 2009).

Mainstreaming endogenous reintegration ceremonies, restorative community service, and truth and reconciliation commissions could offer a sense of predictability about what the passage into civilian life would entail (Drumbl, 2012, p. 179).

This could further encourage disarmament and demobilisation (Drumbl, 2012). Transitional justice mechanisms also seem to be encouraged by international instruments, such as the CRC, which requests States Parties to promote measures other than resorting to judicial proceedings for dealing with children accused of infringing the penal law (CRC, art. 40(3)(b)). The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") favours diversion to community or other services instead of resorting to formal trials when it comes to children (rules 11.1 and 11.3). The Paris Principles also establish that alternatives to judicial proceedings must be sought and that

engaging children in community service and helping them enter respected social roles are essential in breaking stigma and enabling children to develop appropriate support networks in the community (principles 3.7 and 7.48).

Lastly, in its website, the UN Office of the Special Representative to the Secretary-General for Children and Armed Conflict further supports that:

Children must be made to understand the consequences of their actions, and victims of their violence must feel that justice has been done. Nevertheless, diversion away from the judicial system is more suitable for children and society at large. Alternatives that promote the reintegration of a child into his or her community include truth-telling, restorative justice measures and traditional healing ceremonies.

It seems, therefore, that transitional justice mechanisms are the most appropriate tool to address the responsibility of child soldiers, as these mechanisms allow children to tell their stories, addressing their roles as victims, witnesses and perpetrators. They also offer an opportunity for victims of atrocities committed by child soldiers to be heard and to understand the context behind their suffering. The interaction between the child and the community can lead to accountability, forgiveness and rehabilitation, which sometimes take the form of social services directed at the reconstruction after the conflict. Transitional justice mechanisms also seem to be encouraged by international instruments. Finally, these processes foster children's proactive status as right holders, reaffirming that "children are more than just persons in a state of becoming. They are persons in a state of being." (Drumbl, 2012, p. 208).

Conclusion

The purpose of this paper was to analyse the legal framework surrounding accountability for child soldiers aged between fifteen and eighteen and to propose a way of holding them accountable that is adequate to their status as children involved with armed forces or armed groups.

It was first observed that, in international law, there is no binding rule that prescribes an absolute prohibition of recruiting children between fifteen and eighteen into armed forces or armed groups. Sections 3 to 5 then analysed three different ways of holding these children accountable, if at all, in case they commit international crimes.

Regarding criminal trials, it was noted that there is no international rule prohibiting the prosecution of children in international or national jurisdictions. Nevertheless, there is an emerging consensus that international tribunals should not prosecute persons who were under the age of eighteen at the time of the commission of the alleged crime. This tendency is explained by the great number of international actors advocating the Straight 18 position and by the fact that these tribunals focus on those most responsible for the commission of crimes, which are rarely children.

As for national prosecutions, there is no universally established minimum age for criminal responsibility. When it comes to child soldiers committing international crimes, however, it does not seem that children under the age of fifteen would have the necessary *means rea* to commit such offences. In any case, there also seems to be a tendency of not prosecuting children for international crimes in national jurisdictions.

This reluctance seems to indicate that criminal prosecutions might not to be in the best interest of child soldiers, as the retributive objectives of criminal law may be ill-fitted for the context of international crimes. Furthermore, in national proceedings, especially in post-conflict situations or in cases that fall under anti-terrorism laws, children may end up being tried under procedures that are not child-friendly and do not comply with the principles of juvenile justice.

The possibility of considering child soldiers as faultless passive victims who should not be held accountable in any way was also analysed. Nevertheless, this approach does not seem to be appropriate when addressing child soldiers, as it focuses on prosecuting adult recruiters, which overshadows the multiple sources of child soldiering and which might not be as deterrent as it is advocated. Additionally, communities to which these children might return to do not seem to be comfortable in considering children who committed acts of atrocities as faultless passive victims or to accept their reintegration without any form of accountability.

Furthermore, it may be in the best interest of the child to address his or her responsibility for acts committed while associated with armed forces or groups, especially considering the fact that after their involvement in armed conflict, some children may not wish to be seen as non-responsible children anymore. The faultless passive victim image also does not seem to be fully accepted by States when it comes to their national security. Even States that defend this image seem to not implement it in every case, as they may acknowledge, for example, the possibility of children who committed international crimes being denied refugee status.

Lastly, transitional justice mechanisms were analysed. It was observed that these mechanisms seem to be the most appropriate way to address child soldiers' accountability for international crimes. Transitional justice processes allow for a dialogue between children and their communities, addressing the three roles child soldiers may play in armed conflicts – victims, witnesses and perpetrators – and also give victims of atrocities committed by children a chance to be heard. These mechanisms can determine that, as a way to obtain forgiveness, the child should be engaged in reconstruction services, which are developed in his or her community, facilitating reintegration. Finally, transitional justice seems to be the best way of holding these children accountable because it recognises children's role as right holders.

Bibliography

Books:

- Acirokop, P.** (2010). The Potential and Limits of Mato Oput as a Tool For Reconciliation and Justice. In: Parmar S., Roseman M. J., Siegrist S., Sowa T. (Eds.) *Children and Transitional Justice – Truth-Telling, Accountability and Reconciliation*. Cambridge, Innocenti Publications Harvard University - Human Rights Programme, Harvard Law School, pp. 267-292.
- Aptel, C.** (2010). International Criminal Justice and Child Protection. In: Parmar S., Roseman M. J., Siegrist S., Sowa T. (Eds.) *Children and Transitional Justice – Truth-Telling, Accountability and Reconciliation*. Cambridge, Innocenti Publications Harvard University - Human Rights Programme, Harvard Law School, pp. 67-114.
- Aptel C.** (2013). Unpunished Crimes: The Special Court for Sierra Leone and Children. In: JALLOH C. (Ed.). *The Sierra Leone Special Court and Its Legacy: The Impact for Africa and International Criminal Law*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 340-360.
- Drumbl, M. A.** (2012). *Reimagining Child Soldiers in International Law and Policy*. Oxford University Press.
- Fisher, K. J.** (2013). *Transitional Justice for Child Soldiers: Accountability and Social Reconstruction in Post-Conflict Contexts*. Palgrave Macmillan UK.
- Nylund B. V.** (2016), *Child Soldiers and Transitional Justice: Protecting the Rights of Children Involved in Armed Conflict*. Cambridge – Antwerp – Portland, Intersentia.
- Siegrist, S.** (2010). Child Rights and Transitional Justice. In: Parmar S., Roseman M. J., Siegrist S., Sowa T. (Eds.) *Children and Transitional Justice – Truth-Telling, Accountability and Reconciliation*. Cambridge, Innocenti Publications Harvard University - Human Rights Programme, Harvard Law School, pp. 1-30.
- Steinl, L.** (2017). *Child Soldiers as Agents of War and Peace - A Restorative Transitional Justice Approach to Accountability for Crimes Under International Law*. Berlin, Springer.

Articles:

- Derluyn, I., Vandenhole, W., Parmentier, S., & Mels, C.** (2015). *Victims and/or perpetrators? Towards an interdisciplinary dialogue on child soldiers*. BMC International Health and Human Rights, 15(1).
- Manirakiza, P.** (2009). *Les enfants face au système international de justice: à la recherche d'un modèle de justice pénale internationale pour les délinquants mineurs*. Queen's Law Journal, 34, pp. 719-768.
- von Schorlemer, S.** (2003). *Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism*. European Journal of International Law, Volume 14, Issue 2, pp. 265–282.

Online documents and websites:

- Becker, J.; Human Rights Watch** (4 March 2019). Some Child Soldiers Get Rehabilitation, Others Get Prison [Online]. Available at <<https://www.hrw.org/news/2019/03/04/some-child-soldiers-get-rehabilitation-others-get-prison>> [Accessed 29/03/2019]
- Commission on Human Rights** (2005). Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity [Online]. Available at < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>> [Accessed 14/04/2019]
- Committee on the Rights of the Child** (6 March 2019). Concluding observations on the fifth periodic report of the Syrian Arab Republic [Online]. Available at < https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSYR%2fCO%2f5&Lang=en> [Accessed 29/03/2019]
- Committee on the Rights of the Child** (25 April 2007). General Comment No. 10 (2007) Children's rights in juvenile justice [Online]. Available at: < <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf>> [Accessed on 29/03/2019]
- Human Rights Watch** (March 2003). Lasting Wounds – Consequences of Genocide and War for Rwanda's Children [Online]. Available at: < <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/rwanda0403.pdf>> [Accessed on 26/03/2019]
- McKernan, B.; The Guardian** (23 March 2019). Isis defeated, US-backed Syrian Democratic Forces announce [Online]. Available at <<https://www.theguardian.com/world/2019/mar/23/isis-defeated-us-backed-syrian-democratic-forces-announce>> [Accessed on 29/03/2019]
- Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict**. Children in Detention [Online]. Available at: <https://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/children-in-detention/> [Accessed on 22/03/2019]
- Save the Children** (2017). Invisible Wounds: the impact of six years of war on the mental health of Syria's children [Online]. Available at <<https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/emergency-humanitarian-response/invisible-wounds.pdf>> [Accessed 29/03/2019]
- UN Economic and Social Council** (8 February 2005). Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity. Available at: < <https://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=E/CN.4/2005/102/Add.1>> [Accessed on 29/03/2019]
- UN General Assembly** (29 November 1985). United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (“The Beijing Rules”). Available at: < <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf>> [Accessed on 29/03/2019]
- UNICEF** (February 2007). The Paris Principles. Principles and Guidelines on Children Associated With Armed Forces or Armed Groups [Online]. Available at: < <https://www.unicef.org/emerg/files/ParisPrinciples310107English.pdf>> [Accessed on 29/03/2019]

United Nations Security Council (23 August 2004). S/2004/616: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies - Report of the Secretary General [Online]. Available at: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PCS%20S%202004%20616.pdf>> [Accessed on 26/03/2019]

International treaties:

African Charter on the Rights and Welfare of the Child, Organization of African Unity (OAU), 11 July 1990, CAB/LEG/24.9/49 (1990)

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Genocide Convention), UN General Assembly, 9 December 1948, United Nations, Treaty Series, vol. 78, p. 277.

Convention on the Rights of the Child, UN General Assembly, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3.

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (First Geneva Convention), International Committee of the Red Cross (ICRC), 12 August 1949, 75 UNTS 31

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (Second Geneva Convention), International Committee of the Red Cross (ICRC), 12 August 1949, 75 UNTS 85.

Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention), International Committee of the Red Cross (ICRC), 12 August 1949, 75 UNTS 135.

Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention), International Committee of the Red Cross (ICRC), 12 August 1949, 75 UNTS 287s.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, UN General Assembly, 25 May 2000, United Nations, Treaty Series, vol. 2173, p. 222.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), International Committee of the Red Cross (ICRC), 8 June 1977, 1125 UNTS 3.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), International Committee of the Red Cross (ICRC), 8 June 1977, 1125 UNTS 609.

Rome Statute of the International Criminal Court, UN General Assembly, 17 July 1998, ISBN No. 92-9227-227-6.

Worst Forms of Child Labour Convention, International Labour Organization (ILO), 17 June 1999, C182.

A Responsabilidade dos Estados no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados

Ana Quintas

Advogada

Mestre em Direitos Humanos

JusGov – Universidade do Minho

anaisabelquintas@hotmail.com

Resumo

Atualmente, atravessamos um período deveras conturbado no que diz respeito ao direito internacional dos refugiados, na medida em que as concepções sobre aqueles, as razões para as respetivas fugas e a probabilidade de retorno estão sob constantes escrutínios político e público. Na verdade, há a tendência dos governos para evitar ondas de refugiados e migrações em massa, quer ao nível europeu quer internacional, através de políticas de repressão e encerramento de fronteiras. Porém, o certo é que a comunidade internacional tem insistido para que o foco dessas políticas seja alterado e os Estados consciencializados de que, a longo prazo, as medidas a adotar deverão procurar a prevenção de abusos dos direitos humanos e encorajar o desenvolvimento económico nos países de origem e de trânsito. Como tal, existe a necessidade de cultivar a cooperação internacional que combine a proteção dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento económico: por um lado, uma maior coordenação entre assistência humanitária e desenvolvimento económico e, por outro, encontrar mecanismos eficazes para a gestão dos custos humanitários associados aos conflitos. Nesta sequência, deve ser refletida a proteção de refugiados nos países de origem, com foco em mecanismos de partilha equitativa da responsabilidade comum pela proteção dos refugiados.

Palavras-chave: Refugiados; Direitos Internacional; União Europeia; Responsabilidade; Estados.

Abstract

Nowadays, we are going through a very troubled time concerning international refugee law, mainly because the conceptions about them, the reasons of why they flight and the probability of their return are under constant political and public scrutiny. In fact, there is a tendency for governments to avoid waves of refugees and mass migration, both at the European and international levels, throughout policies of repression and closure of borders. However, the international community has urged that the focus of these policies must be changed and the States should be made aware that, in the long term, measures to prevent human rights abuses and to encourage economic development in countries of origin and transit should be taken. As such, there is a need to cultivate international cooperation that combines the protection of human rights and the promotion of economic development: in one hand, a greater coordination between humanitarian assistance and economic development and, in the other hand, finding effective mechanisms for the management of humanitarian costs associated with conflict. Therefore, refugee protection in the country of origin must be reflected, with a focus on mechanisms for an equitable sharing of the common responsibility in protecting refugees.

Keywords: Refugees; International Law; European Union; Responsibility; States.

1. Enquadramento Temático

O fenómeno mundial das migrações não é recente, sendo já várias as tentativas de mitigar os problemas políticos, económicos e sociais associados às grandes movimentações de pessoas, quer de ordem económica quer humanitária – como o caso dos refugiados⁶⁰. O certo é que, em particular desde as crises de refugiados na Europa de 2014 a 2016, os Estados convenceram-se que este é um fenómeno que não podem gerir autonomamente, mas que exige soluções globais.

Na realidade, os países vizinhos dos conflitos, os países de trânsito e os países em desenvolvimento são especial e desproporcionalmente afetados por estas movimentações massivas – desde logo quando comparados com o número efetivo de refugiados que entram nos países desenvolvidos – afetando a estrutura e coesão económica dos países de acolhimento e de trânsito, por vezes de forma tão gravosa que coloca em causa o desenvolvimento socioeconómico daqueles países⁶¹.

Contudo, apesar desta expressa divergência entre Estados na repartição de responsabilidades sobre o apoio e acolhimento a refugiados, a Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados – enquanto instrumento primordial na proteção dos refugiados – não versa explicitamente sobre esta divisão de responsabilidade, não fornece critérios objetivos sobre a partilha de encargos entre Estados, não acolhe algum mecanismo para assegurar a compensação aos Estados que apoiam exponencialmente mais refugiados relativamente a outros e não vincula de forma alguma os Estados a um princípio geral de distribuição/repartição de responsabilidades na proteção dos refugiados, pelo que se encontra na discricionariedade dos Estados a escolha por assumir esta responsabilidade e sob que forma a pretendem assumir.

Acresce que, igualmente se questiona em que consistem os apoios a fornecer, qual o âmago desta responsabilidade pela proteção de refugiados, sendo que amplamente se considera que a cooperação internacional na área dos refugiados se caracteriza por incluir assistência material, técnica ou financeira e/ou a reinstalação de refugiados.

Na verdade, a cooperação internacional para repartir encargos e responsabilidades está, em primeira mão, atribuída ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o qual distingue entre a prestação de ajuda financeira e assistência aos países de acolhimento e, por outro lado, a admissão de refugiados, através da reinstalação⁶², retorno voluntário ou integração. O certo é que a ajuda financeira, mormente através de doações ao ACNUR, é a forma convencional de os Estados auxiliarem os países de acolhimento ou de trânsito, bem como é tida como a forma mais simples e eficaz de repartir os encargos pela referida proteção.

⁶⁰ Aplicar-se-á ao longo deste artigo o conceito de refugiado em *lato sensu*, ou seja, incluindo refugiados cujo estatuto já esteja declarado, requerentes de asilo, pessoas às quais foi atribuída proteção subsidiária e pessoas com necessidade de proteção internacional.

⁶¹ Veja-se o exemplo do Líbano com cerca de 1 milhão e meio de refugiados sírios, correspondente a 1 refugiado por cada 4 libaneses.

⁶² A reinstalação constitui, a par da integração local e do retorno voluntário, uma das três soluções duradouras para os refugiados, consistindo na seleção e transferência dos refugiados de um primeiro país de asilo em que se encontram em condições precárias, para um país que aceita acolher e conceder-lhes um direito de residência permanente.

Ao nível da União Europeia, foram desenvolvidas políticas institucionalizadas para partilhar a responsabilidade pela proteção de refugiados através do sistema de Dublin e do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Contudo, com a crise de 2014 – 2016 denotou-se que o sistema Dublin não funcionava em situações de movimentação em massa de pessoas.

Na verdade, o sistema Dublin parte de um princípio de proximidade, atribuindo a responsabilidade pelos procedimentos dos pedidos de asilo e determinação do estatuto de refugiado ao primeiro país de entrada. Todavia, com a proliferação de refugiados nas fronteiras externas da União Europeia, em particular na Grécia e na Itália, surgiram inúmeras dificuldades referentes à receção, processamento dos pedidos e acolhimento de milhares de refugiados.

O certo é que esta permanente lacuna entre a necessidade efetiva dos refugiados desde o seu país de origem até ao país de acolhimento, acrescida das diferenças entre a forma e a grandeza da assistência dada pelos Estados, prejudica os refugiados e a aplicação de soluções duradouras e eficazes. Na verdade, o problema centra-se entre o custo e o benefício de cada Estado, pois que os Estados mais próximos dos conflitos não têm outra alternativa senão a de abrir as suas fronteiras e receber, em primeira mão, os refugiados; sendo que os Estados afastados dos conflitos são, não raras vezes, os Estados economicamente mais viáveis e têm o poder-dever discricionário de contribuir para a proteção dos refugiados.

Por conseguinte, a presença constante desta lacuna no discurso político, a recorrência destas crises e o alargamento do seu escopo territorial – ultrapassando as fronteiras continentais – obriga a uma maior cooperação internacional entre os países de origem, os de trânsito e os de acolhimento.

Em virtude desta necessária urgência em mitigar as responsabilidades dos diferentes Estados, em 19 de Setembro de 2016, na Assembleia-geral da Organização das Nações Unidas (doravante, ONU) discutiram-se questões relacionadas com a migração e os refugiados, tendo sido adotada a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.

Através desta Declaração, 193 Estados-Membros da ONU “reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente para a mobilidade humana e a cooperação reforçada ao nível global e comprometida com: proteger a segurança, a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente do seu *status* migratório, e em todos os momentos; apoiar os países que resgatam, recebem e acolhem um grande número de refugiados e migrantes (...), desenvolvendo um Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e um Pacto⁶³ Global para os Refugiados.⁶⁴”

No âmbito da Declaração de Nova Iorque mais foi reconhecida a importância da diplomacia preventiva, prevenção e resolução pacífica de conflitos, coordenação humanitária, apoio ao desenvolvimento e cooperação e proteção dos direitos humanos, em geral, definindo como objetivo primordial o de encontrar uma forma mais equitativa para partilhar o ónus e a responsabilidade de acolher e apoiar os refugiados, tendo em conta as contribuições já existentes e os diferentes recursos entre Estados.

⁶³ Estes Pactos serão profusamente analisados no ponto III deste artigo.

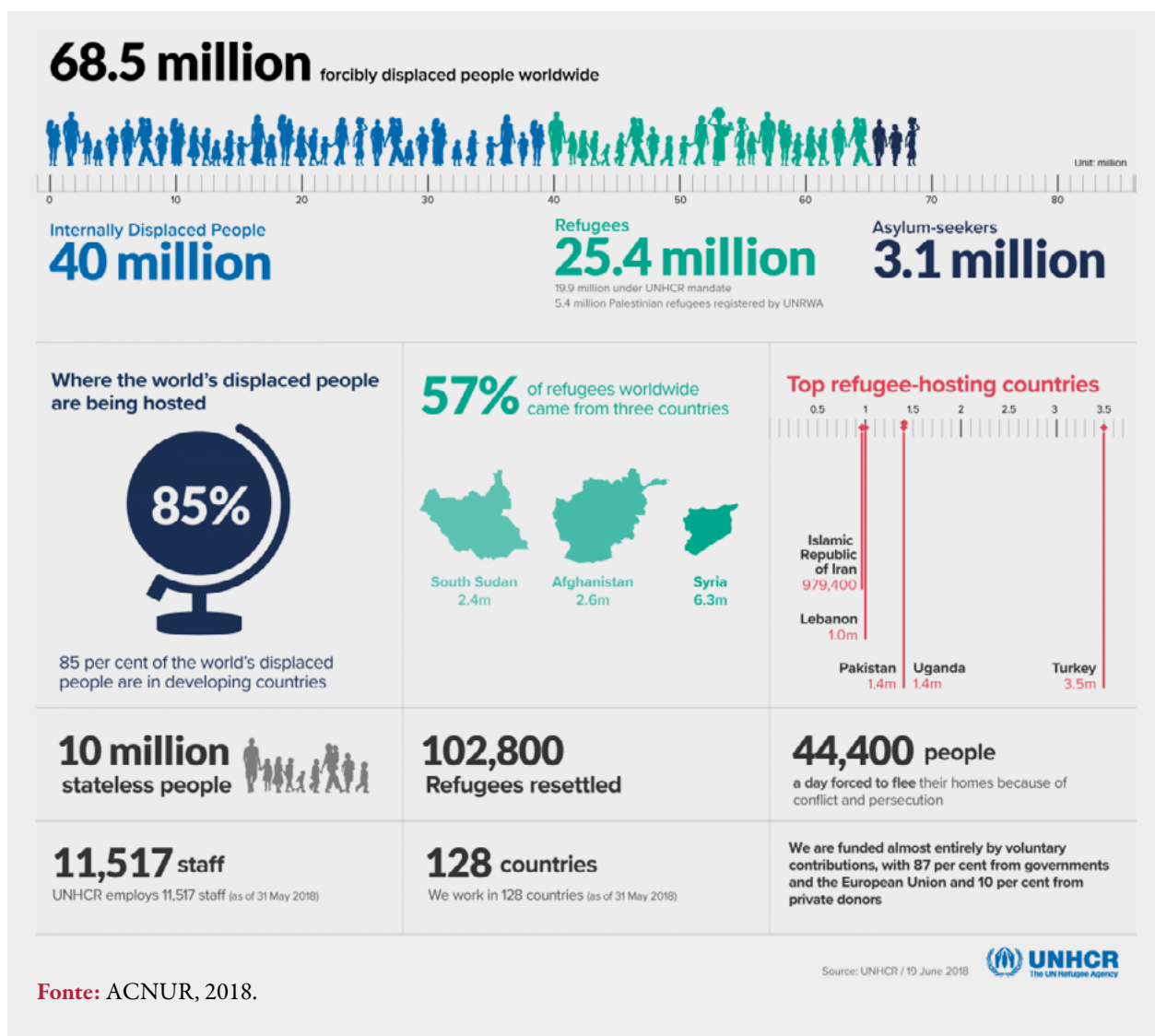
⁶⁴ In Declaração de Nova Iorque de 19.09.2016.

Assim, pela primeira vez, os Estados manifestaram-se aberta e explicitamente sobre esta questão, até ao momento deixada à soberania estatal, pelo que estes passos dados no sentido da cooperação internacional são essenciais para uma efetiva repartição da responsabilidade na proteção de refugiados.

2. Estatísticas e Roadmap

2.1. A nível global

Globalmente, apenas 10 países acolhem 60% dos refugiados do mundo e estima-se que 85% destes estejam em regiões em desenvolvimento, conforme informação prestada pelo ACNUR.



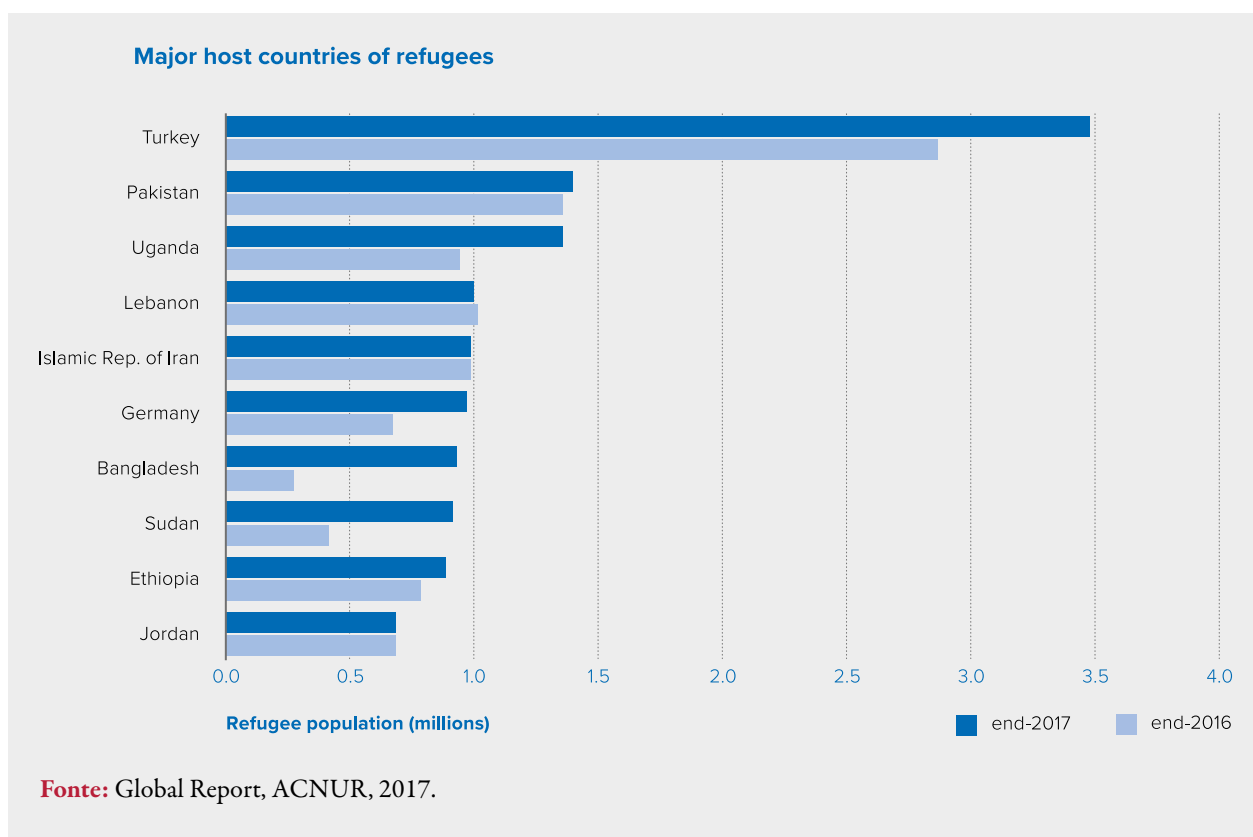
De facto, no final de 2017 o número de refugiados, requerentes de asilo e de populações deslocadas atingiu os 68,5 milhões de pessoas, repartidos por 25,4 milhões de refugiados, 40 milhões de deslocados internos

e 3,1 milhões de requerentes de asilo, em virtude de guerras, conflitos armados ou violação generalizada de direitos humanos, evidenciando uma taxa de crescimento de mais de 61% nos últimos seis anos.

Factualmente, este aumento exponencial de refugiados e deslocados nos últimos 5 anos adveio do conflito sírio, em associação com as deslocações já existentes desde 2011 como resultado das crises no Burundi, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Myanmar, Sudão do Sul, Ucrânia e Iémen.

Segundo o ACNUR, os principais países de origem de refugiados, em 2017, eram apenas 4: Síria (6,3 milhões de refugiados), Afeganistão (2,6 milhões), Sudão do Sul (2,4 milhões) e Myanmar (1,2 milhões). Acresce que, em 2017, 174 mil dos refugiados e requerentes de asilo eram menores desacompanhados e cerca de 52% da população refugiada era constituída por crianças.

Ademais, em 2017, a Turquia era o principal país de acolhimento de refugiados (3,5 milhões de pessoas), seguindo-se o Paquistão (1,40 milhões), o Uganda (1,40 milhões), o Líbano (998,9 mil), o Irão (979,4 mil), a Alemanha (970,4 mil), o Bangladesh (932,2 mil) e o Sudão (906,6 mil), ou seja, excluindo a Alemanha, os principais países de acolhimento de refugiados são países em desenvolvimento.

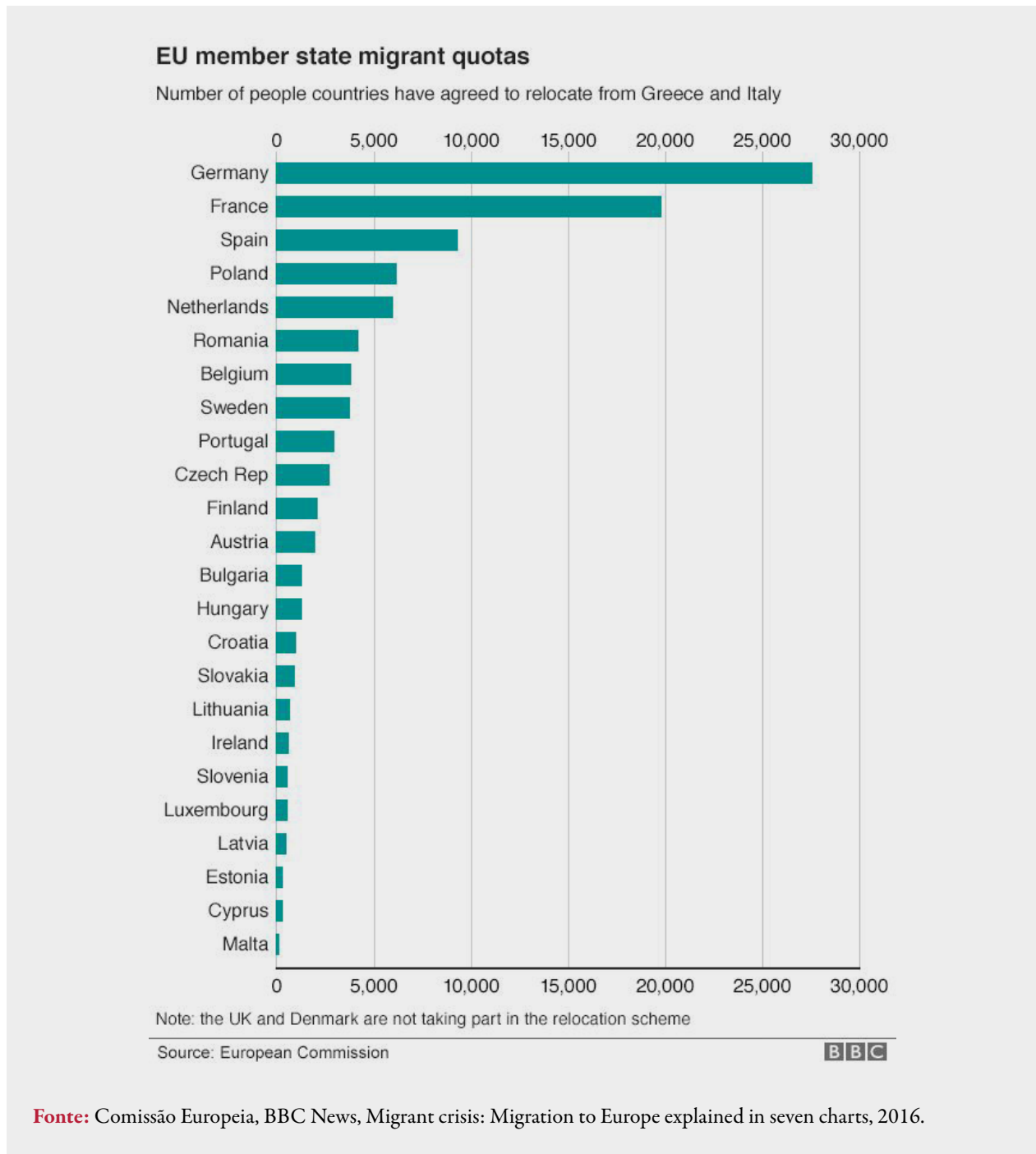


No que diz respeito a doações, o ACNUR recebeu contribuições voluntárias de 147 dadores, sendo que a fonte principal de investimentos veio dos setores governamental e privado. Por sua vez, cerca de 84% do orçamento do ACNUR é gasto onde as necessidades mais básicas são requisitadas, ou seja, em África – a qual agrega 35% do orçamento para 2019 – seguido pelo Médio Oriente e o Norte de África que acumulam 29% do orçamento para 2019.

2.1. No âmbito da União Europeia

Entre 2015 e 2016 mais de 1,2 milhões de requerentes de asilo apresentaram pedidos de asilo na Europa (Eurostat 2017), o que é exponencialmente superior aos meros 625.000 pedidos apresentados em 2014 (Eurostat, 2015).

Assim, para mitigar a situação, a União Europeia (doravante, UE) como que estabeleceu um sistema de quotas entre os diversos Estados-Membros para proceder à recolocação de milhares de refugiados:



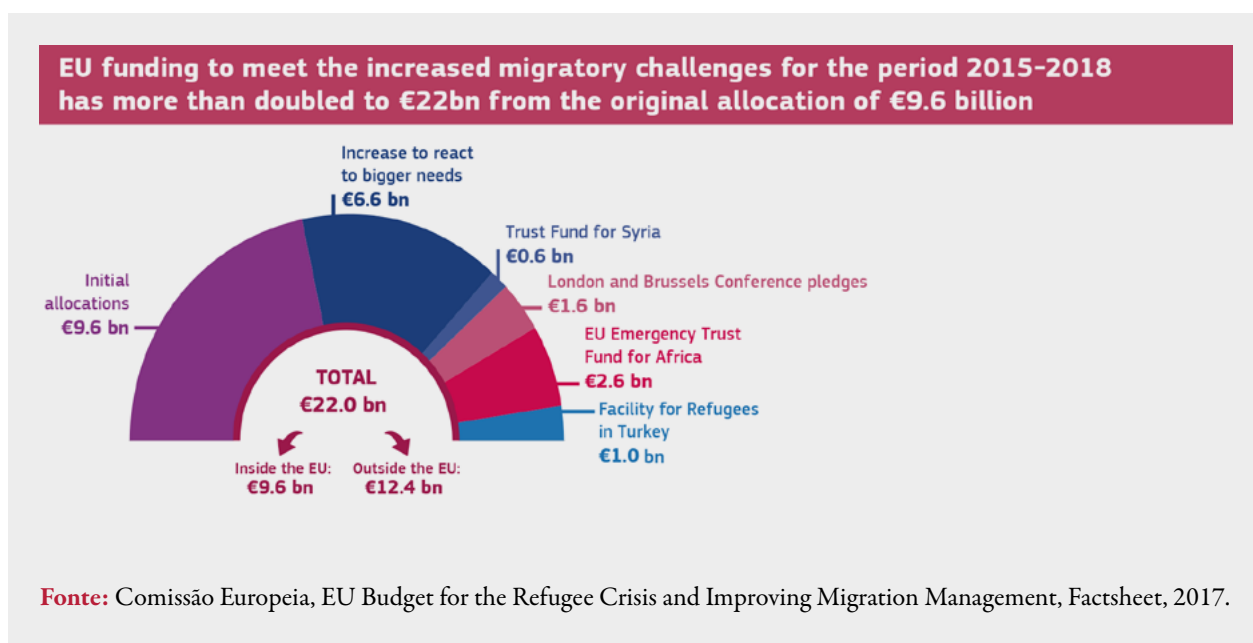
Fonte: Comissão Europeia, BBC News, Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts, 2016.

Ademais, a UE ainda investiu na proteção dos refugiados ao nível internacional, através de parcerias estratégicas com outros Estados e com outras organizações, pois que a crise dos refugiados e a gestão das fronteiras externas são das principais prioridades da União Europeia.

Por conseguinte, a UE criou o Fundo para Asilo, Migração e Integração (FAMI) com o objetivo de apoiar os esforços feitos pela Grécia e melhorar as capacidades de receção daquele Estado-membro. Para além deste, igualmente foi criado o Fundo para a Segurança Interna (FSI) que visa apoiar os Estados-Membros a controlar de forma uniforme as respetivas fronteiras externas e a combater o crime transfronteiriço.

No âmbito destes Fundos, a Comissão Europeia facultou mais de 816,4 milhões de euros em assistência financeira desde o início de 2015.

Aliás, a União Europeia duplicou o investimento financeiro no período de 2015-2018 para fazer face à crise migratória, quer dentro das suas fronteiras, como para Estados externos:



Na verdade, a UE é o maior contribuidor para o continente africano, mantendo diversos acordos baseados em cooperação para o desenvolvimento. Aliás, vários países africanos situados no norte de África, no Corno de África e nas regiões do Sahel e do Lago Chade beneficiam também do Fundo Fiduciário de Emergência para África, adotado em Novembro de 2015 na Cimeira de La Valetta (Malta), a qual se centrou na problemática dos fluxos migratórios e das causas para a migração irregular. Cerca de dois anos após esta Cimeira, foram aprovados nas três regiões 120 programas no valor de quase 2 mil milhões de euros.

PROJECTS APPROVED AND DISBURSEMENTS

(In million €, as of 04 December 2017)

Window	Approved amount	Contracted amount	Paid amount
Horn of Africa	665.0	787.0	146.6
North of Africa	293.6*	787.0	60.4
Sahel and Lake Chad	988.8*	787.0	282.9
Cross-Window Projects	13*	2.6	0.7
Total	1,960.4*	1,352.2	490.6

*rounded figures

Fonte: Comissão Europeia, EU Emergency Trust Fund for Africa, The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda, Factsheet, 2017.

In continuum, em Novembro de 2017 foi realizada nova Cimeira UE-União Africana que se centrou na questão da juventude, pois cerca de 60 % da população africana tem menos de 25 anos. Nesta Cimeira, foi adotada uma declaração conjunta sobre as prioridades comuns de atuação nesta parceria: (i) oportunidades económicas para jovens; (ii) paz e segurança; (iii) mobilidade e migração; e (iv) cooperação e governação.

2. Responsabilidade Partilhada a nível Global

De facto, a necessidade de estabelecer prioridades e atingir uma responsabilidade partilhada entre os Estados que seja equitativa e predeterminável não é de todo nova, nem fácil, apresentando-se, cada vez mais, como um reflexo da permanente lacuna do direito internacional dos refugiados.

Na verdade, a principal obrigação de direito internacional que se debruça sobre a partilha de responsabilidades, ónus e encargos está determinada no parágrafo 4 do Preâmbulo da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, o qual expõe que:

“considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excecionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e carácter internacionais, não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma cooperação internacional.”

De modo geral, o sistema de responsabilidade partilhada instituído pela ONU, quer quanto à assistência financeira como à reinstalação de refugiados, sempre se realizou de forma *ad hoc* e voluntária⁶⁵, ficando

⁶⁵ Não obstante as propostas de sistemas centralizados de partilha de responsabilidades através de quotas.

os Estados com total discricionariedade de decisão quanto ao montante das contribuições financeiras ou sobre quantas pessoas poderiam reinstalar.

De modo a minorar este parco entendimento, o Comité Executivo do ACNUR (ExCom) foi adotando diversas conclusões que orientassem, normativamente, a partilha e divisão de responsabilidade entre os Estados-Membros, sendo de relevar a Conclusão n.º 100 (2004) com a epígrafe «Cooperação Internacional e o Peso da Responsabilidade Partilha em situações de Deslocações em Massa», a qual vem:

“recomendar acordos em bases bilaterais ou multilaterais para distribuir o ónus da responsabilidade na resposta a situações específicas de deslocações massa”, bem como “reiterar o compromisso de defender os princípios da solidariedade internacional e da responsabilidade partilhada, reafirmar a necessidade de mobilização de recursos para ajudar no acolhimento de refugiados, em especial para os países em desenvolvimento, que acolhem a grande maioria dos refugiados do mundo.”

Não obstante as tentativas da ONU, a necessidade de partilhar responsabilidade entre os Estados nunca se demonstrou mais urgente, tendo em conta as causas complexas que se encontram na raiz da migração irregular – os conflitos armados, as catástrofes naturais, a desigualdade e a pobreza – bem como por se verificar a globalização deste fenómeno. Na realidade, as taxas de retorno em segurança mantêm-se baixas, as soluções políticas para os conflitos não têm sucesso, os fluxos populacionais têm-se tornado cada vez mais amplos e complexos, acrescentando as atividades desenvolvidas pelas redes criminosas organizadas para tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal.

Em virtude desta duradoura lacuna no direito internacional dos refugiados, os Estados-Membros das Nações Unidas decidiram demarcar entre si um ponto convergente, o qual assentasse nas relações multilaterais e que refletisse um equilíbrio realista entre os interesses e encargos dos países de origem, de trânsito e de acolhimento, com base nos princípios essenciais da Convenção de Genebra de 1951.

Por consequência foi adotada pela Assembleia-geral das Nações Unidas, em 19 de Setembro de 2016, a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes, na qual os Estados fixaram um conjunto de compromissos específicos para a proteção de refugiados, nomeadamente reconhecendo novamente a necessidade de resolver as causas profundas de situações de crise como os conflitos armados, a perseguição, a violência e o terrorismo, destacando-se a importância primordial da prevenção de conflitos, da necessidade de soluções políticas de longo prazo e da diplomacia preventiva. No âmbito desta Declaração, os Estados comprometeram-se a apoiar o desenvolvimento de um quadro abrangente de resposta aos refugiados e, com base nas experiências acolhidas por este quadro durante o ano de 2017, mais se vincularam a adotar um pacto global para os refugiados até ao final do ano 2018.

O Quadro Abrangente de Resposta aos Refugiados (denominado CRRF – Comprehensive Refugee Response Framework) veio fornecer uma estrutura de inclusão dos refugiados no panorama económico e social dos países de acolhimento, fortalecer as infraestruturas daqueles países, com vista a satisfazer as necessidades dos refugiados e das respetivas sociedades de refúgio.

Na realidade, a Declaração de Nova Iorque oferece uma visão humanitária para resolver as questões relacionadas com a proteção de refugiados, centrando-se em princípios de cooperação internacional e de

partilha de responsabilidades, enquanto o CRRF pretende dar uma resposta mais eficaz, sistemática e sustentável. Como tal, o último visa assegurar medidas de receção rápidas e sustentáveis; apoio a necessidades imediatas, como saúde e educação; assistência às instituições locais e às comunidades de acolhimento; criar oportunidades e soluções duradouras para os refugiados.

O certo é que, desde a aplicação dos objetivos do CRRF, já 15 Estados⁶⁶ utilizam os objetivos desenvolvidos, tendo tomado a decisão de rever as respetivas políticas, reforçar os direitos humanos e expandir o acesso a programas, mercados de trabalho e sistemas de proteção aos refugiados.

Das conclusões obtidas desde a aplicação do CRRF foi criado o Pacto Global para os Refugiados⁶⁷ (doravante, PGR), o qual tinha sido já apontado como um dos objetivos primordiais da Declaração de Nova Iorque. Este pacto pretende, com base nos princípios internacionais de dignidade da pessoa humana e da solidariedade e cooperação internacionais, operacionalizar a partilha de encargos pela responsabilidade de proteger os refugiados, desde os países de origem, aos países de trânsito e de acolhimento.

O PGR foi desenvolvido como *soft law*, não vinculativo para os Estados e de natureza não-política, mas humanitária, de acordo com os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas. No andamento do que tinha vindo a ser desenvolvido pelo ExCom, o PGR baseia-se no regime geral de proteção aos refugiados explanado na Convenção de Genebra de 1951 e no seu princípio basilar, o princípio do *non-refoulement*.

Os objetivos fundamentais do PGR são: (i) aliviar a pressão sobre os Estados de acolhimento; (ii) fomentar a autossuficiência dos refugiados; (iii) expandir o acesso a soluções em países terceiros, através da reinstalação; e (iv) apoiar programas e fornecer condições nos países de origem para que o retorno seja feito em segurança e com dignidade.

Estes quatro objetivos são interdependentes e assentam numa base única, a proteção dos refugiados, mas que dependem, especialmente, da mobilização da vontade política para a respetiva consagração, em particular para que as contribuições sejam mais equitativas, sustentáveis e previsíveis entre os Estados.

No que diz respeito à partilha de responsabilidades, o pacto define um conjunto de medidas com o objetivo de assegurar uma divisão equitativa e previsível dos encargos entre os países de acolhimento e assistência aos países de origem, denotando-se como principais medidas para operacionalizar a partilha de responsabilidades e encargos: o financiamento e uso efetivo e eficiente dos recursos, prevenindo fraudes e garantindo a transparência; a mobilização de recursos adequados e previsíveis e um financiamento público e privado sustentável, em particular para os países que acolhem refugiados em larga escala; a assistência humanitária adequada e orientada para as necessidades específicas das situações prolongadas de refúgio; a cooperação para o desenvolvimento, com assistência regular, sob a forma de donativos ou de benefícios diretos para os países que escolhem acolher refugiados; a assistência ao desenvolvimento, assente num espírito de parceria e respeitando o princípio da soberania dos Estados e, *prima facie*, em favor dos países de origem, de modo a aumentar as oportunidades de retorno voluntário; maximização das contribuições e oportunidades de investimento do setor privado, nomeadamente através do fortalecimento de

⁶⁶ Afeganistão, Chade, Djibouti, Etiópia, Quênia, Ruanda, Somália, Uganda, Zâmbia, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá.

⁶⁷ Denote-se que foi aprovado mas com votos contra dos Estados Unidos da América e da Hungria e com abstenções da República Dominicana, Eritreia e Líbia.

infraestruturas, criação de empregos e desenvolvimento da tecnologia, incluindo a energia renovável, com vista a apoiar a capacidade de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

Mais se indica no pacto que a abordagem necessária para atingir as metas definidas deverá ser multissetorial e de parceria com as diversas partes interessadas e em estreita coordenação com as instituições nacionais.

Em particular, o pacto prevê um conjunto de soluções, adaptadas ao contexto específico, à capacidade de absorção, ao nível de desenvolvimento e à situação demográfica dos variados países onde se aplica, através das três soluções tradicionais: o retorno voluntário, a reinstalação e a integração local, acrescidas de soluções desenvolvidas ao nível local e de outras vias complementares de admissão em países terceiros.

Assim, será prestado apoio aos países de origem e aos países de acolhimento, de modo a facilitar o retorno voluntário, em condições de segurança e dignidade, com base numa escolha livre e informada do refugiado, e em respeito do princípio do *non-refoulement*.

No que diz respeito à reinstalação, para além de ser o mecanismo mais especializado na partilha de responsabilidade e encargos entre os Estados, deve ser promovido um diálogo de compreensão da reinstalação, evidenciando os benefícios da mesma para o Estado de acolhimento.

Por fim, quanto à integração local, esta deverá assentar num processo duplo: os refugiados deverão preparar-se para se adaptarem à sociedade onde se inserem e as comunidades anfitriãs deverão ter em conta as necessidades de uma população diversificada. Todavia, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a comunidade internacional deverá apoiar adicionalmente as comunidades anfitriãs, quer através de apoios financeiros como técnicos. Como tal, o Estado deverá fortalecer e apoiar a sociedade civil no processo de integração, mormente através de formação linguística e profissional, apoio a programas que promovam o respeito, as boas relações e ainda o investimento nas capacitações pessoais e profissionais.

Ademais, será convocado um Fórum Global de Refugiados⁶⁸ com todos os Estados-Membros das Nações Unidas e demais partes interessadas, para uma conferência internacional com o objetivo geral de analisar que contribuições são feitas o nível da assistência financeira e técnica, que novos locais de reinstalação foram definidos, que vias complementares de admissão estão a ser introduzidas em países terceiros e que ações os Estados tomaram ao nível nacional para cumprimento dos objetivos do pacto.

Da referida Declaração de Nova Iorque decretou-se um segundo Pacto Global – diferenciado do PGR – denominado de Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. Na verdade, o PGR refere-se exclusivamente aos refugiados, *strictu sensu*, enquanto o segundo Pacto se refere à migração em geral, tendo sido desenvolvido através de um processo de negociação e consulta intergovernamental, concluído em 10 de Dezembro de 2018 e adotado pela maioria dos Estados-membros da ONU⁶⁹.

⁶⁸ Foi ainda criada uma Plataforma de Apoio aos Estados com o objetivo de estimular o compromisso político pela defesa da prevenção, proteção, resposta e procura de soluções e para apoiar as iniciativas políticas que pretendam aliviar a pressão sobre os países de acolhimento.

⁶⁹ Formalmente adotado em 19.12.2018 por 152 votos a favor, 5 contra (EUA, Hungria, Israel, República Checa e Polónia e 12 abstenções (Argélia, Austrália, Áustria, Bulgária, Chile, Letónia, Líbia, Liechtenstein, Roménia, Singapura estão entre os países que decidiram pela abstenção).

Este PGM baseia-se na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular no facto de os Estados estarem comprometidos em cooperar internacionalmente para facilitar a migração regular. O PGM tem como objetivos essenciais: abordar todos os aspetos da migração internacional, mormente ao nível humanitário, de desenvolvimento e de direitos humanos; contribuir para a governação mundial e reforçar os esforços de coordenação na área da migração internacional; apresentar um conjunto de medidas compreensivas sobre a mobilidade humana; estabelecer um conjunto de ações, meios de implementação e formas de seguimento e revisão do fenómeno de migração internacional entre todos os Estados-membros; aplicar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Agenda para a Ação de Addis Abeba.

3. A Responsabilidade Partilhada na União Europeia

Apesar de algumas vozes europeias reclamarem a ideia de uma Europa-fortaleza, o certo é que em 2016, os Estados-Membros da UE concederam asilo a 710.395 refugiados e ofereceram vias seguras de reinstalação para 14.205 – três vezes mais do que a Austrália, Canadá e os Estados Unidos da América juntos.

Na génese deste compromisso pela proteção e defesa dos direitos humanos encontra-se a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, em particular o seu artigo 18.º, com a epígrafe “Direito ao Asilo”, o qual afirma que “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”.

Por sua vez, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no âmbito do Conselho da Europa, tem vindo a desenvolver uma vasta jurisprudência sobre a problemática da proteção dos requerentes de asilo e refugiados, com recurso à interpretação do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a proibição da tortura. Da interpretação deste artigo, o TEDH recortou a aplicação do princípio do *Non-refoulement*⁷⁰, confirmando a sua aplicabilidade extraterritorial⁷¹ e absoluta⁷².

Decorrente deste recorte jurisprudencial e normativo, e em consonância com os princípios e direitos fundamentais da UE, um dos objetivos principais das políticas de migração externa da UE é a governação multilateral para uma migração internacional, pelo que desde logo o Parlamento Europeu manifestou um forte apoio aos dois Pactos Globais da ONU.

No âmbito interno da UE, o sistema Dublin tem como objetivo a atribuição de responsabilidade pelos Estados-membros quanto à receção e processo dos pedidos de asilo, sendo que os primeiros Estados que recebem os requerentes são responsáveis por processar os pedidos efetuados no seu território. Acresce que,

70 Também conhecido como princípio da não-repulsão, encontra-se definido no artigo 33.º, n.º 1 da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto de refugiado: “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.”

71 Nesse sentido destaca-se o acórdão Hirsi Jamma e Outros vs Itália de 22.02.2012 e disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231> [acedido em 07.06.2019].

72 Acórdão primordial da aplicação do princípio do *non-refoulement* através do artigo 3.º da CEDH foi o caso Soering vs Reino Unido de 07.07.1989, disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619> [acedido em 07.06.2019].

aquele primeiro Estado de entrada igualmente recebe de volta os requerentes que entretanto se tenham movido para outro Estado-membro.

Todavia, este sistema tem sido alvo de duras críticas, principalmente com a massiva chegada de requerentes de proteção internacional desde 2016, pois que o sistema não foi desenhado para lidar com movimentações em larga escala de refugiados, sendo certo que a UE tem tentado criar diversos instrumentos políticos para dividir e partilhar as responsabilidades pela receção e acolhimento de refugiados entre os seus Estados-membros. De facto tanto o FER⁷³ como o FAMI⁷⁴ foram criticados por não envolverem igualmente todos os Estados, pelas suas contribuições serem desajustadas da realidade de alguns Estados e por assentarem parte das contribuições na proteção de fronteiras.

O certo é que, não obstante, continuou-se a verificar que os principais Estados-membros contribuidores para a partilha de responsabilidades são, por um lado, os Estados tradicionalmente procurados pelos requerentes de asilo como a Alemanha, a Áustria e a Suécia e, por outro lado, os Estados fronteiriços, como a Grécia e a Itália.

Assim, a UE adotou uma política de recolocação com base num sistema de quotas, de acordo com a capacidade de integração dos Estados e com base em fatores predefinidos: 1) o tamanho da população (40%): quanto maior a população, mais fácil será para os Estados-Membros absorverem e integrarem os refugiados; 2) o PIB total (40%): as grandes economias estarão melhor preparadas para suportar mais refugiados; 3) utilização de fatores corretivos que reduzem a alocação de refugiados, de acordo com o número dos pedidos de asilo recebidos e os números de reinstalação já disponibilizados nos últimos 5 anos (10%) e a taxa de desemprego (10%).⁷⁵ Deste modo, a UE pretende encontrar o equilíbrio entre assumir responsabilidades e assegurar a solidariedade dos Estados-Membros através de medidas concretas, imediatas e de longo prazo.

Como tal, foi criado um verdadeiro sistema de solidariedade e partilha de responsabilidades para o acolhimento dos Refugiados e ainda um sistema de recolocação dos refugiados, *id est*, a transferência de pessoas que necessitam de proteção internacional de um Estado-Membro da UE para outro Estado-Membro, sendo que a recolocação somente se aplica aos requerentes de asilo cuja taxa média de reconhecimento da necessidade de proteção internacional seja superior a 75%, ou seja, de momento, para apenas três nacionalidades: os sírios, os eritreus e os iraquianos.

Ademais, a UE também partilha a responsabilidade pela gestão de refugiados com países terceiros e países de trânsito, através de programas regionais de proteção e programas de reinstalação, com o objetivo de melhorar a gestão dos fluxos de refugiados e reforçar as capacidades de proteção nas regiões de origem, procurando essencialmente encontrar e efetivar soluções duradouras como o retorno, a integração local e a reinstalação.

73 Fundo Europeu para os Refugiados - visa apoiar financeiramente os esforços dos Estados-Membros no desenvolvimento da política comum de asilo, promovendo uma partilha equitativa das respetivas responsabilidades, ao acolherem refugiados e pessoas em busca de proteção internacional e suportando as consequências desse acolhimento.

74 Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração - apoia os esforços dos Estados-Membros para promover as suas capacidades de acolhimento dos imigrantes, melhorar a qualidade dos procedimentos de asilo de acordo com as normas da União, integrar os imigrantes a nível local e regional e aumentar a sustentabilidade dos programas de regresso.

75 Em 23 de Setembro de 2020, a Comissão Europeia propôs ao Parlamento um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, o qual vem apresentar um novo modelo de partilha de responsabilidade entre os Estados-Membros, diferenciado daquele apresentado neste trabalho. Para uma maior investigação sobre este Pacto ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt [acedido em 02.11.2020].

De facto, a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (em inglês, GAMM) define, desde 2005, o quadro geral da política externa da UE em matéria de migração e asilo, atuando em particular através de programas de cooperação para o desenvolvimento. Assim, os Programas Regionais de Proteção desenvolvidos pela GAMM pretendem capacitar as áreas e os Estados próximos dos países de origem dos refugiados e prestam assistência a países terceiros em matéria de asilo, em especial na gestão dos fluxos migratórios. Na verdade, não obstante um dos objectivos da GAMM ser a redução da pressão migratória sobre a UE, o certo é que esta abordagem assentou em três pilares genuínos: a simplificação da migração laboral, a prevenção e repressão da migração irregular e a promoção de ações para o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes.

Em especial existem programas regionais de proteção para a Europa Oriental como países de trânsito (a Bielorrússia, a República da Moldávia e a Ucrânia) e para a África como região de origem (em especial, a Tanzânia, o Corno e o Norte de África).

Não obstante estes programas, em Novembro de 2015 foi ainda criado o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África com o objetivo de financiar projetos que abordem as causas de instabilidade, a migração forçada e a migração irregular, abrangendo três áreas: o norte de África, a zona do Sahel e do Lago Chade e o Corno de África, para onde foram alocados cerca de €: 3,3 mil milhões de euros⁷⁶.

Em Fevereiro de 2018 foram acordados novos programas que se centram na proteção dos migrantes da zona no Sahel, no apoio ao retorno voluntário a partir da Líbia, na reintegração sustentável dos migrantes (em especial aqueles que retornam à Etiópia) e na evacuação e apoio à reinstalação. Existem ainda inúmeros projetos em preparação com o objetivo de apoiar os diálogos sobre migração, acesso a serviços básicos, proteção e desenvolvimento a longo prazo para os refugiados, prevenção do tráfico de seres humanos e reintegração sustentável dos migrantes após o retorno.

Acresce que, a UE veio recentemente estabelecer novas parcerias de mobilidade, nomeadamente com Cabo Verde, República da Moldávia, Geórgia, Arménia, Marrocos, Azerbaijão, Tunísia, Jordânia e Bielorrússia, tendo ainda estruturado duas novas Agendas Comuns sobre Migração e Mobilidade com a Etiópia e a Nigéria.

Ademais, a UE desenvolveu um mecanismo de proteção civil para lidar com situações de emergência, através de uma assistência coordenada pelos 28 Estados-Membros⁷⁷, a qual inclui material, perícias, equipas de intervenção e equipamentos específicos para catástrofes. Na verdade, a maioria dos Estados oferece esta assistência gratuitamente e cerca 8 mil milhões de euros foram alocados para o período de 2016-2020.

⁷⁶ Em Setembro de 2016, a Comissão Europeia anunciou ainda a criação de um Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS).

⁷⁷ Incluindo a Islândia, a Noruega, a Sérvia, a antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro e a Turquia.

4. Conclusões – qual o Futuro?

No debate sobre a migração, questões sobre como resolver as guerras civis, a perseguição, a pobreza e as alterações climáticas encontram-se no centro da discussão, imediatamente seguidas pela questão da partilha de responsabilidade e encargos pela proteção de refugiados. Como tal, a comunidade internacional chegou a um consenso global: somente uma partilha equitativa deste fardo ao nível internacional como regional poderá gerar o funcionamento eficaz e eficiente do sistema de proteção.

Ora, não obstante o Pacto Global para os Refugiados ser um ponto de partida essencial para que os Estados se vinculem perante a comunidade e a sociedade internacionais numa partilha equitativa das responsabilidades de proteção, o certo é que inexistente ainda um modelo especializado nessa partilha de encargos a nível global.

Assim, tal como se vislumbra pelas medidas dos Pactos, a ONU tem vindo a adotar um modelo baseado em índices especificados que meçam as contribuições dos Estados, de modo a que a divisão de responsabilidades seja balizada por princípios mas igualmente pragmática. Ora, o que se pretende é reconhecer as potenciais contribuições dos refugiados e dos Estados, de modo a que a decisão política percecione os refugiados mais como um benefício do que como um custo.

O certo é que, não obstante as críticas aos Pactos globais, existem hoje maiores probabilidades de concerto internacional através de iniciativas *ad hoc* e de *soft law*, que congreguem a vontade política do momento, do que através de medidas políticas vinculativas⁷⁸. Daí que, as abordagens que se têm verificado se centrem em melhorar a eficácia e eficiência da partilha de responsabilidades já existentes entre os Estados, mormente através da combinação das preferências dos refugiados com os interesses das comunidades de integração, desenvolvendo as capacidades dos refugiados, aprofundando vias alternativas de migração através de vistos para a educação, o trabalho ou para reagrupamento familiar, assim reduzindo a migração irregular e procurando expandir a reinstalação, ou seja, procurar alternativas que não se encontrem tecnicamente no âmbito do direito internacional dos refugiados, mas que contribuam para a sustentabilidade do sistema de protecção.

Por sua vez, no âmbito da UE, os Estados-Membros devem continuar a investir na cooperação bilateral, no desenvolvimento de processos regionais de cooperação, em parcerias para a mobilidade e nas agendas comuns para a migração já definidas. O certo é que, embora a relação entre a UE e os Estados-Membros seja essencial, tem-se destacado imensamente o papel da sociedade civil para assegurar a implementação de medidas sustentáveis a longo prazo. Como tal, a intervenção da UE num quadro estratégico mais abrangente e comum para a migração e a partilha de responsabilidades deve assentar numa visão tripartida de relações: a UE e os respectivos Estados-Membros, a UE e os países terceiros e a UE e a sociedade civil. Somente com um enfoque especializado nestas três vertentes de intervenção, conseguirá a UE obter uma abordagem que seja clara, consistente e eficaz a longo prazo.

⁷⁸ Se com a vertente *soft law* dos Pactos não foi conseguido que todos os países membros da ONU assinassem o Pacto, imagine-se aqueles que o fariam se as medidas do Pacto fossem efetivamente vinculativas...

Por fim, no âmbito internacional, em pleno ano de 2019, o ACNUR veio já relevar as boas práticas emergentes da aplicação do CRRF, tendo observado uma abordagem mais compreensiva sobre as questões dos refugiados aos níveis, legislativo, político e operacional. Aliás, um maior número de países estão disponíveis para reinstalação de refugiados e outras soluções duradouras de proteção.

O ACNUR também destaca os programas desenvolvidos pela sociedade civil e por organizações privadas, as quais têm expandido as oportunidades dos refugiados se deslocarem para países terceiros e, mais importante, ajudado a criar um ambiente mais acolhedor e integracionista para os refugiados.

O certo é que, ainda nem um ano volveu sobre a assinatura destes Pactos e já vozes se levantam sobre a eficácia destes pactos, desde logo por serem *soft law*, ou seja, não vinculativos para os Estados, pelo que poderão não remediar a lacuna existente em relação à divisão e partilha de responsabilidades. Neste sentido, questiona-se se estes Pactos serão meramente um fachada ou conseguirão criar uma visão ampla e partilhada entre os Estados, até ao ponto de se tornar uma norma de Direito Internacional Consuetudinário.

Em todo o caso, o Pacto Global para os Refugiados é um *turning point* na comunidade internacional no que diz respeito à partilha de responsabilidade entre os Estados pela proteção dos refugiados. Na verdade, não obstante ser *soft law* e não vinculativo, o certo é que até ao momento inexistia uma compreensão alargada e mundial do problema da divisão das responsabilidades, assentando meramente em esquemas *ad hoc* e voluntários de partilha de encargos.

Deste modo, é inquestionável que são já vários os Estados – principalmente os subdesenvolvidos e em desenvolvimento – que têm aplicado o Pacto, desde logo pela necessidade imediata de encontrar soluções para as questões concernentes aos refugiados.

No que diz respeito aos países desenvolvidos, descurando obviamente aqueles que não aprovaram o Pacto, denota-se em particular os investimentos privados e o compromisso da sociedade civil, sendo esse empenho mais premente na União Europeia.

Efetivamente, estes esquemas de solidariedade entre Estados, quer ao nível regional, como internacional, deverão melhorar e ser mais eficazes se os governos procurarem aplicar as medidas do Pacto, em particular através de diálogos para a cooperação, a integração local dos refugiados e o investimento nas soluções da sociedade civil.

Este é um trabalho de investigação sempre em progresso e em atualização, pois que os Pactos e o CRRF vieram trazer um novo espectro de intervenção de todas as partes que gerem a proteção de refugiados, pelo que estamos particularmente expectantes pelo Fórum Global de Refugiados a realizar nos dias 17 e 18 de Dezembro de 2019 – e pelas respetivas conclusões – o qual se irá centrar nos arranjos efetuados para a partilha da responsabilidade e dos encargos com a proteção de refugiados, educação, emprego e condições de vida, soluções duradouras.⁷⁹

⁷⁹ À data da realização do presente artigo ainda não tinha ocorrido o Fórum Global para os Refugiados. Não obstante e para um acompanhamento da questão informa-se que as declarações e principais medidas resultantes daquele Fórum encontram-se disponíveis em <https://www.unhcr.org/Secd458c4> [acedido em 02.11.2020].

Bibliografia

- ACNUR (2013). *UNHCR statistical online population database: sources, methods and data considerations*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/statistics/country/45c06c662/unhcr-statistical-online-population-database-sources-methods-data-considerations.html>> (consultado a 21 de Abril de 2019).
- ACNUR (2017), *A guide to international refugee protection and building state asylum systems Handbook for Parliamentarians N° 27*, Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf>> (consultado a 30 de Abril de 2019).
- ACNUR, Global Report 2017, Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/GR2017_English_Full_lowres.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).
- ACNUR, GLOBAL APPEAL 2019 Update, Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2019/pdf/Global_Appeal_2019_full_lowres.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).
- ACNUR (2017). *Population Statistics. Asylum-seekers (monthly data)*. Disponível em: <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly> (consultado a 21 de Abril de 2019).
- Africa Union**, The Africa-EU partnership, The Partnership and Joint AFRICA-EU Strategy, Disponível em: <<https://www.africa-eu-partnership.org/en/partnership-and-joint-africa-eu-strategy>> (consultado a 30 de Abril de 2019).
- Betts A., Costell C. and Zaun N.** (2017), “*A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing*”, Delmi Report.
- Carrera, S., Gros, D. and Guild, E.** (2015), “*What priorities for the new European agenda on migration?*” Brussels: CEPS Commentary. Disponível em <<https://www.ceps.eu/system/files/MigrationPriorities.pdf>> (consultado a 20 de Abril de 2019).
- Ciger, M.** (20.06.2018), “*Will the Global Compact on Refugees Address the Gap in International Refugee Law Concerning Burden Sharing?*”, Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/will-the-global-compact-on-refugees-address-the-gap-in-international-refugee-law-concerning-burden-sharing/>> (consultado a 29 de Abril de 2019).
- Comissão Europeia**, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, *Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração*, Bruxelas, 14.3.2018 COM(2018), Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-250-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>> (consultado a 02 de Junho de 2019).
- Comissão Europeia**, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Abordagem global para a migração e a mobilidade*, Bruxelas, 18.11.2011 COM(2011), Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>> (consultado a 02 de Junho de 2019).
- Comissão Europeia**, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Enfrentar a crise dos refugiados na Europa: o papel da ação externa da UE*, Bruxelas, 9.9.2015 JOIN(2015), Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN>> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *EU Emergency Trust Fund for Africa, The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda*, Factsheet, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_emergency_trust_fund_for_africa_en.pdf> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *EU's key partnership with Africa, The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda*, Factsheet, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_the-eu_key_partnership_with_africa_en.pdf> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management*, Factsheet, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_budget_for_the_refugee_crisis_and_improving_migration_management_en.pdf> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *Managing Migration, EU Financial Support to Greece*, December 2018, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *Balancing responsibility and solidarity on migration and asylum*, Factsheet, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/20150814_balancing_responsability_and_solidarity_on_migration_en.pdf> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *a European Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015 COM(2015), Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf> (consultado a 02 de Junho de 2019).

Comissão Europeia, *Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper*, December 2013, Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, Communication of the Commission to the Council and the European Parliament on the Managing Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity the Regions of Origin, *Improving Access to Durable Solution*, Brussels, 4.6.2004 COM(2004), Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0410:FIN:EN:PDF>> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes*, Brussels, 1.9.2005 COM(2005), Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:EN:PDF>> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, *Migration: A Roadmap to the Commission's Contribution to the Leaders' Agenda*, Factsheet, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_migration_a_roadmap_en.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, *Migration and Home Affairs, Sistema Europeu Comum de Asilo*, Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects_en> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Comissão Europeia, *Solidariedade Europeia: Sistema de Recolocação de Refugiados*, Factsheet, Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_pt.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

Comissão Europeia e União Africana, *The European Union and African Union Key Partners*, Factsheet, Disponível em: <https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/factsheet_eu_au-21-1-2019.pdf> (consultado a 05 de Junho de 2019).

Conselho (2001), Diretiva do Conselho 2001/55/EC de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: <<http://eurollex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Dowd R. and Mcadam J. (2017), *International Cooperation and Responsibility-sharing to Protect Refugees: what, why and how?*, ICLQ vol. 66, pp 863–892, Cambridge, Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/83C23155258B2F45634F38D493301D5C/S0020589317000343a.pdf/international_cooperation_and_responsibilitysharing_to_protect_refugees_what_why_and_how.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

EPRS, European Parliamentary Research Service, Janeiro 2019, *A global compact on migration: Placing human rights at the heart of migration management*, Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI\(2017\)614638_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614638/EPRS_BRI(2017)614638_EN.pdf)> (consultado a 25 de Abril de 2019).

ExCom, *Conclusão n.º 100 (2004)*, Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html>> (consultado a 31.05.2019).

Hathaway, J.C. e Foster, M. (2014). *The law of refugee status*, 2.^a Edição, Cambridge: Cambridge University Press.

Knomad Working Paper 32, *International Responsibility-Sharing for Refugees*, March 2018, Disponível em: <https://www.knomad.org/sites/default/files/2018-03/KNOMAD%20WP_International%20Responsibility-Sharing%20for%20Refugees.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

Observatório das Migrações, Junho de 2018, Destaques Estatísticos #17, Disponível em: <<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/584458/Destaques+Estat%C3%ADstico+OM+%2317+-+Refugiados.pdf/5bbd6a1d-fa5f-47c1-8395-b75a41a9e9c9>> (consultado a 30 de Abril de 2019).

ONU (2016), *New York Declaration for Refugees and Migrants*, Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57e39d987>> (consultado a 30 de Abril de 2019).

ONU, *Global Compact for safe, orderly and regular Migration, Intergovernmentally negotiated and agreed outcome*, 13 de Julho de 2018, Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

ONU, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Resolução da Assembleia-geral, 11 de Janeiro de 2019, Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195> (consultado a 03.06.2019).

ONU, Setembro 2018, Report of the United Nations High Commissioner for Refugee1, *Part II Global compact on refugees*, Nova Iorque, Disponível em: <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, *Plano Estratégico para as Migrações (2015 -2020)*, Diário da República, 1.ª série, N.º 56, 20 de março de 2015, Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/66817379>> (consultado a 25 de Abril de 2019).

Schmalz D., (06.03.2019) “*The principle of responsibility-sharing in refugee protection*”, Volkerrechtsblog, Disponível em: <<https://voelkerrechtsblog.org/the-principle-of-responsibility-sharing-in-refugee-protection/>> (consultado a 27 de Abril de 2019).

Türk V. (2016), *Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Journal on Migration and Human Security by the Center for Migration Studies of New York, Vol. 4 N.º 3, Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/233150241600400301>> (consultado a 30 de Abril de 2019).

UE (2000). Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf> (consultado a 20 de Abril de 2019).

Wagner, M e Kraler, A. (2014). *An Effective Asylum Responsibility Sharing Mechanism: ICMPD Asylum Programme for Member States – Thematic Paper*. Disponível em <https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2014/ICMPD_TP_Responsibility_Sharing_October_FINAL.pdf> (consultado a 30 de Abril de 2019).

Os direitos humanos na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A questão do genocídio numa perspetiva comparada

Judite Gonçalves de Freitas

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Fernando Pessoa
CEPESE, Universidade do Porto
jfрейtas@ufp.edu.pt

João Casqueira Cardoso

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Fernando Pessoa
CEPESE, Universidade do Porto
jcasq@ufp.edu.pt

Resumo

Este artigo centra-se na situação dos instrumentos de direitos humanos e do Estado de Direito nos nove Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A contribuição integra-se num projeto do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE/UP/UEP), com o objetivo de avaliar a relação entre as normas de direitos humanos e o Estado de direito no mundo de língua portuguesa. A comunicação está estruturada em três partes: a primeira procede à apresentação das principais etapas da pesquisa que pretendemos encetar neste e nos próximos trabalhos. Na segunda parte, apresenta um relance diacrónico dos documentos sobre direitos humanos rubricados pela CPLP, enquanto organismo internacional. Por último, num terceiro ponto, é efetuado o estudo comparado de três Estados membros da CPLP – Angola, Brasil e Timor-Leste – sobre a questão específica da qualificação de um novo crime humanitário que toca de forma transversal os direitos humanos, através da violação do direito das minorias: trata-se do crime de genocídio.

Palavras-chave: Direitos humanos; direito comparado; Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; organizações internacionais; genocídio.

Abstract

This essay focuses mainly on human rights instruments and the rule of law of the CPLP (Community of Portuguese Speaking Countries) member states. The contribution is part of a research project of the Center for Population, Economy and Society Studies (CEPESE / UP / UEP), that has the objective of studying the relationship between human rights and the rule of law in the Portuguese-speaking world. The communication is structured into three parts: the first presents the main research steps that we intend to develop in this and the next works. In the second part, it presents a diachronic perspective of the main human rights instruments signed by the CPLP as an international organization. Finally, in a third point, a first comparative study is presented in three CPLP member states – Angola, Brazil and Timor-Leste – on the specific issue of qualifying a new humanitarian crime that cross-cut human rights, as a violation of the rights of minorities – the crime of genocide.

Keywords: Human rights; comparative law; Portuguese Community of Speaking Countries; international organizations; genocide.

Introdução

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) que emerge em 1996, é uma organização internacional relativamente recente. Contudo, não deixa de suscitar interesse pela sua originalidade enquanto organização inter-regional – agrupa países de todos os continentes –, e mormente pelo seu projeto diferenciado e substantivamente amplo, que não se limita a uma cooperação na área da língua e da cultura (como é o caso, por exemplo, da Francofonia).

Este estudo é uma contribuição que objetiva apresentar os primeiros passos de um projeto que nos encontramos presentemente a desenvolver ao abrigo do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE)/UP, subordinado à problemática: “CPLP: Estado de Direito, Direitos Humanos e Democracia”.

Pensamos que o ambiente político internacional é favorável ao estudo comparado dos direitos humanos, recorde-se, a este título, a recente participação da CPLP na 40^a sessão do Conselho de Direitos Humanos, nos passados meses de fevereiro-março, em Genebra (2019).

Neste sentido, a nossa comunicação mais do que um ponto de chegada constitui um ponto de partida no que diz respeito ao tema e problema principal do nosso projeto de investigação: a questão da relação entre Estado de Direito, Direitos Humanos e Democracia nos países da CPLP.

A metodologia de abordagem é qualitativa (pesquisa de fontes e bibliografia) e assenta no desenvolvimento do estudo de casos em perspetiva comparada aferindo as linhas de força e as variáveis endógenas de cada Estado quanto ao discurso jurídico e político e à praxis sobre direitos humanos.

A comunicação está estruturada em três partes: iniciamos com a apresentação global das principais etapas da pesquisa que pretendemos encetar neste e nos próximos trabalhos. No ponto seguinte, procedemos a uma breve análise do conjunto de convenções e memorandos e outros documentos rubricados pelo Secretário Executivo da CPLP com as organizações internacionais que pugnam pela promoção e defesa dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. Finalmente, num terceiro e último ponto, são apresentados três estudos de caso, incidindo sobre outros tantos Estados membros da CPLP – Angola, Brasil e Timor-Leste – abordando a questão específica da qualificação de um novo crime humanitário que toca de forma transversal os direitos humanos – através da violação do direito das minorias: trata-se do crime de genocídio.

1. Etapas de desenvolvimento do estudo

A ideia central do projeto é o estudo da relação entre o processo de construção do Estado-nação, na realidade africana de expressão portuguesa, o estado de proteção dos direitos humanos e o processo de implantação da democracia, crendo que estes constituem, em boa medida, vetores interrelacionados, mormente na perspetiva das organizações internacionais. O tema é, contudo, demasiado amplo e abrangente para que possamos, de momento, adiantar um conjunto de ideias definitivas.

Nesta primeira fase, faremos incidir a nossa exposição nos principais eixos de abrangência da pesquisa, voltando-nos depois para a questão da relação entre a CPLP e as organizações internacionais, concedendo ênfase aos acordos e encontros celebrados com organizações internacionais sobre direitos humanos, finalizando com a apresentação dos *case studies*, tomando como referente a análise de direito humanitário comparado relativamente à questão do genocídio em Angola, no Brasil e em Timor-Leste – um crime grave e uma violação intolerável da Convenção de 1948 sobre o mesmo crime.

As etapas do projeto são as seguintes:

Fase 1 - Levantamento da produção académica sobre a problemática – construção de uma biblioteca sobre Estado de direito, direitos humanos e democracia, a partir dos repositórios de acesso aberto, mormente o *Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP)* e os repositórios das universidades portuguesas (repositórios institucionais);

Fase 2 - Estudo teórico das fontes de informação científica que visa uma fundamentada contextualização histórico-documental;

Fase 3 - Meta-pesquisa, já realizada e publicada na revista *Sisyphus* (cf. Freitas e Casqueira Cardoso, 2019);

Fase 4 - Pesquisa e recolha de dados – muito dispersos – em sites de referência (CPLP, Humanium, Freedom House *inter alia*), normas fundamentais (constituições), códigos penais, organizações internacionais (relatórios técnicos, recomendações), instituições e mecanismos nacionais sobre direitos humanos, documentos dos Ministérios da Justiça, documentos dos órgãos da sociedade civil (ONGs) sobre direitos humanos e notícias da comunicação social;

Fase 5 - Análise dos programas de intervenção governamental;

Fase 6 - Aferição do conjunto de medidas recentemente tomadas e as estratégias preventivas;

Fase 7 - Avaliação das dinâmicas de cooperação com organismos internacionais;

Fase 8 - Verificação dos resultados previstos e efetivos;

Fase 9 - Tratamento e classificação temática dos dados recolhidos;

Fase 10 - Análise comparada de dados;

Fase 11 - Redação e publicação de textos – artigos de investigação e livro final.

O segundo ponto desta contribuição perspetiva a questão da relação entre a CPLP e organizações internacionais oficiais de defesa dos direitos humanos, com destaque para a União Europeia.

2. CPLP e as organizações internacionais sobre direitos humanos

O histórico da afirmação dos direitos humanos dos países da CPLP, com a exceção do Brasil, é muito recente. Afastada a fase de transição pós-colonial, iniciou-se a fase de construção do Estado-nação, na realidade africana lusófona, e com ela foi-se erigindo o processo de consolidação da identidade nacional, consubstanciado, com maior ou menor sucesso, na ‘unidade’ linguística, política e jurídica. Este processo contribuiu para apagar os conflitos civis, mormente em Moçambique (1992), Angola (2002) e na Guiné-Bissau que, entretanto, sofreu uma série de golpes de estado e confrontos entre facções rivais do exército, a última das quais decorreu entre 1998-1999.

A CPLP constituiu-se como fórum multilateral de concertação político-diplomática e cooperação internacional integrando, numa primeira fase, um conjunto de sete (7) Estados de língua oficial portuguesa, seguindo-se a integração de Timor-Leste, em 2002.

A Guiné Equatorial, foi, até ao momento, o último dos Estados a ser admitido como Estado-membro da CPLP a 23 de julho de 2014, na X Cimeira da instituição realizada em Díli. Este novo membro foi alcançando gradualmente, maior protagonismo, no contexto da CPLP, depois da sua participação como observador associado desde 2006, procurando quebrar o isolamento internacional a que estava votado. A justificação para a sua intenção procurou-a na circunstância de algumas das suas ilhas terem sido inicialmente descobertas e povoadas por portugueses.

Não obstante a integração da Guiné Equatorial na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ter sido (e ainda ser) muito contestada, em 2008, o governo de Portugal, através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, anunciou que a Guiné Equatorial deveria criar um programa de aprendizagem de português no sentido de este poder vir a constituir uma língua oficial, um pré-requisito para a integração na organização (Gomes, 2017). De igual modo, assumiu o compromisso de proceder a algumas reformas políticas importantes, no sentido de alterar o baixo índice de democratização no ranking internacional (Sá, 2016).

Na Declaração Constitutiva da Comunidade, datada de 17 de julho de 1996, os chefes de Estado e de governo dos sete países signatários – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe –, afirmaram estar “imbuídos dos valores perenes da Paz, da Democracia e do Estado de Direito, dos Direitos Humanos, do Desenvolvimento e da Justiça Social” (Preâmbulo). Trata-se, à data, de uma espécie de reconhecimento internacional da organização.

Três anos depois (18 novembro 1999) a CPLP alcança o estatuto de instituição observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas⁸⁰.

A 9 novembro de 2006, 10 anos depois da constituição da CPLP, foi celebrado o primeiro acordo entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem e a organização lusófona, que prevê a troca de informação relevante sobre a matéria e a cooperação entre as partes na promoção e defesa

80 1. A 31 de outubro de 2000, a CPLP celebra um acordo de cooperação com a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), no sentido de fomentar atividades conjuntas, prevendo a representação recíproca facultativa (art.º 3º).

integral dos direitos humanos, como que fomentando a ratificação, “sem reservas (...) dos instrumentos internacionais em matéria de direitos do homem” (ponto II, alínea 3), prevendo igualmente o reforço da atividade das Instituições Nacionais para a promoção e defesa dos Direitos Humanos. Está também contemplada a cooperação técnica na realização futura de projetos específicos de intervenção (ponto 3.).

Em 2007 (7 de novembro), é celebrado um Memorandum de Entendimento entre a CPLP e a União Europeia, que funda o estreitamento das relações de cooperação entre as duas organizações nos domínios da: a) Democracia e direitos humanos; b) Prevenção, gestão e resolução de conflitos; c) Diversidade cultural; d) Educação, formação e juventude; e) Desenvolvimento económico e social;

f) Sociedade da informação, prevendo a realização de ações conjuntas com vista a apoiar os princípios da governação democrática, mormente nos domínios da governação política, incidindo sobre a democracia, direitos humanos e Estado de Direito, em especial o apoio ao sector da justiça; assistência e observação eleitorais; apoio aos parlamentos e aos meios de comunicação social e educação cívica⁸¹.

Em 2013 (27 e 28 de maio), na sede da CPLP, em Lisboa, realizou-se, sob a presidência de Murade Murargy, Secretário Executivo da CPLP (2012-2016), o Primeiro Encontro das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) dos Estados-membros da Comunidade de Língua Portuguesa que reuniu os provedores dos direitos humanos de todos os países CPLP⁸², com exceção da Guiné Equatorial, e um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Um conjunto de outros protocolos e documentos foram entretanto gizados e rubricados, direcionando-se para a intervenção em **áreas** específicas, v.g. o Plano de ação da CPLP para o Combate ao Trabalho Infantil (2006) entre outros ou Memorandos como o que foi celebrado a 19 de novembro de 2004 com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), destinado a promover a cooperação técnica e investigação com o desígnio de fomentar a justiça social e o trabalho digno.

Em suma, a relação entre a CPLP e as organizações internacionais aconteceu de forma paulatina, num processo que se tem prolongado no tempo, e aparentemente desarticulado, veja-se, por exemplo, a falta de sequência das reuniões entre as Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Compete também salientar que a CPLP, enquanto organização internacional, não surge como tal em nenhuma norma específica sobre direitos humanos (Casqueira Cardoso, 2017). Assim, a nossa análise apenas pode centrar-se sobre o direito penal e as suas eventuais consequências na área internacional, no caso de cada um dos Estados membros da CPLP, individualmente.

81 Memorandum de Entendimento entre o Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Comissão Europeia. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-3878.aspx> [Consultado em 01.01.2020].

82 Provedores de Justiça de Portugal, Angola, Moçambique, Timor Leste, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão do Brasil, os Presidentes das Comissões Nacionais para os Direitos Humanos de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique), e um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o representante da Comissão Interministerial para os Direitos Humanos de São Tomé e Príncipe, e o vice-Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos de Portugal.

3. Case studies

O motivo que nos moveu a apresentar, nesta comunicação, o estudo comparado do direito em matéria de genocídio, prende-se com uma motivação de fundo que é a de saber em que ponto se encontram os países CPLP, mormente Angola, Brasil e Timor-Leste – em matéria de violação ‘grosseira’ de um dos direitos mais relevantes contra a pessoa humana e o direito internacional.

Duas questões principais norteiam este estudo: primeiro, que conexão podemos estabelecer entre os direitos humanos e o direito humanitário, qual é a situação concreta destes três países da CPLP? Segundo, qual é, em específico, a sua situação jurídica em relação aos crimes humanitários?

Estas são as principais questões que nortearam o estudo destes casos, muito embora já tenhamos efetuado o estudo dos nove Estados-membros.

Como sabemos, existem duas associações específicas que podemos estabelecer entre direitos humanos e o direito humanitário:

A primeira reporta à questão do genocídio, que constitui o mais típico, e provavelmente mais relevante dos crimes humanitários. Trata-se, com efeito, de uma situação em que existe violação grosseira dos direitos das minorias e – em paralelo – uma posição qualificada como um dos crimes mais graves, não apenas contra pessoas, mas igualmente contra o *jus gentium* – o direito internacional.

A segunda conexão entre direitos humanos e direito humanitário, diz respeito ao Protocolo Facultativo das Convenção sobre os Direitos da Criança relativo aos Conflitos Armados (que não será abordada nesta exposição). Nesta intervenção debruçar-nos-emos sobre a realidade do direito legislado de três Estados: Angola, Brasil e Timor-Leste.

Antes de mais, devemos salientar que a questão do genocídio é um assunto raramente abordado nos Estados membros da CPLP, e na CPLP enquanto tal. Isso, *prima facie*, por não terem sido os Estados ou a organização lusófona diretamente tocada por situações constitutivas do crime de genocídio. Este aspeto pode esconder, de algum modo, um certo número de tabus sobre este assunto, em particular considerando o historial colonial de Portugal. Para além disso, Timor-Leste viveu, na sua história recente (ainda nos anos 1990), situações de genocídio – os mesmos não tendo sido, na prática, julgados.

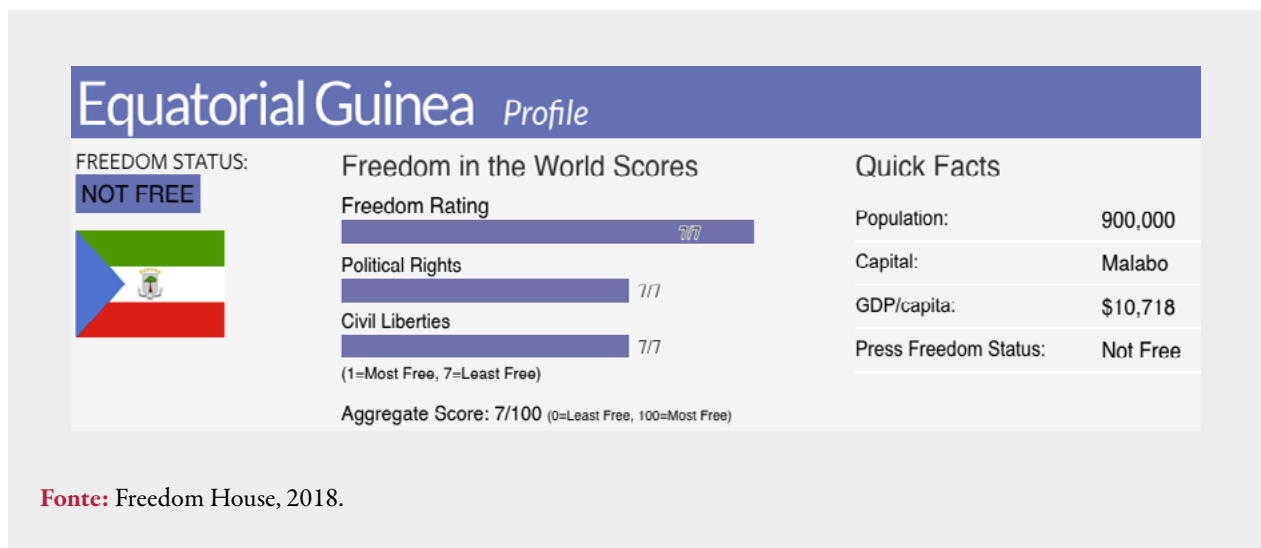
Quatro dos nove Estados-Membros da CPLP, (Angola, Guiné-Equatorial, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), não ratificaram a Convenção de 1948 sobre a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio⁸³.

As penas para o crime de genocídio não são foram fixadas pela Convenção, pois entendeu-se que o melhor seria a implantação destas ficar a cargo dos Estados Membros no que fosse mais conveniente.

Para além disso, no caso específico da Guiné Equatorial, existe uma opacidade de acesso a determinadas fontes de direito – em particular na área criminal. Nos poucos códigos penais disponíveis (1963; revisto em 1967), apenas se percebe que as normas jurídicas da Guiné Equatorial na área criminal são antiquadas, e sem qualquer referência ao genocídio ou a situações equiparadas. Apesar disso, é possível que os

83 Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&cmdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en

seus ordenamentos jurídicos tenham previsto uma sanção penal para o crime de genocídio, ou pelo menos para atos que são qualificados na Convenção de 1948 como genocídio.



Segundo um anteprojeto do Código Penal angolano, podemos verificar no Título VI (“Crimes contra a paz e a comunidade internacional”), no artigo 367.º, a referência não explícita ao equivalente do crime de genocídio:

1. Quem, no âmbito de uma actuação concertada e com a intenção de exterminar ou destruir parcialmente um grupo nacional, étnico, racial ou religioso:
 - a) **matar voluntariamente qualquer membro do grupo**, o submeter a tratamentos desumanos, cruéis ou degradantes e, em geral, ofender gravemente a sua integridade física e mental;
 - b) **sujeitar o grupo a condições de vida e de existência capazes de causar a sua destruição total ou parcial;**
 - c) **impuser medidas destinadas a impedir a procriação e os nascimentos dentro do grupo;** ou
 - d) **transferir, à força, menores de 18 anos**, pertencentes ao grupo, para qualquer outro grupo é punido com **pena de prisão de 5 a 25 anos.**

2. O **incitamento público e reiterado ao ódio contra um grupo** nacional, étnico, racial ou religioso **com o propósito de o destruir, total ou parcialmente**, é punido com **pena de prisão de 3 a 10 anos.**

Não deixa de ser problemático o n.º 2 do artigo 367.º, na medida em que parece condicionar a prática do crime ao seu carácter repetido. Mais preocupante ainda é a ausência de referência ao próprio conceito de genocídio. Isso, sendo, em parte, remediado pela ratificação de Angola à Convenção de 1948 — mas seria melhor incluir explicitamente a definição da Convenção no sistema penal angolano.

No sistema jurídico brasileiro, e na área penal em especial, o crime de “genocídio” estava presente de forma explícita com a Lei N. 2.889, de 1 de Outubro de 1956, intitulada lei que “Define e pune o crime de genocídio”. A lei em questão prevê:

- Art. 1º Quem, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, 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 condições de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial;
d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo;
e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo;

Será punido:

Com as penas do art. 121, § 2º, do Código Penal, no caso da letra a [i.e. pena prevista para homicídio qualificado; reclusão, de doze a trinta anos];

Com as penas do art. 129, § 2º, no caso da letra b (i.e. pena prevista para Lesão corporal de natureza grave; reclusão, de um a cinco anos).

Com as penas do art. 270, no caso da letra c [i.e. pena prevista para Envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal; reclusão, de dez a quinze anos].

Com as penas do art. 125, no caso da letra d [pena prevista para Aborto provocado por terceiro, sem o consentimento da gestante; reclusão, de três a dez anos].

Com as penas do art. 148, no caso da letra e [pena prevista para Seqüestro e cárcere privado; reclusão, de dois a cinco anos];

Art. 2º Associarem-se mais de 3 (três) pessoas para prática dos crimes mencionados no artigo anterior:

Pena: Metade das penas cominadas aos crimes ali previstos.

Art. 3º Incitar, direta e publicamente alguém a cometer qualquer dos crimes de que trata o art. 1º:

Pena: Metade das penas ali cominadas.

§ 1º A pena pelo crime de incitação será a mesma de crime incitado, se este se consumar.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço), quando a incitação for cometida pela imprensa.

Art. 4º A pena será agravada de 1/3 (um terço), no caso dos arts. 1º, 2º e 3º, quando cometido o crime por governante ou funcionário público.

Art. 5º Será punida com 2/3 (dois terços) das respectivas penas a tentativa dos crimes definidos nesta lei.

Art. 6º Os crimes de que trata esta lei não serão considerados crimes políticos para efeitos de extradição.

Após 1956, a Constituição de 1988, no seu artigo 3.º, inciso IV, afirma que “Constituem objectivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” Na base deste artigo da Constituição, a Lei N. 2.889, de 1 de Outubro de 1956 mantém-se em vigor, como constitucional.

Finalmente, o Código Penal de Timor-Leste, aprovado pelo Decreto-Lei N.º 19/2009, de 30 de março, na parte especial, Título I “Dos Crimes contra a Paz e a Humanidade”, Capítulo I, “Crime de genocídio e contra a humanidade”, tipifica o crime de genocídio no seu artigo 123.º, com a redação seguinte:

1. Quem, com intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso, praticar:

- a) Homicídio ou ofensa à integridade física ou psíquica grave de elementos do grupo;
 - b) Actos que por qualquer meio impeçam à procriação ou o nascimento de elementos no grupo;
 - c) Violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável;
 - d) Separação por meios violentos de elementos do grupo para outro grupo;
 - e) Actos que por forma violenta impeçam o grupo de se instalar ou manter em espaço geográfico que por tradição ou historicamente lhe sejam reconhecidos;
 - f) Sujeição do grupo a condições de existência ou a tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, susceptíveis de virem a provocar a sua destruição, total ou parcial;
 - g) Confisco ou apreensão generalizada dos bens propriedade dos elementos do grupo;
 - h) Proibição de determinadas actividades comerciais, industriais ou profissionais aos elementos do grupo;
 - i) Difusão de epidemia susceptível de causar a morte ou ofensas à integridade física de elementos do grupo;
 - j) Proibição, omissão ou impedimento por qualquer meio a que seja prestada aos elementos do grupo assistência humanitária adequada a combater situações de epidemia ou de grave carência alimentar;
- é punido com pena de 15 a 30 anos de prisão.

2. Quem, pública e directamente, incitar à prática de genocídio é punido com pena de 5 a 15 anos de prisão.

Verifica-se, neste caso, o carácter extraordinariamente abrangente da definição do crime de genocídio, que inclui uma referência especial à prática de violação [tal como foi reconhecido no caso do Ruanda], mas igualmente qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável. De realçar, no contexto de Timor-Leste, a matriz sancionatória elevada (até 30 anos de prisão), para qualquer um dos atos qualificados de genocídio — enquanto nos restantes países da CPLP, a matriz comum atinge um máximo de 25 anos de prisão. A ausência da vinculação, neste momento, de Timor-Leste à Convenção de 1948, parece superada pela sua atenção redobrada ao crime de genocídio — um aspeto certamente explicado pelo seu contexto histórico durante a ocupação indonésia.

Conclusão

Conclui-se, portanto, que nos três casos analisados existem assinaláveis diferenças quanto à legislação que pune o crime de genocídio. No caso angolano, o “genocídio” não é definido como tal, e, de outro lado, no direito penal de Timor-Leste a definição do crime de genocídio é demasiado ampla e dilatada, incluindo, nomeadamente, a prática de violação ou todo o tipo de sevícias sexuais. Para além destas referências mais ou menos explícitas mantém-se o critério subjetivo, a punição para o crime tentado é a mesma do crime consumado. A matriz sancionatória é elevada (até 30 anos de prisão) para qualquer um dos crimes de genocídio, enquanto nos restantes países da CPLP a moldura penal é de um máximo de 25 anos de prisão. Contudo, a articulação entre a justiça nacional e a justiça penal internacional relativamente ao crime de genocídio augura um efeito de dissuasão importante e com isso, a longo prazo, uma diminuição dos casos de violação “grosseira” dos direitos humanos. Apesar da evolução geral constatada no plano do direito nacional dos países membros da CPLP, a proteção dos direitos humanos está longe de concluída com total eficiência.

Fontes e Bibliografia

1. Fontes legislativas

Código Penal de Angola, Decreto-Lei nº 48/95.

República Democrática de Timor-Leste, Decreto-Lei Nº 19/2009, de 8 de Abril. Disponível em: <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/1271> [Consultado em 15.03.2020].

Lei N. 2.889, de 1º de Outubro de 1956, “Define e pune o crime de genocídio”, Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2889.htm [Consultado em 15.03.2020].

2. Outras fontes

Banco Mundial (2019). Sao Tome and Principe - Sao Tome Education for All - Fast Track Initiative Program. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/987631468777618243/pdf/P1148240ISR0Di028201101322506760696.pdf> [Consultado em 17.02.2020].

CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) (s/d). *Portal oficial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Disponível em: www.cplp.org [consultado em 17.02.2020].

Freedom House (2018). *Freedom in the World 2018*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/equatorial-guinea> (Consultado em 17.02.2020).

Humanium (s/d (a)). *Children of Equatorial Guinea*. Disponível em: <https://www.humanium.org/en/equatorial-guinea/> [Consultado em 17.02.2020].

Humanium (s/d (b)). *Children of Angola*. Disponível em: <https://www.humanium.org/en/angola/> (Consultado em 17.02.2020).

Humanium (s/d (c)). *Children of Cape Verde*. Disponível em: <https://www.humanium.org/en/cape-verde/> [Consultado em 17.02.2020].

Bibliografia

Casqueira Cardoso, J. (2017). “The Community of Portuguese language countries and human rights”, *Tempo Exterior*, 34, pp. 71-87.

Freitas, J. G. de; Casqueira Cardoso, J. C. (2019). “The Future of the Right to Education in the Member States of the Community of Portuguese Language Countries. An Overview”, *Sisyfus – Journal of Education*, Vol. 7, No. 3, pp. 121-136. DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.18235>.

Gomes, H. E. M. (2017). *A CPLP após a entrada da Guiné Equatorial*. Lisboa: ISCTE-IUL, Dissertação de mestrado. Disponível em [www: http://hdl.handle.net/10071/15277](http://hdl.handle.net/10071/15277) [Consultado 06.03.2020].

Gomes, R. (2012). “CPLP: rede global em língua portuguesa”, *Observare-Janus 2011-2012*, pp. 160-161.

Moreira, L. (2010). *Portugal, Brasil, a CPLP e a lusofonia*, Porto: CEPESSE: Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/as-relacoes-portugal-brasil-CPLP-lusofonia.pdf> [Consultado em 17.02.2020].

Rodrigues, A.F.M. (2015). *O Desenvolvimento de um pensamento estratégico lusófono*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Sá, A. L. (2016). “Guiné Equatorial e CPLP: desafios ao futuro da Lusofonia”, *Observare-Janus 2015-2016*, pp. 156-157.

Savazzoni, S. de A. (2009). *Crime de Genocídio*. Disponível em: <http://www.lfg.com.br>. [Consultado em 17.02.2020].

Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário: dilemas e desafios no limiar do século XXI

Denyse Moreira Guedes

Pós-Doutora em Ciências Sociais, Universidade Fernando Pessoa

Doutora em Direito Ambiental Internacional – UNISANTOS

Mestre em Saúde Coletiva – UNISANTOS

denyseguedes@hotmail.com

Resumo

O presente artigo trata do crescente reconhecimento internacional dos Direitos Humanos, desde as bases, suas influências e surgimento, bem como discute os efeitos desse processo sobre a política internacional, tendendo a expor como funcionam seus mecanismos e quais são os seus procedimentos, com grande enfoque na atuação da Organização das Nações Unidas (ONU). Aborda as principais convenções internacionais sobre o tema, ressaltando a construção progressiva dos instrumentos, e o papel das conferências e dos tribunais regionais de defesa aos direitos humanos, interligando-se com o Direito Internacional Humanitário. Através desta evolução, é possível identificar um balanço dos avanços conceituais e práticos e das limitações ainda existentes, de ordem legal ou política, à proteção universal dos direitos humanos. É igualmente possível fazer uma breve análise de como a diplomacia e o governo brasileiro atuam em relação à proteção desses institutos jurídicos.

Palavras-chave: Direitos humanos; proteção legal; intervenções humanitárias; política Internacional; Organização Nações Unidas.

Abstract

This article deals with the growing international recognition of Human Rights from the grassroots, its influences and emergence, as well as discusses the effects of this process on international politics, tending to expose how its mechanisms work and what its procedures are, with great focus in the work of the United Nations (UN). It addresses the main international conventions on the issue, highlighting the progressive construction of instruments, and the role of conferences and regional courts to defend human rights, interconnecting with International humanitarian law. Through this evolution, it is possible to identify a balance of conceptual and practical advances and the limitations still existing, legal or political, to the universal protection of human rights. It is also possible to make a brief analysis of how diplomacy and brazilian government actually act in relation to the protection of these legal institutes.

Keywords: Human rights; legal protection; humanitarian interventions; international politics; Organization of the United Nations.

1. Considerações preliminares

A afirmação dos direitos humanos é um fenómeno relativamente recente. Desde a segunda metade do século XX, apenas, o reconhecimento dos direitos dos cidadãos passa de forma mais sistemática pela via internacional da elaboração de instrumentos jurídicos, tratados e convenções internacionais, e igualmente pela incorporação da temática dos direitos humanos na elaboração da política externa de diversos Estados.

A sociedade internacional tomou consciência da sua responsabilidade pela vida e pela protecção dos direitos humanos, fato esse que ganha força após a II Guerra Mundial, especialmente diante da proliferação dos refugiados e apátridas. A percepção do abandono em que se encontrava o indivíduo quando não estava vinculado a nenhum Estado motivou igualmente a criação de um regime internacional de protecção, sendo assim reconhecida a existência do indivíduo nesse cenário. Os marcos fundadores do direito internacional dos direitos humanos são conhecidos: a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, o Tribunal de Nuremberg (1945-1946), e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) são as suas três etapas mais marcantes.

Podemos afirmar que a Carta da ONU reconhece como legítima a preocupação internacional com os direitos humanos, enquanto o Tribunal de Nuremberg estabelece a responsabilidade individual pela sua protecção e a Declaração Universal dos Direitos Humanos enumera o conjunto de direitos civis, políticos, económicos e sociais, considerados fundamentais, universais e indivisíveis (Reis, 2006).

Posteriormente, em 1948, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Declaração Universal de Direitos Humanos, primeiro grande passo mais universal para a defesa internacional da dignidade humana. Sendo inicialmente apenas uma resolução feita pela Assembleia Geral sem carácter impositivo, com o passar dos anos e pela grande importância e adoção de seus dispositivos, muitos Estados entendem que essa Declaração é juridicamente vinculante, e verteram as suas disposições nas suas respectivas constituições. Portela (2014, p. 819) detalha os princípios que regem essa Declaração:

A Declaração é baseada em princípios que orientam a aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um todo, como reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis como o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; o fato de que o desrespeito pelos direitos do homem resultou em atos bárbaros; o entendimento de que a protecção da liberdade e do bem-estar do ser humano adquiriu o carácter de prioridade na ordem internacional; e o compromisso dos Estados e das Nações Unidas em promover a aplicação dos direitos humanos.

A Declaração dispõe sobre vários campos dos direitos humanos, como direito à igualdade, educação, liberdade de pensamento e de religião, nacionalidade, propriedade e direitos políticos. Em caso de violação desses direitos o indivíduo deve ter o direito de pleitear nos tribunais nacionais, que sejam respeitados, juntamente com suas prerrogativas e garantias. Esses aspetos podem parecer dispersos. Contudo, como lembra Reis (2006, p. 33), é preciso sublinhar a originalidade e o carácter inédito da obra que representa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aspecto que é enfatizado por Bobbio, quando o mesmo considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como “a consciência histórica que

a humanidade tem de seus próprios valores fundamentais” (Bobbio, 1992, p. 20). Mas o próprio Bobbio reconhece ao mesmo tempo a fragilidade da obra, ao afirmar: “É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”(Bobbio, 1992, p. 21).

O seguinte trecho de Piovesan (2006, p. 2) mostra bem, aqui igualmente, a fragilidade da obra:

Enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. (...) Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquin Herrera Flores, os direitos humanos compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam, neste sentido, uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana. Para Carlos Santiago Niño, os direitos humanos são uma construção consciente vocacionada a assegurar a dignidade humana e a evitar sofrimentos, em face da persistente brutalidade humana. Considerando a historicidade dos direitos, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Ao se tratar de direitos humanos no cenário internacional, importa considerar seu histórico **processo** de construção, pois as garantias do ser humano não lhe são inerentes ou naturais, mas moldadas ao longo da trajetória das tensões e lutas sociais, inicialmente dentro dos territórios do Estado e, posteriormente, refletidos na esfera internacional. Têm um conteúdo relativo e modulável, que varia no tempo e no espaço geográfico.

Este artigo, breve contribuição ao congresso, visa fornecer um esclarecimento adicional dos institutos que norteiam os direitos humanos, detalhando seus respectivos surgimentos, funções e intuitos na sociedade, colocando em evidência a atuação do Estado e de sua política externa na proteção dos Direitos Humanos (e Direito Humanitário) no plano nacional e internacional.

2. Direitos Humanos: surgimento, reconhecimento internacional e principais características

Os direitos humanos consistem em direitos a todos os cidadãos, sem tomar em consideração onde vivem e quem sejam. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2019a), os direitos humanos são “*direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição*”. São exemplos de direitos humanos o **direito à vida**, direito à **integridade física**, direito à **dignidade**, entre outros. Para Branco (2011, p. 166), a expressão direitos humanos ou direitos do homem, é reservada para aquelas reivindicações de perene respeito a certas posições essenciais ao homem.

No fundo, os direitos humanos são direitos e liberdades básicas, tendo como objetivo garantir uma vida minimamente digna a qualquer pessoa. Direitos esses protegidos pelo direito internacional, com

fundamentação na Declaração Universal dos Direitos Humanos (hoje aprovada por 192 Estados), e com apoio o apoio não só de agências internacionais, mas igualmente de estruturas da sociedade civil para a defesa desses direitos. Por exemplo, Anistia Internacional, o Serviço de Paz e Justiça na América Latina, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, entre outros.

Quando os direitos humanos são firmados em determinado ordenamento jurídico, como por exemplo, nas **Constituições**, eles passam a ser chamados de **direitos fundamentais**.

Os Direitos Humanos, estão positivados na Constituição da República Federativa do Brasil, garantindo assim que sejam respeitados e protegidos. Moraes (2005, p. 3) destaca a importância da constitucionalização deste instituto:

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário para a concretização da democracia. Ressalte-se que a proteção judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral.

O mesmo autor, ao versar sobre os direitos humanos fundamentais, frisa:

O importante é realçar que os direitos humanos fundamentais se relacionam diretamente com a garantia de não-ingerência do Estado na esfera individual e a consagração da dignidade humana, tendo um universal reconhecimento por parte da maioria dos Estados, seja em nível constitucional, infraconstitucional, seja em nível de direito consuetudinário ou mesmo por tratados e convenções internacionais.

Vários temas são abordados dentro dos direitos humanos, embora todos eles visando a proteção da garantia dos mesmos. De acordo com Portela (2014, p. 822), as suas principais características são:

Universalidade: a qual enseja na proteção e abrangência universal, de todos os seres humanos, sem distinção de raça, cor, sexo, etnia, religião e outros;

Inerência: direito de ser protegido por essas normas pelo simples fato de ser pessoa humana; é inerente, vinculado à natureza de ser humano;

Transnacionalidade: característica que garante que o ser humano seja abrangido pelos direitos humanos sem ter vinculação com o seu país, ou nacionalidade, um exemplo disso é o apátrida, que mesmo sem pátria será protegido;

Historicidade e proibição do retrocesso: característica que visa garantir a atualização constante dos direitos humanos, para que possam acompanhar a história mundial e com as alterações sociais e políticas sofridas

com o tempo esses direitos acompanhem a evolução, não retroajam prejudicando os beneficiados. Portanto, uma norma de direitos humanos só poderá ser substituída por outra mais protetiva e benéfica;

Indisponibilidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade: são normas que positivaram a garantia da proteção humanitária da dignidade ao seu alvo, são vinculados ao ser humano, e mesmo que o indivíduo não queira essa ajuda não poderá se desfazer dela;

Imprescritibilidade: a proteção da dignidade humana defendida não prescreve nunca, é presente e constante;

Indivisibilidade: os direitos humanos são indivisíveis, interdependentes e complementares. Apesar de estarem localizadas essas características em tratados diferentes, continuam sendo colocadas juntas e dependem uma da outra para que a efetividade seja plena;

Primazia da norma mais favorável: nessa característica é defendida a aplicação da norma mais favorável ao indivíduo, a que ofereça mais proteção e mais eficácia.

Para contribuir e assegurar a proteção do ser humano em qualquer circunstância, um aspecto importante de realçar é a necessária convergências entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados. Não é uma convergência que, em 1948, era fácil de antever, mas sobre a qual a doutrina da ONU (em particular do Tribunal Internacional de Justiça) começou progressivamente a tecer. Tal convergência, motivada em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, manifestou-se nos planos normativo, hermenêutico e operacionais, tendendo a fortalecer o grau da proteção devida à pessoa humana. A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporâneas admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário das mesmas.

O Sistema de Direitos Humanos da ONU é, segundo a própria ONU (ONU, 2019b), “particularmente complexo”. A ONU indica que “consiste em quatro entidades permanentes separadas, porém interligadas, além de entidades temporárias - feitas para uma finalidade específica, tais como comissões de inquérito independentes ou missões de determinação de fatos (...) estabelecidos pelo Conselho de Direitos Humanos” (*id.*).

Os quatro organismos permanentes de direitos humanos são (ONU, 2019b):

1. O Conselho de Direitos Humanos da ONU, órgão subsidiário da Assembleia Geral, com 47 Estados-membros eleitos por um período de 3 anos. O Brasil foi eleito em 2016, e o mandato começou em 2017.
2. Procedimentos Especiais (na sua maioria Relatores Especiais, mas também alguns Grupos de Trabalho e Especialistas Independentes).

3. Os Organismos de Tratados da ONU.

4. O Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que faz parte do Secretariado da ONU.

As Nações Unidas trabalham ativamente para definir, monitorar e ajudar os Estados-membros a implantar as normas internacionais dos direitos humanos. O Escritório do **ACNUDH** (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos), por exemplo, é responsável por liderar a promoção e a proteção dos direitos humanos, e implementar os programas de direitos humanos dentro da ONU. A este propósito, vale destacar onze importantes documentos internacionais relativos aos Direitos Humanos (Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006):

1. A Carta das Nações Unidas de julho de 1945;

2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos – 10 de dezembro de 1948;

3. **O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – adotado pela ONU em 16 de dezembro de 1966** – Documento do Sistema Global de Direitos Humanos que preconiza os direitos de primeira dimensão;

4. **O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – adotado pela ONU em 16 de dezembro de 1966**, entrando em vigor na ordem internacional em 3 de janeiro de 1976 – Documento do Sistema Global que preconiza os direitos de segunda dimensão;

5. **A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** – Adotada pela Resolução n.º 2.106 – A da Assembleia das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 23, de 21.6.1967. Ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968, entrou em vigor em 4.1.1969;

6. **A Convenção Americana de Direitos Humanos** – Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 – Também conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica” constitui documento central da proteção regional de Direitos Humanos;

7. **A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** – aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução n. 34/180, em 18 de dezembro de 1979, sendo adotada no âmbito do sistema global;

8. **A Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis Desumanos ou Degradantes** – adotada pela Resolução 39/46, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984. Considerado pela doutrina como um “direito humano absoluto”;

9. A Convenções sobre o Direito das Crianças – aprovada pela [Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas](#), em 20 de novembro de 1989. Trata-se de convenção voltada à proteção de todas as pessoas com até 18 anos de idade;

10. **A Convenção Internacional sobre a Proteção de Direitos de Todos os Migrantes Trabalhadores e Membros de suas Famílias** – adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, da Assembleia-Geral. A situação dos trabalhadores migrantes – que ingressam de forma regular ou irregular para trabalhar no exterior – é tratado especificamente nesta Convenção;

11. **A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** – assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro através do Decreto Legislativo n.º 186, de 9 de julho de 2008. Essa é uma das convenções mais importantes para o direito brasileiro porque ela foi internalizada conforme o rito do art. 5º, §3º, da Constituição Federal e, portanto, possui *status* de ementa constitucional; Brasil reconheceu assim um instrumento que gera maior respeito aos Direitos Humanos. A Convenção e seu Protocolo Facultativo são uma referência essencial para o país que queremos e já começamos a construir: um Brasil com acessibilidade, no sentido mais amplo desse conceito. Estamos conscientes, por exemplo, de que hoje não é o limite individual que determina a deficiência, mas sim as barreiras existentes nos espaços, no meio físico, no transporte, na informação, na comunicação e nos serviços.

Este conjunto de instrumentos jurídicos não é limitativo. Contudo, indica a diversificação dos temas sobre direitos humanos, alguns delas de grande relevância na área do direito humanitário (e.g. direitos da criança; direitos da mulher, *inter alia*). Em geral, e desde 1948, a [Assembleia Geral](#) da ONU já adotou cerca de 80 tratados e declarações de direitos humanos, entre eles destacamos a [Declaração sobre os Defensores Direitos Humanos](#) (1998) e a [Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas](#) (2007), como aspectos menos conhecidos mas de grande potencial na atualidade.

3. Proteção internacional e a interligação dos Direitos Humanos com o Direito Humanitário

O Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) são, em bom rigor, dois ramos do direito distintos. Porém, não há dúvida hoje que são complementares. Ambos dizem respeito à proteção da vida, da saúde e da dignidade da pessoa. O DIH é aplicável, por defeito, em conflitos armados, enquanto que o DIDH se aplica em todas as circunstâncias, na paz e na guerra.

O DIH contém disposições sobre muitas questões que estão fora do âmbito do DIDH, como a condução das hostilidades, o *status* de combatente e de prisioneiro de guerra e a proteção do emblema da cruz vermelha. Do mesmo modo, o DIDH dispõe acerca de aspectos da vida em tempo de paz que não estão regulamentados pelo DIH, como a liberdade de imprensa, o direito de reunião, de votar e fazer greve.

Demonstrando como ambos se conectam, possuímos tratados internacionais de conteúdo misto:

(...) em tratados recentes incluíram disposições cruzadas de ambos os direitos; por exemplo, a Convenção sobre os Direitos das Crianças e seu Protocolo Adicional relativo à participação das crianças nos conflitos armados e no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Almeida, 2015, p. 4).

O DIH é aplicável em tempo de conflito armado, internacional ou não internacional. As guerras em que intervêm dois ou vários Estados e as guerras de libertação nacional são conflitos internacionais, com ou sem declaração de guerra, e mesmo se uma das partes não tenha reconhecido o estado de guerra.

Cabe ressaltar que os conflitos armados não internacionais são aqueles em que forças governamentais combatem contra insurgentes armados ou em que grupos rebeldes combatem contra eles. Dado que o DIH impõe normas a uma situação excepcional – o conflito armado – não estão permitidas exceções à aplicação de suas disposições.

Em princípio, o DIDH é aplicado constantemente: em tempo de paz ou de conflito armado. Entretanto, de acordo com alguns tratados de DIDH, os Governos podem suspender algumas normas em situações de emergência pública que ponham em perigo a vida da nação, desde que tais suspensões sejam proporcionais à crise e sua aplicação não seja indiscriminada ou infrinja outra norma do direito internacional, inclusive o DIH. Há normas cuja aplicação nunca pode ser suspensa, como as relativas ao direito à vida, e as que proíbem a tortura ou tratamento ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, a escravidão e a servidão, bem como a retroatividade das leis penais.

Bierrenbach (2011, p. 106), aponta três diferentes teorias sobre a relação entre o DIDH e o DIH:

a *integracionista*, que sustenta a fusão entre o DIH e o DIDH, argumentando que por sua primazia cronológica, o DIH seria a base dos direitos humanos; a *separatista*, que sustenta a tese de que se trata de dois ramos distintos do Direito Internacional Público e acentua a diferença de finalidades: o DIH protegeria os indivíduos nos casos em que os indivíduos são vítimas de conflitos armados; e a tese *complementarista*, que afirma que são ramos diferentes que se complementam, uma vez que o DIDH tem como objetivo garantir, em todo o momento, aos indivíduos, desfrutar dos direitos e das liberdades fundamentais e protegê-los das calamidades.

Swinarski (1996, p. 26) entende o DIH da seguinte maneira:

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

Cançado Trindade sublinha a esse propósito a evolução percorrida:

A primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos (a exemplo dos dois Pactos das Nações Unidas de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos. A segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) procedeu a uma reavaliação global da aplicação de tais instrumentos e das perspectivas para o novo século, abrindo campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos (Cançado Trindade, 1997, pp. 167-168).

Com a evolução das leis, dos governos, teorias de Estado, conceitos e princípios positivados como o da dignidade da pessoa humana, e a garantia pelo Estado de respeitar os direitos fundamentais⁸⁴, o mundo hoje em dia já não entende a soberania da mesma maneira. Ainda é soberano o Estado, porém, sabe do poder de atuação e de respeito dos órgãos internacionais de justiça, caso tenham se submetido aos respectivos pactos e tratados.

Sobre a soberania, Portela (2014, p. 844) faz as seguintes considerações:

Caso a soberania nacional mantivesse seu caráter absoluto, as normas internacionais não poderiam ser aplicadas internamente e não contrariariam com meios externos eficazes de acompanhamento de sua aplicação, visto que esbarrariam na antiga argumentação da “intervenção em assuntos internos”. Entretanto, com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, torna-se possível a intervenção em assuntos internos do Estado quando houver violação de norma que proteja a dignidade da pessoa humana.

O direito internacional é o mecanismo pelo qual são veiculadas as normas de direitos humanos, dependendo deste para assegurar sua positivação nos Estados, sendo que dentro dos Estados já existem normas de direitos humanos, e a sua internacionalização apenas garante a proteção dos mesmos.

A Carta das Nações Unidas, mais conhecida como Carta da ONU, é o Tratado que originou a Organização das Nações Unidas, em 1945, onde está estabelecido que para a manutenção da paz mundial é primordial que sejam promovidos e defendidos os direitos humanos. Reforça a posição do indivíduo através do reconhecimento ou atribuição de direitos que o ligam diretamente à ordem jurídica internacional independentemente da vontade do Estado de que é nacional ou onde tenha a sua residência. Posição esta consolidada e ampliada pela adoção de textos legais e da criação de novos órgãos e mecanismos que contribuem para uma maior solidez daqueles direitos. A criação do Tribunal Penal Internacional, por exemplo, com competência direta para julgar determinado tipo de crime e com uma ação que globalmente tem um efeito dissuasor relativamente a violações de direitos humanos, constituiu sem dúvida um passo

⁸⁴ Os direitos fundamentais estão elencados no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como em seus incisos, alíneas e parágrafos. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

importante na referida evolução (LOBO, 2015). A ONU é a principal organização internacional, atualmente, na promoção dos direitos humanos, cabendo a ela criar extensões regionais de sua competência para analisar os problemas específicos encontrados em áreas diversas no cenário mundial, facilitando a compreensão, análise e solução desses conflitos.

Uma das grandes conquistas da proteção internacional dos direitos humanos, em perspectiva histórica, é sem dúvida o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais de proteção e o reconhecimento de sua capacidade processual internacional em casos de violações dos direitos humanos. Hoje, o acesso direto dos indivíduos àquelas instâncias (sobretudo as judiciais), a exemplo do estipulado no Protocolo nº 9 à Convenção Europeia de Direitos Humanos (1990), é uma das pistas mais promissoras para a eficácia dos direitos humanos. Concede esse acesso um determinado tipo de *locus standi* (permissão às partes, a seus familiares ou a seus representantes de participarem do processo em suas etapas) aos indivíduos ante o Tribunal Europeia de Direitos do Homem.

Busca-se, em nosso século, um passo importante a ser dado, o qual consiste na garantia da igualdade processual entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados, na vindicação (reclamação) dos direitos humanos protegidos. Ao insistirmos não só na personalidade jurídica, mas igualmente na plena capacidade jurídica dos seres humanos no plano internacional, o que não raro passa despercebido dos adeptos de um positivismo jurídico muitas vezes cego e degenerado (Cançado Trindade, 1991). É de suma importância afirmar que a proteção internacional das normas de direitos humanos é a própria garantia de que as normas internacionais têm aplicabilidade efetiva, sendo o Estado o responsável pela sua concretização.

4. Governo Brasileiro: análise e proteção aos institutos de direitos – humanos e humanitários

Em 2004, o governo brasileiro criou uma Comissão de Direito Humanitário, com a função de adequar a legislação brasileira aos compromissos assumidos internacionalmente relacionados aos limites da guerra. Comissão essa que, conta com representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Justiça, Defesa, Saúde, Educação e Cultura, além do Gabinete da Presidência da República, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Congresso Nacional, bem como, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Cruz Vermelha Brasileira, esses, são convidados permanentes, mas, sem direito a voto. Fato é que, de 60 países no mundo já possuem uma comissão semelhante.

Os países aderem voluntariamente aos tratados que contêm as normas do Direito Internacional Humanitário, comprometendo-se a respeitar suas determinações. No entanto, entre aceitar os Tratados e implementá-los há uma gigantesca distância. Sendo assim, a Comissão tem o papel de criar leis baseadas nesses Tratados para incorporar as normas internacionais ao direito interno. Com exemplo, o Brasil faz parte da Proteção de Bens Culturais em Tempos de Conflitos Armados (Sucupira, 2005).

Outra função atribuída à Comissão é a de divulgar as leis que limitam a guerra. O DIH é responsável por limitar os meios e métodos de guerra, garantindo proteção à população civil e aos militares fora de combate em tempos de conflito.

Os direitos fundamentais resguardados pela Carta Magna colocam o Brasil como um dos países com o mais completo ordenamento jurídico em relação aos direitos humanos. Com isso, os direitos humanos tornaram-se um compromisso do Governo Federal e hoje são conduzidos como uma *política pública*. Mas, décadas após a instauração da nova constituição, de 1988, ainda existem muitas dificuldades em relação à aplicabilidade desses princípios.

Os direitos humanos no Brasil são uma questão marcada por contradições, pois, o país apresenta ótimas leis sobre o tema, mas o grande problema é que elas ainda são pouco cumpridas. Deparamos com a atuação brasileira na esfera internacional, pautada pela frequente omissão em questões de grande relevância em relação à proteção dos direitos humanos, tendo como principal suporte a alegação de que não poderia ferir a soberania de outros Estados interferindo em seus assuntos internos. Porém, tal alegação é contrária ao artigo 4º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, pois coloca o princípio da não intervenção à frente do princípio da prevalência dos direitos humanos, conforme demonstrado a seguir.

Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O relatório [Estado dos Direitos Humanos no Mundo](#), organizado pela Anistia Internacional, mostra que entre as principais falhas do Brasil em direitos humanos, aparecem problemas como (Souza, 2017):

- A **alta taxa de homicídios** no país, sobretudo de jovens negros;
- Os **abusos policiais** e as **execuções extrajudiciais**, cometidas por policiais em operações formais ou paralelas, em grupos de extermínio ou milícias;
- a crítica [situação do sistema prisional](#);
- a **vulnerabilidade dos defensores de direitos humanos**, principalmente em áreas rurais;
- a violência sofrida pela [população indígena](#), sobretudo pelas falhas em políticas de demarcação de terras; e
- as várias formas de **violência contra as mulheres**.

Problemas estes que persistem no país, *sem que as autoridades tenham criado soluções* efetivas para alterar esse cenário. Infelizmente, **o Brasil vive em um estado permanente de violação de direitos humanos**.

Apesar das falhas governamentais na tentativa de melhorar a situação dos direitos humanos, destaca-se a sociedade brasileira, a qual vem investindo para a transformação desse cenário. Como por exemplo, mobilizações das periferias e favelas, principais vítimas das violações de direitos humanos, e nas diversas manifestações de pessoas saindo às ruas ou lançando campanhas para reivindicar seus direitos.

Lampraia (1998) disserta sobre a participação do Brasil e da diplomacia brasileira na solidificação dos direitos humanos em âmbito internacional:

O Brasil contribuiu muito para a edificação do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos e continua a contribuir para seu contínuo aprimoramento. Cabe lembrar que a Delegação brasileira participou ativa e construtivamente dos trabalhos preparatórios da Declaração Universal de Direitos Humanos, por ocasião da Assembleia Geral de 1948. Naquela época, nossa Delegação, refletindo o clima da Constituição de 1946 e representando um país que começava a reexercitar-se, com entusiasmo, na prática democrática, sobressaiu por sua postura liberal, colocando-se entre as que defendiam a criação de mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. Em 1993, coube ao Brasil ocupar a presidência do Comitê de Redação na Conferência de Viena, função na qual nossa diplomacia foi capaz de influir de maneira decisiva para a superação de impasses que ameaçavam o bom êxito da Conferência.

A atuação diplomática brasileira baseia-se no reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional público e tem-se distinguido pelo apoio aos esforços no sentido da universalização dos direitos humanos e do aperfeiçoamento do sistema internacional para sua promoção e proteção. Política essa que, assumiu postura mais afirmativa no plano internacional, em cumprimento do dispositivo constitucional segundo o qual a política externa do Brasil se guia, *entre outros*, pela prevalência dos direitos humanos.

Desde a Declaração de Direitos Humanos de 1948, outras Declarações internacionais, Convênios e Normativas têm proclamado direitos a serem considerados universalmente humanos. De igual maneira, as Constituições abordadas em caráter não só formal, mas, substancial, no atual contexto dos Estados Democráticos de Direito, que subscreveram tais normativas internacionais, proclamam, direitos fundamentais em variadas dimensões, juntamente com garantias processuais e institucionais para sua consecução, como no caso do Brasil.

O grande desafio no momento é político, jurídico e social, ou seja, buscar a efetivação e a garantia dos direitos já assegurados, sem prejuízo da possibilidade do surgimento dos novos direitos. É garantir que esses direitos não mais sejam violados e anulados. É possibilitar pensar os direitos também em seu caráter deontológico, atentos aos perigos da sua transitoriedade, em decorrência dos novos direitos a serem postulados pelos reclamos da sociedade do século XXI, subordinada ao império do fenômeno da globalização.

É inadmissível que continuem a ser negligenciados no Brasil, como o têm sido nas últimas décadas, os direitos econômicos, sociais e culturais. O descaso é um triste reflexo de uma sociedade marcada por injustiças e disparidades sociais. Não pode haver Estado de Direito em meio a políticas públicas que geram a humilhação do desemprego e o empobrecimento de segmentos cada vez mais vastos da população,

acarretando a denegação da totalidade dos direitos humanos, no Brasil e no mundo. Não faz sentido levar às últimas consequências o princípio da não-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, e tolerar ao mesmo tempo a discriminação como “inevitável” em relação aos direitos econômicos e sociais. Registra-se aqui que, a pobreza crônica não é uma fatalidade, mas infelizmente a materialização atroz da crueldade do ser humano. Os Estados são responsáveis pela observância da totalidade dos direitos humanos, principalmente os econômicos, sociais, políticos e culturais.

5. Notas de conclusão

De fato, é inegável a necessidade de que os representantes dos Estados saibam lidar adequadamente com os temas nesse artigo abordados, possibilitando, assim, sempre que necessário for, o surgimento de um Tratado ou Acordo Internacional para protegê-los, sendo imprescindível a existência dos mesmos para a efetiva vinculação e compromisso dos Estados. É importante destacar que a crescente exigência de que os Estados sejam democráticos para serem considerados legítimos no sistema internacional contrasta fortemente com o baixo grau de democratização das instituições internacionais, que cada vez mais afetam a vida e as possibilidades dos indivíduos no mundo, principalmente nos dias de hoje.

A incorporação da retórica dos direitos humanos na formulação dos objetivos de política externa de atores importantes do sistema internacional, como os Estados Unidos e a Reino Unido, tem um efeito contraproducente, do ponto de vista de uma política internacional de direitos humanos. A dificuldade em distinguir os interesses particulares dos imperativos morais em ações como o bombardeio da Sérvia ou a invasão do Iraque contribuem para criar uma atmosfera de desconfiança em relação à política dos direitos humanos. Isso se reflete até mesmo em uma postura hostil às ONGs que trabalham com direitos humanos e direitos humanitários nas zonas atingidas por conflitos violentos.

Podemos afirmar que a retórica dos direitos humanos se tornou tão forte que as mais diversas propostas políticas tentam de alguma forma expressar em uma linguagem compatível com os direitos humanos. Isto nos remete ao nosso problema inicial, sobre a formação do regime internacional de proteção aos direitos humanos, e sobre o significado da construção desse regime para as relações internacionais. A variedade de propostas que se escondem sob o manto da retórica dos direitos humanos é tão ampla, que torna mais do que nunca necessária uma reflexão sobre a política internacional dos direitos humanos.

Urge despojar este tema de toda retórica, e passar a tratar os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos que são. Só se pode conceber a promoção e proteção dos direitos humanos a partir de uma *concepção integral* dos mesmos, abrangendo todos em conjunto (os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). A visão atomizada ou fragmentada dos direitos humanos leva inevitavelmente a diversas distorções, a prevalecer o atual quadro de deterioração das condições de vida da população, a afligir hoje tantos países, poderão ver-se ameaçadas inclusive as conquistas dos últimos anos no campo dos direitos civis e políticos. Impõe-se, assim, uma concepção necessariamente integral de todos os direitos humanos.

A par da visão integral dos direitos internacionais humanos e humanitários no plano conceitual, a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as violações de direitos humanos em

toda parte e a qualquer momento, – sendo este um grande desafio a defrontar o movimento internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI, pois, para enfrentá-lo, os órgãos internacionais de proteção necessitarão contar com consideráveis recursos adicionais, tanto humanos quanto materiais.

Evidentemente, ainda há muito o que se fazer para que os direitos humanos sejam verdadeiramente respeitados e cidadãos do mundo todo tenham assegurado o direito a uma vida mais digna e justa. Mas, na medida em que se configura em um pacto internacional que projeta avanços concretos, os 71 anos da Declaração devem ser celebrados a fim de que os valores e os propósitos contidos no documento possam estar verdadeiramente contemplados na atuação dos governos no mundo todo.

Cabe a nós, enquanto sociedade, se esforçar para promover o respeito a esses direitos e liberdades, estarmos atentos à efetiva aplicabilidade da cidadania, adotar medidas progressivas de caráter nacional e internacional, e assegurar o reconhecimento e a observância universal e efetiva de todos os 30 artigos que compõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Referências Bibliográficas

- Almeida, E.T.N.** (2015). *As Relações Internacionais Contemporâneas e os Conflitos Armados no Século XXI à luz do Direito Internacional*. [Em linha] Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/as_rel_internacionais_contemporaneas.pdf> Consultado em [26/11/2019].
- Bierrenbach, A.M.** (2011). *O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Branco, P.G.G. e Mendes, G.F.** (2011). *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Bobbio, N.** (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Cançado Trindade, A.A.** (1991). *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos – Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva.
- Cançado Trindade, A.A.** (1997). Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, pp. 167-177.
- Lampreaia, L.F.** (1998). *Direitos Humanos e Diplomacia*. Brasília: Itamaraty. [Em linha] Disponível em <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat1.pdf>> Consultado em [25/03/2019].
- Lobo, A. C.** (2015). *As Nações Unidas e os Direitos Humanos*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992015000300004> [Consultado em 26/03/2019].
- Moraes, A. de.** (2005). *Direitos Humanos Fundamentais*. 6ª ed. São Paulo: Atlas.
- ONU** (2019a). *O que são os Direitos Humanos*. [Em linha]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>> [Consultado em 26/11/2019].
- ONU** (2019b). *As Nações Unidas e os Direitos Humanos*. [Em linha]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>> [Consultado em 26/11/2019].

- Piovesan, F.** (2006). *Direitos Humanos - Anais Eletrônicos, São Paulo*, 06 dez. 2006. [Em linha] Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Direitos+humanos>> Consultado em [24/03/2019].
- Portela, P. H. G.** (2014). *Direito Internacional Público e Privado*. 6ª ed. São Paulo: JusPODIVM, pp. 819-844.
- Reis, R.R.** (2006). Os direitos humanos e a política internacional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, pp. 33-42. [Em linha] Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>> Consultado em [24/03/2019].
- Secretaria Especial de Direitos Humanos.** (2006). *Direitos Humanos: Documentos Internacionais. Brasília: Presidência da República*. [Em linha] Disponível em <<http://www.mpsp.mp.br>> Consultado em [26/11/2019].
- Souza, I.** (2017). A evolução dos Direitos Humanos no Brasil. [Em linha]. Disponível em <<https://www.politize.com.br/direitos-humanos-no-brasil/>> [Consultado em 05/04/2019].
- Sucupira, F.** (2005). *Governo brasileiro cria Comissão de Direito Humanitário*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Governo-brasileiro-cria-Comissao-de-Direito-Humanitario/5/1138>> [Consultado em 25/03/2019].
- Swinarski, C.** (1996). *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

A ilusão de progresso? Os limites políticos e operacionais das normas humanitárias difundidas pelas Nações Unidas

Fábio Reis

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais

fabiovlreis@gmail.com

Resumo

O artigo procura explorar os principais limites políticos e operacionais das normas de cariz humanitário difundidas por via das Nações Unidas. O argumento desenvolve-se numa lógica dicotómica: efetivamente, se, por um lado, a Organização das Nações Unidas permitiu gerar um consenso político para legitimar a adoção de normas conducentes à regulação do comportamento dos Estados em contextos intervencionistas, por outro lado verifica-se, sobretudo ao nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma marginalização dos mecanismos de resposta a violações dos direitos humanos. Por este motivo, considera-se que os avanços normativos se têm cingido a uma aplicação discursiva, ao invés de propiciarem uma alteração comportamental nas práticas intervencionistas dos Estados. Com efeito, assiste-se a uma retração política para desencadear intervenções com fins humanitários e, como consequência, a uma progressiva fragilização do regime internacional de proteção humana.

Palavras-chave: normas; operacionalização; proteção; Nações Unidas; Responsabilidade de Proteger.

Abstract

The article seeks to explore the main political and operational limits of the humanitarian norms broadcasted by the United Nations. The argument rests in two main assumptions: on the one hand, it is considered that the United Nations has generated political consensus towards the adoption of norms that could restrain the States' behavior in interventionist contexts; on the other hand, it is perceived that the United Nations Security Council systematically neglects the operationalization of mechanisms to respond to human rights violations. For this reason, the normative advances legitimated by the United Nations have been confined to a discursive application, instead of leading to a behavioral change in States' interventionist practices. Effectively, there is a noticeable political retreat to trigger humanitarian interventions and, as a consequence, a progressive weakening of the international human protection regime.

Keywords: norms; operationalization; protection; United Nations; Responsibility to Protect.

Introdução

A inclusão de elementos normativos no discurso humanitário pós-Guerra Fria tem sido uma constante, assumindo-se, aliás, como um imperativo político e moral dos proponentes de uma ordem internacional assente em princípios da paz liberal. Por sua vez, esta serve-se de uma lógica intervencionista assente em valores como a democracia, os direitos humanos e o humanitarismo, concentrados na figura institucional da Organização das Nações Unidas (ONU). Efetivamente, é sob a égide da ONU que têm sido legitimadas normas conducentes à transformação da atuação dos Estados em cenários de conflito e de crises humanitárias, tendo em vista a erradicação de violações dos direitos humanos e o garante da proteção individual.

Contudo, permanece evidente, particularmente no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a negligência dos decisores políticos face à perpetração de atrocidades em grande escala. Assiste-se, assim, à dificuldade em mobilizar a vontade política para operacionalizar mecanismos com a finalidade de atenuar o sofrimento humano. Este facto decorre do carácter exclusivamente regulador das normas que têm sido introduzidas por via da ONU, que carecem de poder para atribuir obrigações e proibições ao modo de atuação dos Estados.

Efetivamente, se, por um lado, a ONU permitiu gerar um consenso relativamente à adoção de normas conducentes ao garante da segurança dos indivíduos em contexto intervencionista, por

outro lado verifica-se uma marginalização institucional dos mecanismos de colmatação das ameaças individuais. Assim, em virtude de uma pluralidade de constrangimentos institucionais, os avanços normativos têm-se cingido a uma aplicação discursiva, ao invés de refletirem uma alteração das práticas intervencionistas dos Estados. Neste intuito, perpetuam-se as violações sistemáticas dos direitos humanos, sem que exista uma resposta concertada e incisiva por parte da comunidade internacional.

Tendo em conta esta problemática, o artigo procura aferir quais os principais limites e potencialidades do atual quadro normativo das Nações Unidas. Deste modo, num primeiro momento, o objetivo passa por analisar o contributo da teoria construtivista das Relações Internacionais na evolução normativa do sistema internacional, tecendo considerações relativamente ao papel das normas no condicionamento da atuação dos Estados em matéria de proteção dos direitos humanos. Posteriormente, são destacados os principais avanços normativos promovidos pela ONU nas últimas décadas, nomeadamente o surgimento do “novo humanitarismo”, da agenda de segurança humana e da Responsabilidade de Proteger (Responsibility to Protect ou R2P). Finalmente, enfatizando a componente operacional, é efetuado um balanço da evolução e progressiva operacionalização da R2P pelo CSNU, a fim de avaliar a influência da norma na prevenção e resposta a atrocidades em grande escala.

1. Caminhos e descaminhos do progresso normativo

1.1. A perspectiva construtivista e a evolução das normas no sistema internacional

O início da década de 1990 suscitou uma mudança paradigmática na disciplina de Relações Internacionais, em grande medida propiciada pelo advento e consolidação da teoria construtivista. Por oposição aos discursos realistas dominantes, o construtivismo menospreza a concepção de que as relações entre Estados são reguladas por uma série de constrangimentos sistémicos – como resultado da incessante busca por poder material e pela supremacia dos interesses nacionais –, em detrimento da influência exercida pela sociedade civil na esfera política (Checkel, 1998; Wendt, 1999). Mais precisamente, recorrendo ao contributo de Finnemore e Sikkink (1998, p. 894), defende-se a existência de um conjunto de ideias, crenças e expectativas sociais que determinam a fonte de poder e estabilidade internacional. Neste intuito, as normas sociais – definidas como “o padrão comportamental apropriado para os atores com uma determinada identidade” (Finnemore e Sikkink, 1998, p. 891) – tornam-se responsáveis pela atribuição de legitimidade aos atores políticos nos campos doméstico e internacional (Wendt, 1987, p. 360).

Sob um ponto de vista operacional, a materialização das normas verifica-se em dois domínios distintos, porém complementares: em primeiro lugar, na formação de práticas institucionais conducentes ao progresso e à sustentabilidade social (Adler, 1997, p. 337). Uma vez que, em regra geral, esta difusão normativa carece de um processo formal de criação de leis, as normas adquirem um valor consuetudinário, que se traduz num conjunto de práticas rotinizadas associadas a uma convicção de obrigatoriedade, todavia, desvinculadas de obrigações legais (Deyra, 2001, pp. 22-23); em segundo lugar, mediante a constituição de convenções políticas detentoras de personalidade legal ou de vinculação institucional que, após serem ratificadas, delimitam os comportamentos dos atores envolvidos (Berliner e Prakash, 2012, pp. 1-2). Recorrendo a um exemplo ilustrativo, identificam-se nesta categoria as normas consagradas com o Direito de Haia e o Direito de Genebra, que impõem obrigações à conduta dos Estados no decorrer de hostilidades.

Contudo, a evolução normativa é tudo menos um processo estático, sofrendo alterações consoante os interesses vigentes num determinado período temporal ou contexto espacial (Deitelhoff e Zimmermann, 2019, p. 5). Na verdade, ao longo do seu processo de disseminação e operacionalização institucional, as normas são alvo de múltiplas interpretações, sobretudo pelo seu reajustamento às prioridades dos decisores políticos. Neste intuito, é possível identificar três importantes categorias normativas: as normas emergentes, que incorporam as características de uma norma per se, mas que carecem ainda de reconhecimento político e estatutário; as normas consensuais, que são sistematicamente invocadas pelos decisores políticos; e, por último, as normas em decadência, que simplesmente caíram em desuso, ou cujos seus princípios foram sistematicamente menosprezados a ponto de se tornarem irrelevantes (Hehir, 2019, p. 67; Labonte, 2013, p. 50).

Já sob o ponto de vista da eficácia das normas, o debate revela-se fraturante. Demonstrar que uma determinada norma é essencial para a condução política – e que apresenta, de facto, um potencial sui generis – é um dos principais desafios inerentes à difusão normativa. Ainda que seja possível assumir que todas as normas atravessam uma fase de contestação, a maior ou menor gestão das expectativas e dos interesses “em

jogo” acaba por ditar se determinada norma adquire um cariz constitutivo, ou se, pelo contrário, se limita a regular informalmente determinados comportamentos estatais (Glanville, 2016, pp. 186-187). Neste plano, considera-se que as normas constitutivas são, geralmente, as mais contestadas, por visarem a criação de mecanismos de responsabilização e por vincularem legalmente os Estados a uma convenção, enquanto as normas reguladoras são mais passíveis de aceitação, dado de carecem de poder para atribuir obrigações e proibições à forma de atuação dos Estados (Finnemore e Sikkink, 1998, p. 891; Wendt, 1999, p. 92).

Por conseguinte, a eficácia de uma norma apenas pode ser medida em função de um conjunto de variáveis, nomeadamente mediante o apoio adquirido na sua difusão, pela contestação aquando de uma possível violação dos seus princípios e pela consistência da sua aplicação (Deitelhoff e Zimmermann, 2019, pp. 7-8). Todavia, como refere Hehir (2019, p. 58), a difusão de uma norma não se traduz necessariamente em influências positivas na ação estatal, podendo, pelo contrário, desencadear impactos negativos. Tal situação verifica-se recorrentemente em cenários de violações dos direitos humanos, quando Estados perpetradores de atrocidades instrumentalizam normas de teor vago a seu favor, quer para a prossecução dos seus interesses estratégicos, quer como defesa face à contestação externa.

1.2. Os limites das normas humanitárias e a fragilização do regime internacional de proteção

A título indicativo, não existe qualquer escassez de normas em matéria de proteção dos direitos humanos. Nas palavras de Mills, o mundo está repleto de normas com o objetivo de prevenir, parar e punir atrocidades em grande escala e, no entanto, estas sucedem-se com uma regularidade doentia, sem que exista uma resposta adequada por parte da comunidade internacional (Mills, 2018, p. 76).

Verifica-se, portanto, “uma clara disjunção entre a proliferação de normas e a persistência de violações dos direitos humanos” (Hehir, 2019, p. 149), que não só tem vindo a agravar-se nos últimos anos, como também tem sido legitimada por via de discursos de exceção ou pela mera inexistência de vontade política. Na verdade, o respeito pelas normas e pelas instituições responsáveis pela sua legitimação tem vindo progressivamente a diminuir (Deitelhoff e Zimmermann, 2019, p. 2), o que compromete o atual regime internacional de proteção humana.

Em grande medida, a descredibilização das normas no panorama humanitário assenta em três motivos distintos. Por um lado, a emergência de normas centradas na proteção individual veio desafiar o status quo do sistema internacional, inculcando obrigações morais à comunidade internacional quer na prevenção, quer na erradicação de violações dos direitos humanos (Badescu, 2011, p. 131). Contudo, uma vez que as normas mais recentes com o intuito de salvaguardar a proteção individual carecem de cariz constitutivo, a sua violação a nível intraestatal não gera repercussões legais – sendo difícil, na verdade, alocar vontade política para desencadear ações punitivas por parte da comunidade internacional. Como refere Fitzmaurice (2006, p. 205), os próprios tratados internacionais em matéria de direitos humanos não criam direitos ou obrigações entre os Estados com base numa lógica de reciprocidade, o que gera uma maior complacência a respeito de uma possível intervenção contra um Estado perpetrador de atrocidades.

Seguindo este raciocínio, a desvalorização das normas humanitárias prende-se, também, com a inexistência de mecanismos internacionais de responsabilização imparciais e consistentes (Hehir, 2019,

p. 151). Este facto é particularmente evidente pela atuação (ou retração) do CSNU em cenários de crises humanitárias, bem como pela inação do Tribunal Penal Internacional (TPI) em matéria de condenação de atrocidades cometidas sob a jurisdição de um Estado soberano (Evans, 2015, p. 923). Além disso, enquanto predominar a lógica estatal de defesa fervorosa das normas apenas como um meio para o alcance de interesses estratégicos (Herman e Shannon, 2001, p. 651 *apud* Bellamy, 2013a, p. 342), abre-se progressivamente caminho para uma fragilização dos direitos humanos à escala global.

Em último lugar, salienta-se a contração dos Estados pela ratificação de elementos do direito internacional humanitário, sobretudo a respeito de convenções internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos. Independentemente de manifestarem publicamente o seu interesse pelas normas de cariz constitutivo, é necessário que os Estados ratifiquem e atribuam preponderância às convenções, em grande medida para que seja possível internalizar as inovações normativas na sua esfera doméstica. Note-se, porém, que vários Estados permanecem ainda alheios à ratificação das Convenções de Genebra, ou da própria Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Welsh, 2016, p. 2).

Deste modo, conclui-se que a evolução normativa do sistema internacional não permitiu, até à data, alterar significativamente o comportamento dos Estados face a violações dos direitos humanos. Tendo em conta a manifesta fragilidade dos mecanismos de responsabilização internacional, a difusão de normas humanitárias revela-se profundamente limitada, sobretudo no que concerne a normas de cariz regulador. Neste intuito, multiplica-se a existência de “hollow norms”, caracterizadas por Hehir (2019, p. 58) como normas inerentemente maleáveis, que podem ser invocadas sem que daí advenha qualquer ação ou consequência e que, em última análise, acabam por ser apropriadas pelos próprios Estados que visavam regular.

2. Rumo ao progresso, ou evidências de retrocesso? A linhagem normativa das Nações Unidas

Paralelamente à difusão de normas pela via estatal, a década de 1990 caracteriza-se pela crescente legitimação de elementos normativos através das organizações internacionais. Neste plano, ao ser tomada como a principal organização intergovernamental responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, a ONU serviu de palco à criação e difusão de um conjunto de normas humanitárias, que procuraram responder à expectativa de assegurar a proteção dos indivíduos mais vulneráveis.

Assim, inaugurou-se um desenvolvimento normativo que conduziu à reformulação das políticas intervencionistas dos Estados – por intermédio da flexibilização do incontestado conceito de soberania “absoluta” –, favorecendo a atribuição de legitimidade à comunidade internacional para intervir com fins humanitários num determinado Estado soberano. O objetivo passaria, sobretudo, por evitar a cumplicidade da comunidade internacional face a violações dos direitos humanos (Chalk *et al.*, 2012, p. 37). Neste seguimento, consolidou-se, no seio da ONU, a noção de “novo humanitarismo”, assente na possibilidade de um Estado (ou grupo de Estados) recorrer ao uso da força, tendo em vista a prevenção ou erradicação de violações em grande escala dos direitos fundamentais dos indivíduos, sem a permissão do Estado em que a força é aplicada (Holzgrefe e Keohane, 2013, p. 18).

Esta mudança paradigmática encontra-se aliada à constatação de que seria necessário aprimorar os meios de prevenção e resolução de conflitos de forma a garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais. É neste contexto que, em 1992, o ex-secretário geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, propõe um conjunto de princípios destinados a reforçar os meios de diplomacia preventiva e as operações de manutenção e imposição de paz, consagrados no documento *Uma Agenda para a Paz*. No documento está plasmada a convicção de que o incremento do uso de força nas missões de paz contribuiria para a colmatação de atrocidades em grande escala, mediante a tomada de medidas coercivas previstas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (ONU, 1992, p. 20).

Contudo, face à dificuldade em adequar a proporcionalidade do uso da força no decorrer de uma crise humanitária, a Agenda para a Paz foi apontada como um documento idealista, com uma reduzida eficácia operacional. Por esta razão, o modelo intervencionista das Nações Unidas demonstrou a sua fragilidade, sendo a própria ideologia de reforço normativo da organização consideravelmente abalada. Tal tornou-se evidente com a intervenção na Somália (1992/1993), caracterizada por uma dependência excessiva do uso de força militar, que não só não permitiu assegurar a proteção dos civis (ICISS, 2001, p. 11), como também reacendeu os focos de contestação internacional às práticas humanitaristas da organização.

Por conseguinte, tendo presente a necessidade de ultrapassar as limitações do uso de força militar, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) cria, em 1994, o conceito de segurança humana. De acordo com o PNUD, seria necessário alcançar “uma transição profunda de pensamento” (1994, p. 22), mediante a constituição dos indivíduos como principais referentes de segurança. Por esta via, os Estados poderiam ser responsabilizados pela incapacidade de proteger a sua população (Axworthy, 2001, p. 19), e o leque das ameaças poderia ser alargado para além das ameaças violentas aos indivíduos. Efetivamente, o PNUD define a segurança humana como “a segurança contra ameaças crónicas como a fome, doenças e repressão”, estando aliada à “proteção contra interrupções súbitas e prejudiciais nos padrões da vida quotidianos” (1994, p. 23).

Ainda assim, a tentativa do PNUD em desafiar o status quo do sistema internacional revelou-se substancialmente ineficaz. Nos anos subsequentes à difusão dos princípios de segurança humana, o Estado permaneceu inabalavelmente como o principal provedor de segurança (Gasper, 2005, p. 240). A nível da comunidade académica, os princípios normativos consagrados na definição de segurança humana foram considerados demasiado vagos para que o conceito se tornasse útil na proteção dos indivíduos, ou influente na redefinição das agendas de política externas (Paris, 2001, p. 88; King e Murray, 2001, p. 591). Por este motivo, o conceito foi tido como normativamente atrativo, mas operacionalmente frágil (Newman, 2004, p. 358), devido à dificuldade em gerar consenso político para a colmatação das ameaças à segurança individual.

Apesar da sua diminuta eficácia operacional, a definição de segurança humana tornou consensual o ideal de que, caso um Estado se demonstrasse incapaz de cumprir as suas responsabilidades para com a sua população, deveria dispor-se a receber auxílio por parte da comunidade internacional (Deng, 2004, p. 20). Esta noção tem a sua génese no conceito de “soberania como responsabilidade”, avançado por Francis Deng e Roberta Cohen. Para os autores, a falha do aparelho estatal relativamente à proteção dos civis deveria traduzir-se na existência de consequências internacionais, nomeadamente no acato de medidas

sancionatórias definidas pelo CSNU (Deng e Cohen, 1998, p. 275). Efetivamente, o conceito foi transposto para a ONU mediante o apoio discursivo concedido por Kofi Annan, tendo defendido que a soberania deveria deixar de servir como um escudo para crimes contra a humanidade (2000, p. 48). Assim, apesar de não ser descartado o uso da força para fins humanitários, seria considerado um instrumento de último recurso, apenas legítimo caso todos os meios pacíficos tivessem sido previamente esgotados (ONU, 2000, p. 48).

Tornou-se necessário, portanto, ultrapassar em definitivo os dilemas políticos e operacionais inerentes à realização de intervenções humanitárias. Neste intuito, o Canadá fomentou, em 2000, a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS). No relatório *The Responsibility to Protect*, a ICISS procurou substituir a terminologia “intervenção humanitária” pela nova concepção de “Responsabilidade de Proteger”, visando ultrapassar a tensão entre soberania e direitos humanos (Bellamy, 2005, p. 35). À semelhança da agenda de segurança humana, a R2P coloca ênfase nas necessidades prementes dos indivíduos em cenários de crise humanitária, defendendo a sobreposição do imperativo humanitário aos interesses dos Estados intervencionistas (Thakur, 2013, p. 65; ICISS, 2001, p. 13).

A doutrina viria a ser adotada por unanimidade em 2005, na Cimeira Mundial das Nações Unidas, adquirindo o estatuto de norma. A nível operacional, o espectro de ação da R2P é restringido aos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (ONU, 2005, p. 30). Por sua vez, o CSNU é apontado como o único órgão detentor de legitimidade para ativar os princípios da norma, possuindo espaço de manobra para operacionalizar os meios destinados à proteção dos indivíduos contra os quatro crimes mencionados (ONU, 2005, p. 30).

Nos anos seguintes, a inexistência de indicadores operacionais gerou algum ceticismo relativamente à robustez da norma. Por este motivo, Ban Ki-moon propiciou, em 2009, uma reformulação da R2P, através da criação de três pilares: o primeiro coloca o ónus na responsabilidade dos Estados pela proteção da sua população contra os crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade; o segundo assenta na responsabilidade da comunidade internacional em auxiliar um Estado a cumprir os deveres de proteção dos seus cidadãos; já o terceiro pilar prevê, em último recurso, a realização de intervenções militares, caso um Estado se manifeste incapaz de proteger ou seja o perpetrador de crimes humanitários contra a sua população (ONU, 2009, pp. 8-9). É exatamente esta a configuração que vigora até aos dias de hoje, não tendo sido contestada a legitimidade dos princípios de prevenção e de proteção avançados por Ban Ki-moon (Luck, 2015, p. 500).

Efetivamente, de um ponto de vista concetual, são diversos os princípios que legitimam a efetiva proteção dos indivíduos em cenários de crise humanitária. Todavia, 10 anos volvidos desde o último aprimoramento normativo no seio da ONU, o balanço possível de extrapolar deste conjunto de inovações normativas é deveras limitado. Por um lado, assiste-se a uma marginalização institucional da segurança humana, estando ausente, simultaneamente, dos discursos e práticas da organização – o que compromete a priorização da segurança dos indivíduos em contexto intervencionista (Tadjbakhsh, 2013, p. 54). Tal deve-se, em grande medida, ao facto de os membros permanentes do CSNU identificarem os desafios do mundo em desenvolvimento (Estados falhados, conflitos e pobreza) como uma ameaça não-tradicional à sua própria segurança, e não como verdadeiras “emergências” de segurança humana per se (Newman, 2014, p. 235).

Por outro lado, tem sido cada vez mais frequente a integração dos princípios da Responsabilidade de Proteger nas resoluções do CS. Todavia, permanece ainda inconclusivo se a norma pode funcionar como um complemento à efetiva proteção de civis (Bellamy, 2015, p. 81). Neste contexto, de seguida procura-se aferir se a elevação da R2P a um estatuto de norma alterou, de facto, as práticas intervencionistas dos Estados ou se, pelo contrário, se assume como uma norma instrumentalizada pelo CSNU, sem impacto efetivo no mundo real.

3. A Responsabilidade de Proteger e os limites das normas humanitárias

Considerada “o desenvolvimento normativo mais relevante do nosso tempo” (Thakur e Weiss, 2009, p. 23), a R2P ascendeu celeremente ao palco da arena política internacional, acompanhada pela expectativa de que poderia tornar-se num elemento decisivo na prevenção e resposta a atrocidades em grande escala. Em comparação com a evolução das normas humanitárias, o surgimento da R2P não desencadeou focos de contestação, sendo harmoniosamente legitimada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e tendo sido, inclusive, elemento basilar da Constituição da União Africana.

Pese embora o potencial “transformador” inerente à R2P, não foi feita qualquer alusão à criação de novas instituições que favorecessem a difusão da norma, ou sequer tida em conta a necessidade de criar leis que delimitassem a conduta da comunidade internacional no decorrer de intervenções humanitárias (Bellamy, 2008, p. 63). Como refere Evans (2015, p. 259), um dos responsáveis pela elaboração da R2P, “a criação da doutrina não intentou gerar novas regras internacionais, nem depreciar as fundações das convenções tradicionais”. Deste modo, a institucionalização da R2P teve sempre presente os limites da configuração política do CSNU, aludindo apenas à necessidade de gerar uma maior vontade política para os Estados se comprometerem com a proteção dos indivíduos vítimas de atrocidades (Hehir, 2012, p. 120).

Seria expectável que, ao possuir um teor normativo, a R2P dificultasse a legitimação de comportamentos hostis por parte de um Estado contra a sua própria população e que, nesses casos, favorecesse a tomada de medidas de carácter sancionatório por parte do CSNU (Evans, 2008, p. 241). No fundo, poderia assumir-se que após expressarem formalmente o seu apoio pela R2P, os Estados ficariam submetidos a uma lógica de “condicionamento retórico” (Glanville, 2016, p. 185), que se traduziria na sua responsabilização caso falhassem com os seus compromissos de proteção individual (Bellamy, 2010, p. 159). Assim, ainda que detenha um estatuto de norma, a R2P assume-se como uma “norma complexa” (Welsh, 2013, p. 384) de cariz regulador, já que não possui forma de condicionar – por via da imposição de obrigações ou proibições – o comportamento dos Estados.

Por este motivo, o período subsequente à institucionalização da R2P revelou-se dececionante, à medida que proliferaram atrocidades em grande escala cometidas pelos próprios Estados que concederam legitimidade à norma. Além do mais, tornou-se claro que a efetiva operacionalização da norma iria exigir um grau de compromisso político inconciliável com as disposições dos membros permanentes do CSNU – com destaque para a Rússia e a China, que se opuseram constantemente à violação do princípio de soberania estatal, a favor de possíveis intervenções armadas por parte da comunidade internacional. Deste

modo, a terminologia da R2P foi sistematicamente empregue em relação ao seu primeiro pilar – com o CSNU a relembrar os Estados que seria necessário cumprirem a sua responsabilidade de proteger a sua população –, sem que daí tenham advindo quaisquer benefícios da utilidade da norma (Hehir, 2010, p. 234).

Todavia, na iminência de serem descredibilizados, os proponentes da R2P adotaram uma postura assertiva, referindo que as constantes violações da norma não se traduziam na impossibilidade de a operacionalizar (Welsh, 2013, p. 383); pelo contrário, socorreram-se da constante integração da R2P no discurso do CSNU para destacar que a contestação à vertente operacional dotava a norma de maior robustez (Evans, 2008, p. 241). Por conseguinte, qualquer influência positiva da R2P seria uma evidência do progresso da norma, ao passo que cada obstáculo operacional poderia ser interpretado como “um aspeto lamentável, mas simultaneamente inevitável, na evolução da norma” (Hehir, 2019, p. 62).

Efetivamente, a R2P ganharia destaque com a intervenção da comunidade internacional na guerra civil da Líbia, em 2011. Até à data, acumularam-se casos que refletem indubitavelmente a retração na aplicabilidade da norma – como, por exemplo, no conflito do Darfur (2005), na disputa étnica do Quénia (2007), ou na guerra civil do Sri Lanka (2009). Porém, com a Líbia surgiu a oportunidade de conceder um novo ímpeto à norma, já que o CSNU faz referência aos princípios da R2P para legitimar uma operação militar com mandato de proteção de civis, menosprezando o princípio da não-ingerência nos assuntos internos de um Estado. Ainda assim, em momento algum foi colocado em prática o terceiro pilar da R2P, já que ambas as Resoluções 1970 e 1973 do CSNU estão desprovidas de qualquer referência à realização de uma intervenção militar, em último recurso, com a finalidade de assegurar a responsabilidade pela proteção do povo líbio (Chandler, 2012, p. 221; Hehir, 2015, p. 691). Como resultado, a proteção da população civil foi largamente inviabilizada, além de ter ficado patente o desconforto do CSNU pela operacionalização dos elementos coercivos da R2P (Welsh, 2011, p. 255).

Perante este contexto, instaurou-se uma regularidade perversa no seio do CSNU: a invocação do primeiro e segundo pilares da R2P passou a ser cada vez mais constante, ao mesmo tempo que se verifica uma progressiva deterioração global do respeito pelos direitos humanos e a um incremento de cenários de atrocidades em grande escala (Evans, 2015, p. 915; Hehir, 2019, p. 68). Em termos práticos, entre 2011 e 2019 o CSNU invocou 64 vezes o primeiro pilar da R2P – aludindo ao facto dos Estados serem os principais responsáveis pela proteção da sua população, de forma a travar o aumento de atrocidades –, enquanto o segundo pilar da norma foi invocado apenas 12 vezes – sobretudo face ao agravamento da perpetração de atrocidades nos Estados do Mali, Sudão do Sul e República Democrática do Congo (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019).

Dada a invocação retórica da R2P pelo CSNU, a AGNU tem procurado operacionalizar os princípios da norma em relação à fase de prevenção de conflitos. Neste plano, além de ter reforçado os poderes dos conselheiros especiais para a prevenção de genocídio e para a R2P, António Guterres tem vindo a apelar a um maior engajamento da comunidade internacional para com a implementação de mecanismos de alerta antecipado, na ânsia de colmatar o surgimento de atrocidades em grande escala (ONU, 2019). Nas palavras do Secretário-Geral, apesar do progresso político e institucional na implementação da Responsabilidade de Proteger, enfrentamos uma lacuna cada vez maior entre as nossas responsabilidades e os desafios diários das populações mais vulneráveis. Com demasiada frequência, não conseguimos traduzir os primeiros

sinais de crimes violentos em ações decisivas que permitam evitá-los. [Por este motivo], peço aos Estados que cumpram com os seus compromissos em matéria de proteção individual (ONU, 2019, p. 12).

Não só, mas também pelo apelo de Guterres, é cada vez mais frequente a difusão normativa da R2P na forma de iniciativas estatais, cujo intuito é o de contornar a insuficiência do CSNU na implementação da norma. Assim, destacam-se as ações implementadas pela “Focal Point Network” e pelo grupo “Friends of R2P”, sobretudo: na integração dos princípios da R2P nas políticas nacionais dos Estados-membros; na coordenação de sanções internacionais a Estados perpetradores de atrocidades em grande escala; ou, ainda, na conceção de possíveis elementos de reforço da norma (Evans, 2015, p. 922; Kendal, 2013, pp. 14-15).

Com efeito, ainda que o CSNU permaneça o único órgão com legitimidade para operacionalizar a R2P, a norma tem adquirido elementos de “soft law” internacional, viabilizando o incremento dos níveis de compromisso estatal em matéria de prevenção de atrocidades em grande escala. Deste modo, a “popularidade” da R2P na esfera política tem vindo a aumentar, principalmente à medida que é atribuída uma menor ênfase ao seu terceiro pilar. Já a nível académico, tal é visto como uma afirmação da problemática inerente ao desafio do status quo internacional e como a manifesta instrumentalização da norma, sem que daí resulte qualquer ação proativa ou o estabelecimento de compromissos a respeito da proteção dos indivíduos em cenários hostis (Hehir, 2019, p. 70; Welsh, 2013, p. 373).

Através do “desmembramento” dos três pilares da R2P, é possível constatar a existência de um progresso normativo – sobretudo com incidência no primeiro pilar da norma – que não deve ser menosprezado. A título de exemplo, atualmente nenhum Estado questiona a sua responsabilidade pela proteção da sua população contra a perpetração de atrocidades. Por si só, este facto revela uma transição de pensamento face à década de 1990, servindo de base a uma progressiva alteração do comportamento dos Estados no sistema internacional. Apesar disso, perpetua-se a carência de indicadores que revelem a influência positiva da R2P no mundo real, quer seja pela dificuldade em demonstrar o sucesso das intervenções preventivas (Paris, 2014, p. 572), quer seja pela rejeição de uma reforma legal há muito necessária – a respeito do CSNU.

Visto que permanece alheio às necessidades mais prementes dos indivíduos, em benefício da prossecução dos interesses individuais dos seus membros-permanentes, o CSNU assume-se, atualmente, como um órgão internacional profundamente obsoleto. Caso contrário, revelaria abertura para a adoção de uma dinâmica assente na prevenção de atrocidades – como avançado pelo Brasil (2011) na proposta da “Responsabilidade ao Proteger” – ou, porventura, reconhecera a possibilidade de um desbloqueio operacional a favor da operacionalização da R2P, mediante a abstenção do direito de veto – como sugerido pela ICISS (2001) e, posteriormente, pela França (2013) (Bellamy, 2013b, p. 31; Evans, 2015, p. 918; ICISS, 2011, p. XIII). Em última análise, enquanto vigorar a atual configuração do CSNU, a R2P permanecerá uma norma remetida para o domínio da persuasão moral, isto é, “um slogan rotineiramente invocado” (Hehir, 2019, p. 222) aquando da inação da comunidade internacional face a violações graves e sistemáticas dos direitos humanos.

Conclusão

O artigo procurou evidenciar as fragilidades do atual quadro normativo das Nações Unidas, mediante a interpretação da tipologia das normas introduzidas por via desta organização internacional. Com efeito, verifica-se que as normas legitimadas pela ONU carecem de um teor constitutivo, que permita incutir obrigações e proibições à forma de atuação dos Estados no decorrer das intervenções da comunidade internacional para fins humanitários. Assim, a ONU tem vindo progressivamente a difundir normas que não detêm poder para alterar o comportamento dos Estados, servindo, aliás, para perpetuar o status quo do sistema internacional, designadamente – através da instrumentalização de que são alvo por parte do CSNU. Por este motivo, multiplicam-se os cenários de crises humanitárias – que são acompanhados pela perpetração de atrocidades em grande escala –, perante a flagrante ausência de vontade política para operacionalizar mecanismos de prevenção e resposta a violações dos direitos humanos.

O surgimento da Responsabilidade de Proteger procurou exatamente colmatar a retração política em intervir para fins humanitários em Estados soberanos, com o objetivo de reforçar o débil regime internacional de proteção que se encontra sob a alçada do CSNU. Todavia, ao invés de se afirmar como uma norma conducente ao garante da proteção individual em cenários intervencionistas, a operacionalização da R2P tem-se limitado a um domínio puramente discursivo. Assim sendo, a eficácia da norma reside na capacidade de incutir constrangimentos morais aos Estados perpetradores de atrocidades. Dada a evidente fragilidade dos mecanismos de responsabilização internacional, o respeito pela norma é sistematicamente menosprezado, sendo, aliás, considerada um elemento de retórica política.

Contudo, tendo em conta os focos de contestação à atuação do CSNU, existe a possibilidade de a R2P poder constituir-se como um elemento vital para a condução da política internacional em matéria de proteção dos direitos humanos. Neste plano, salienta-se a “descentralização” dos princípios da norma, traduzida na constituição de grupos de Estados, cujo intuito passa por combinar a retórica política com o incremento da proteção individual em cenários hostis. Face a uma severa deterioração do panorama humanitário internacional, existirá certamente a necessidade de consolidar a operacionalização de normas humanitárias como a R2P, não só demodo a prestar auxílio às populações mais vulneráveis, como também a responder à proliferação de ameaças globais que requerem a constituição de esforços cooperativos sem precedentes.

Referências Bibliográficas

- Adler, E.** (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3, pp. 319-363.
- Axworthy, L.** (2001). Human Security and Global Governance: Putting People First. *Global Governance*, 7, pp. 19-23.
- Badescu, C.** (2011). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*. Oxon: Routledge.
- Bellamy, A.** (2005). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq. *Ethics and International Affairs*, 19 (2), pp. 31-54.

- Bellamy, A.** (2008). The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. *International Affairs*, 84 (4), pp. 615-639.
- Bellamy A.** (2010). The Responsibility to Protect – Five Years On. *Ethics and International Affairs*, 24(2), pp. 143-169.
- Bellamy, A.** (2013a). The Responsibility to Protect: Added value or hot air? *Cooperation and Conflict*, 48(3), 333-357.
- Bellamy, A.** (2013b). *The Responsibility to Protect: Towards a “Living Reality”*. Londres, Associação das Nações Unidas.
- Bellamy A.** (2015). *The Responsibility to Protect*. Oxford, Oxford University Press.
- Berliner, D.; Prakash, A.** (2012). From norms to programs: The United Nations Global Compact and global governance. *Regulation & Governance*, pp 1-18.
- Chalk, F.; Dallaire, R.; Matthews, K.** (2012). The Responsibility to React In: Knight, A.; Egerton, F. (Eds.) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxon, Routledge, pp. 36-49.
- Chandler, D.** (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43 (3), pp. 213-229.
- Checkel, J.** (1998). The Constructive Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50, pp. 324-348.
- Deitelhoff, N.; Zimmermann, L.** (2019) Norms under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness. *Journal of Global Security Studies*, 4, pp. 2-17.
- Deng, F.** (2004). Impact of State failure on Migration. *Mediterranean Quarterly*, 15(4), pp. 16-36.
- Deng, F.; Cohen, R.** (1998). *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington, Brookings Institution.
- Deyra, M.** (2001). *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa, Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- Evans, G.** (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocities Once and For All*. Washington, Brookings Institution Press.
- Evans, G.** (2015). R2P: The Next Ten Years In Bellamy, A.; Dunne, T. (Eds.) *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxford, Oxford University Press, pp. 913-931.
- Finnemore, M.; Sikkink, K.** (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52 (4), pp. 887-917.
- Fitzmaurice, M.** (2006). The Practical Workings of the Law of Treaties In Evans, M. (Ed.) *International Law*. Oxford, Oxford University Press, pp. 205-206.
- Gasper, D.** (2005). Securing Humanity: Situating ‘Human Security’ as Concept and Discourse. *Journal of Human Development*, 6(2), pp. 221-245.
- Glanville, L.** (2016). Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm. *Cooperation and Conflict*, 51, pp. 184-199.
- Global Centre for the Responsibility to Protect** (2011) *Meeting of National Focal Points on R2P*. Disponível em <http://www.globalr2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-1-april-2018.pdf> [Consultado em 26/05/2019].

- Hehir, A.** (2010). The Responsibility to Protect: ‘Sound and Fury Signifying Nothing’? *International Relations*, 24, pp. 218-239.
- Hehir, A.** (2012). *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of the Humanitarian Intervention*. Reino Unido, Palgrave Macmillan.
- Hehir, A.** (2015). From Human Security to the Responsibility to Protect: The Co-Option of Dissent? *Michigan State International Law Review*, 23(3), pp. 675-699.
- Hehir, A.** (2019) *Hollow Norms and the Responsibility to Protect*. Suíça, Palgrave MacMillan.
- Holzgrefe, J.; Keohane, R.** (2003) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge, Cambridge University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)** (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, International Development Research Centre.
- Kendal, D.** (2013). *Denmark and the Responsibility to Protect (R2P): How Denmark can further contribute to the prevention of mass atrocities*. Copenhagen, Human Rights Consulting.
- King, G.; Murray, C.** (2001). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, 116 (4), pp. 585-610.
- Labonte, M.** (2013). *Human Rights and Humanitarian Norms, Strategic Framing, and Intervention*. London, Routledge.
- Luck, E.** (2015). R2P at Ten: A New Mindset for a New Era? *Global Governance*, 21, pp. 499–504.
- Mills, K.** (2018). Will the World Ever Be Interested in Stopping Atrocities? In Totten, S. (Ed.) *Last Lectures on the Prevention and Intervention of Genocide*. London, Routledge, Parte III (9).
- Newman, E.** (2004). A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept. *Security Dialogue*, 35(3), pp. 358-359.
- Newman, E.** (2014). The United Nations and Human Security: Between Solidarism and Pluralism In Martin, M.; Owen, T. (Eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon, Routledge, pp. 225-238.
- Organização das Nações Unidas (ONU)** (1992) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Nova Iorque, ONU, A/47/277.
- Organização das Nações Unidas (ONU)** (2000) *‘We the Peoples’: The Role of the UN in the 21st Century*. Nova Iorque, ONU, A/54/2000.
- Organização das Nações Unidas (ONU)** (2005) *World Summit Outcome*. Nova Iorque, ONU, A/RES/60/1.
- Organização das Nações Unidas (ONU)** (2009) *Implementing the Responsibility to Protect*. Nova Iorque, ONU, A/63/677.
- Organização das Nações Unidas (ONU)** (20019) *Responsibility to Protect: from early warning to Early action*. Nova Iorque, ONU, A/72/884.
- Paris, R.** (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26, pp. 87-102.
- Paris, R.** (2014). The ‘Responsibility to Protect’ and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. *International Peacekeeping*, 21 (5), pp. 569-603.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1994)

Human Development Report. Nova Iorque.

Tadjbakhsh, S. (2013). In Defense of the Broad View of Human Security In Martin, M.; Owen, T. (Eds.) *Routledge Handbook of Human Security*. Oxon, Routledge, pp. 43-57.

Thakur, R. (2013). R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. *The Washington Quarterly*, 36 (2), pp. 61-76.

Thakur, R.; Weiss, T. (2009). R2P: From Idea to Norm – and Action? *Global Responsibility to Protect*, 1, pp. 22-53.

Welsh, J. (2011). Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP. *Ethics and International Affairs*, pp. 255-261.

Welsh, J. (2013). Norm Contestation and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, 5 (4), pp. 365–396.

Welsh, J. (2016). The Responsibility to Protect at Ten: Glass Half Empty or Half Full?. *The International Spectator*, 51 (2), pp. 1-8.

Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41, pp. 335-370.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Discussões acerca da intervenção federal no Rio de Janeiro à luz do Direito Internacional Humanitário

José Djalisson Santos Oliveira

Bacharelado em Direito

Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

oliveira.eujose@gmail.com

Resumo

O presente trabalho objetiva discutir o Direito Internacional Humanitário (DIH), a Convenção IV de Genebra – com normas voltadas à proteção dos não combatentes – o Protocolo II – que promove a proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais – e a realidade fluminense acerca da intervenção federal. Ocorre que no Rio de Janeiro, uma das maiores cidades do Brasil (país signatário das Convenções de Genebra), diversos conflitos entre gangues e intervenções policiais violentas são frequentes. Em 2018 o Governo do Brasil iniciou uma intervenção federal, impondo forças armadas federais. Nesse período de intervenção, que ocorreu entre fevereiro e setembro de 2018, 1.024 suspeitos morreram em confronto com agentes nas favelas. Foram registrados nesses oito meses, em média, quatro homicídios decorrentes de intervenção policial por dia. Dentre os suspeitos homens e mulheres e, até, crianças, que não participavam do confronto, pereceram. A problemática central pretende examinar a possibilidade jurídica de aplicação da Convenção, seus limites e discussões. O trabalho deságua na análise crítica acerca das ações do grupo militar federal sob a perspectiva das normas internacionais, nomeadamente a Convenção de Genebra, o acolhimento dos cidadãos dessas comunidades presentes nestes conflitos, tidos como não-internacionais, além da atenção para essa proteção, ressaltando a necessidade de uma evolução normativa e urgente do acesso ao DIH. Ademais, a pesquisa utilizará a abordagem da natureza metodológica qualitativa. Serão explorados dados oficiais, bibliografia, artigos e as legislações pertinentes ao tema proposto. Quanto ao objetivo do estudo, este é de caráter exploratório, pois detalha e analisa conceitos principiológicos da Convenção IV de Genebra e do DIH.

Palavras-chave: Direito Internacional Humanitário; Conflitos não-internacionais; Intervenção Militar; Proteção aos não combatentes.

Abstract

The present work has as its objective the right to International Humanitarian Law (IHL), the Geneva Convention IV – with the rules for the protection of the rights of combatants – Protocol II – which promotes the protection of non-international armed parties – and the fluminense reality on the Federal Intervention. It occurred in Rio de Janeiro, one of the main cities of Brazil, where police forces and violence are frequent. In 2018 the Government of Brazil initiated a federal action, imposing the federal military. During this intervention period, which took place between February and September 2018, 1,024 suspects died in confrontation with agents in the favelas. In eight months, on average, four national homicides per day resulted of police intervention. Suspect women and men,

and women, and even children, who did not participate in the confrontation, perished. One central issue is the implementation of the Convention, its limits and its discussions. The work of critical analysis on the actions of the military group from the perspective of the international norms, i.e. the convention of Geneva, the reception of the example entities present in the conflicts, the international initiatives, besides the attention to this protection, emphasizing the rule of one normative and urgent evolution of access to IHL. In addition, the research will use an approach of qualitative methodological nature. Official data, bibliography, articles and legislation relevant to the proposed theme will be explored. With regard to the study, this is an exploratory, specific and analytical basic study of Geneva Convention IV and IHL.

Keywords: International Humanitarian Law. Non-international conflicts. Military intervention. Protection of non-combatants.

1. Introdução

O Direito Internacional Humanitário (DIH) surge com o crescimento da responsabilidade humanitária dos órgãos internacionais e dos Estados, especificamente no séc. XIX, por diversos bens afetados em guerras internacionais ou não-internacionais, a definir-se como um:

Conjunto de normas jurídicas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado em situações de conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões de humanidade, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados, pelo conflito (Swinarski, 1998, p. 18).

É notório o destaque do DIH para a proteção das pessoas e bens afetados nos conflitos armados não internacionais que, todavia, repercutem internacionalmente. O objetivo central do DIH é chamado de *jus in bello*, que significa “limitar os efeitos negativos da guerra, evitando danos desproporcionais ou inúteis protegendo pessoas e bens” (Ramos, 2016, p. 74). O DIH busca ater-se e advertir ao valor da proteção dos direitos humanos dos não combatentes, que se encontram, geralmente, em zonas de guerras.

A discussão acerca da necessidade de atenção do DIH se estende as grandes cidades, que sentem demasiado impacto com o processo abrupto de urbanização, como apresenta Moulin e Tabak (2014):

O futuro da ação humanitária, especialmente diante da contínua violência e crescente urbanização de espaços em todo o mundo, ocupa um lugar central nos debates não só entre pesquisadores, mas também entre governantes e organizações não governamentais. Se até então cidades eram espaços ignorados por atores humanitários, processos de urbanização de grande escala somados à proliferação de inseguranças e falta de capacidade de proteção por parte de governantes e atores locais mudam tal perspectiva, e cidades, em particular aquelas localizadas no chamado “Sul Global”, tornam-se, então, o novo alvo dessas organizações (Moulin e Tabak, 2014, p. 66).

O Brasil, como parte do chamado “Sul Global”, sofre com a demasiada violência nos grandes centros, tal como o Rio de Janeiro e São Paulo. As discussões sobre urbanização no Brasil são antigas, podendo ser citado a obra literária brasileira *O Cortiço*, de Aluísio de Azevedo, publicado em 1890, revelando o impacto de violência, exclusão social e, especialmente, sobre as deficiências do Estado em prover proteção integral, legal e social para importantes segmentos das populações urbanas que são atingidas por situações ofensivas e degradantes.

O Rio de Janeiro com seus pouco mais de 6 milhões de habitantes lida com diversos problemas sociais dos mais diversos escopos e, em 2018, teve como veículo de resolução a Intervenção Federal, que tinha como objetivo contribuir para a situação alarmante de violências que a cidade atravessava. Porém os aspectos positivos esperados foram suprimidos pelo resultado de um largo mar estatístico de déficits de planejamento, aumento de homicídios pelos policiais, bem como da morte de inocentes, como apresenta o Observatório da Intervenção, órgão do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Candido Mendes, responsável por analisar o processo da intervenção:

Essa avaliação decorre de fatos conhecidos e comprovados, inclusive estatisticamente, como os altos números de mortes violentas, que durante esses dez meses permaneceram no patamar de anos anteriores; o aumento da violência por parte de agentes do Estado; a ocorrência de crimes traumáticos e sem solução, como o assassinato de Marielle Franco e numerosas chacinas; o elevado custo das operações; e a proliferação dos tiroteios, que impactaram a vida da população, particularmente em favelas e periferias. [...] Em vez de modernizar, reformar ou mudar, a intervenção levou ao extremo políticas que o Rio de Janeiro já conhecia: a abordagem dos problemas de violência e criminalidade a partir de uma lógica de guerra, baseada no uso de tropas de combate, ocupações de favelas e grandes operações (Observatório da Intervenção, p. 3).

A proteção das vítimas de conflitos armados federais é de responsabilidade do Estado, porém a Intervenção Federal também pode ser analisada sob o viés internacional, tendo em vista os aspectos principiológicos do DIH que circundam a aplicação interna da legislação brasileira. A polícia, no período que esteve atuando na Intervenção, agiu, também, de forma arbitrária, e neste conflito interno pereceram diversos inocentes: foram 54 chacinas registradas no período, com um total de 216 pessoas mortas (+63,6%) maior do que o mesmo período do ano de 2017 (Nunes, 2018). As legislações internacionais, nomeadamente as Convenções de Genebra assistem sem reação as violações dos direitos humanos básicos dos não combatentes no Rio de Janeiro, razão pelo qual se mostra relevante fazer essa relação pautada em aspectos principiológicos dos institutos protetores.

O artigo está dividido em três partes. Nas primeiras seções (2 e 3) o artigo narra o início das atividades da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, o contexto histórico, as legislações pertinentes que a efetivou e analisa mais especificamente a atuação da polícia entre fevereiro e setembro de 2018. Em seguida (4) analisa a Convenção de Genebra, como uma legislação internacional dedicada aos conflitos internos, a emergência de situar a Intervenção Federal no Rio de Janeiro como um problema social e de segurança, bem como a relevância dentro do plano internacional. Por fim, a última seção (5) discute os dilemas enfrentados pelo DIH e Convenções de Genebra ao associar a intervenção federal no Rio de Janeiro e a proteção humanitária.

2. A Intervenção Federal no Rio de Janeiro

Em 1979, Albert Camus publica uma obra chamada *O Mito de Sísifo*, que representou um marco nos campos filosóficos, por representar a busca de um sentido, unidade e clareza no mundo dos homens. No último capítulo pode-se comparar o absurdo da vida do homem com a situação de Sísifo, um personagem da mitologia grega que foi condenado a repetir eternamente a tarefa de empurrar uma pedra até o topo de uma montanha, sendo que, toda vez que estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo até o ponto de partida por meio de uma força irresistível, invalidando completamente o duro esforço despendido (Camus, 2019).

A violência no Rio de Janeiro pode ser observada, também, sob à ótica do mito greco-latino, tendo em vista o combate a violência se tornar uma crescente maré de violência sem limites, podendo ser observado ao analisar os dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – órgão oficial de dados sobre o Estado –, que apresenta estatísticas de 2016, onde ocorreram 5.042 mortes, sendo 925 mortes ocasionadas por intervenção de agente do Estado. No ano seguinte, 2017, a diferença percentual foi de 22% em relação ao ano anterior, e, por fim, o ano de 2018 finalizou com 1.534 mortes ocasionadas por agentes do Estado, com crescimento de mais 36%.

Em 2016, ano das Olimpíadas, o governador do Estado do Rio de Janeiro assinou um decreto, apresentando como justificativa a grave crise financeira; a queda na arrecadação, de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e royalties do petróleo; os esforços de “reprogramação financeira” para ajustar as contas; a dificuldade de honrar compromissos com os Jogos Olímpicos; as dificuldades em prestar serviços públicos essenciais; e os custos nas chegadas das delegações.

Tal crise que o Estado ultrapassava, atingiu, além das justificativas expostas, diversos seguimentos importantes, como o pagamento dos salários dos servidores públicos. Tal foi a proporção dessa carência que, por atingir a pasta da segurança pública, obrigou o Estado a declarar estado de calamidade pública (Boeckel, Silveira, *et al.*, 2016), como expresso no art. 1º do Decreto Nº 45.692 de 17 de junho de 2016 *in verbis*:

Art. 1º- Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (Rio de Janeiro, 2016, p. 1).

Em 2017, o problema se agravou ainda mais, sendo o Rio palco da Operação Furação (ou Operação Rio), decretada pelo Presidente da República, Michel Temer, com o objetivo de constituir uma operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), prevista no art. 142 da Constituição Federal do Brasil de 1988:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988, p. 14).

O GLO contou com a participação das forças federais de segurança (Agência Brasileira de Inteligência, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública), e contou com mais de 40 milhões de reais em investimento em seu primeiro mês (Brito, Muraro *et al.*, 2017).

Porém, a problemática da violência e complexidade chegou ao fim do ano com 134 policiais militares e 1.127 mortos pela polícia do Estado, reflexo da violência – segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) –, sendo o maior número estatístico em quase 10 anos, em uma escalada que pretendia continuar crescendo em 2018, ano da Intervenção Federal do Rio de Janeiro.

Os mecanismos jurídicos utilizados para o auxílio do Estado do Rio de Janeiro no combate a violência e demais crises, até então, se davam por meio do GLO, que eram menos invasivas na autonomia política e na administração do Estado (Ministério da Defesa, 2017). Portanto, a intenção de iniciar uma Intervenção Federal no Rio de Janeiro foi decidida pelo Governo Federal do Brasil em parceria com o Governo do Rio de Janeiro, com o objetivo de intervir na autonomia do Estado (Brito, Muraro *et al.*, 2017), respaldado na Constituição Federal do Brasil de 1988, que em seu art. 34 dispõe:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

[...] (Brasil, 1988, p. 5)

Desde a promulgação da Carta Constitucional brasileira, em 1988, nunca tinha se valido desse artigo (Brito, Muraro *et al.*, 2018), mas a situação se avultou ao ponto de ser necessário que houvesse a intervenção, a soma de esforços, para estancar ou resolver a problemática da violência.

O mecanismo utilizado para instituir a Intervenção Federal aconteceu por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, outorgado pelo Presidente da República, Michel Temer, com publicação no Diário Oficial da União, que dispõe em seu art. 1º e parágrafos:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

§ 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2018, p. 1).

Iniciando-se por meio de um Decreto, a Intervenção Federal do Rio de Janeiro instituiu logísticas, táticas e objetivos que resultaram em diversas situações e panoramas, dentre elas a utilização de táticas de guerra, que afetou a vida de milhares de cariocas.

O ano de 2018 mal tinha começado e o panorama que se apresentava era de dificuldades, tendo em vista a complexidade da operação. Em fevereiro, primeiro mês da intervenção, 152 mortos, 107 feridos e quase 700 tiros nos bairros de Praça Seca; Vila Kennedy, Bangu, Complexo do Alemão e Acari (Fogo Cruzado, 2018). Mais outros 5 assassinatos foram registrados pela ONG Rio de Paz, que aconteceram

após o decreto da intervenção federal no Rio de Janeiro. O perfil das vítimas são crianças e adolescentes de famílias pobres, atingidas próximo ou dentro das comunidades em que vivem e durante operações policiais (Stabile, 2018).

O período da intervenção foi de ápices nunca antes observados. A média de tiroteios diários foi subindo mês a mês, até que, em agosto, alcançou a marca inaceitável de 33 registros de tiroteios/disparos de arma de fogo por dia (Fogo Cruzado, 2018).

A situação se aproximou a uma situação máxima, na forma de que 92% dos cariocas, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Datafolha (Instituto de Pesquisa Datafolha, 2018), no período da intervenção, tinham medo de serem feridos ou mortos em um assalto ou de se ver em meio a um tiroteio.

3. Intervenção Federal ou Guerra?

De acordo com o historiador, Eric Hobsbawm, “supunha-se que a guerra se distinguiu flagrantemente da paz, através de uma declaração de guerra no início e de um tratado de paz ao final”. Porém, tendo em vista o desenvolver das complexidades internas dos Estados, o aumento da violência em grandes centros e altas taxas de combate policial, essa definição se torna obsoleta. E por isso, atualmente, o Comitê da Cruz Vermelha (International Committee of The Red Cross, 2012), analisa casos de guerra caso a caso, com base no nível de organização dos grupos armados, no nível de intensidade dos confrontos e nos bens que estão sendo atingidos diretamente decorrente deste conflito.

O entender da palavra guerra perspassa por diversas percepções (Oxford, 2019), mas algo comum a todas elas é compreender a palavra “guerra” como uma situação ligada à tensão entre dois grupos conflitantes.

A “Guerra às Drogas” é algo presente em diversos países, dentre eles os latino-americanos. A Colômbia – país fronteiro ao Brasil –, possui em seu interior alguns grupos que contribuem para o narcotráfico, nomeadamente o mais forte chamados de Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O impacto colombiano é tão relevante no plano internacional que os Estados Unidos, bem como outros países auxiliam a Colômbia nesse combate, enviando tecnologia, recursos humanos e recursos materiais (Rodrigues, 2012). Em outros Estados, como no Brasil e no México, a “guerra às drogas” reforçou políticas de segurança pública voltadas à repressão seletiva aos grupos sociais empobrecidos (Batista, 2003), e se assemelha ao caso do Rio de Janeiro, com uma Intervenção voltada ao combate da violência e tráfico de drogas, que se reflete numa repressão dos povos que vivem nas comunidades (Oliveira, 2014).

A Intervenção Federal no Rio de Janeiro, ao ser promulgada, buscou afirmar o panorama interno de guerra às drogas, com táticas e estruturas próprias de combate, somada também a diversas outras deficiências na estrutura da segurança pública da cidade. Uma cidade metrópole como o Rio de Janeiro, com milhões de habitantes e tomada por uma Intervenção Federal brutal não possuiu relevância internacional? Questiona-se.

O Direito Internacional Humanitário visa proteger vítimas que estão sendo afetadas diretamente, e nesse sentido a Intervenção do Rio, por meio das estatísticas e dados, se coloca orfão de mecanismos de proteção. A Convenção de Genebra, no qual o Brasil é signatário, visa proteger às vítimas por meio de

mecanismos humanitários de proteção e no Rio de Janeiro a atuação do Estado foi irrisória e, por esse motivo, analisa-se a possibilidade de uma Ação Humanitária para Proteção das Vítimas.

O Rio de Janeiro possui um déficit de proteção às vítimas em seus conflitos internos de forma alarmante e, em 2018, período da intervenção, o Programa de Proteção a Pessoas Ameaçadas pelo Crime não recebia verba há 5 anos (Martins, 2018). A promotora, Andreia Amin, durante audiência pública às ações da intervenção do Rio, em 2018, alegou:

Não temos programa de proteção decente porque não temos condições de segurança. A investigação se torna um pouco difícil pelo medo das pessoas. E se o crime acontece dentro das comunidades aí a situação fica pior porque parece que esses locais se tornaram terrenos inexpugnáveis (Martins, 2018, p. 1).

Portanto, clarificou-se a urgência de mecanismos de proteção que, claramente, não ocorreram como o esperado e que fizeram vítimas vivenciarem um período de vulnerabilidade, ocasionado pela guerra entre os militares e criminosos.

A Intervenção Federal no Rio de Janeiro suscita diversos entendimentos. Há quem defenda a necessidade do combate abrupto com “ferro e fogo” ao tráfico e violência que dela decorre, e outros que prezam o diálogo e o planejamento, tendo em vista os impactos negativos que tais ações policiais causam nas comunidades cariocas.

Porém, a realidade do tráfico de drogas e da violência na capital é brutal, e se soma ao poderio de armamentos dos traficantes (Rosa, 2017) como exemplo a apreensão em 2018, feita pela Polícia Civil do Rio de uma metralhadora pesada de calibre 50 – o armamento possui a capacidade destrutiva de perfurar carros-fortes e, até, abater helicópteros –, que estava sendo negociada por traficantes (Kawaguti e Lemos, 2018).

Contudo, tendo em vista o caráter de guerra instalado na realidade do Rio, as reais vítimas desses conflitos não estavam a ser protegidas. O combate a violência se constrói com ferramentas e habilidades plausíveis e “inteligentes”, como explicita a cientista social Sílvia Ramos, coordenadora do Observatório da Intervenção da Universidade Cândido Mendes em entrevista a Agência Brasil:

O que dizemos é que violência tem solução. O caso do Rio não é que seja um caso perdido. É um caso de políticas de segurança erradas, por isso, aumentaram os tiroteios de balas perdidas e de mortes decorrentes de intervenção policial (Agência Brasil, 2018, p. 2).

Para a estudiosa, o problema da segurança pública do Rio deve ser analisado por uma ótica de inteligência, investigação e operações que preservem as vidas dos moradores e dos próprios policiais (Agência Brasil, 2018).

A Intervenção que ocorreu no Rio de Janeiro se despediu deixando um rastro de sangue e lágrimas, como o caso da operação policial que ocorreu no dia 20 de junho de 2018. Só neste dia, sete pessoas morreram, entre elas Marcos Vinicius, a caminho da escola. Esse foi o dia também em que o helicóptero da polícia civil efetuou mais de 100 disparos de arma de fogo, colocando em risco a vida de milhares de pessoas ao atingir ruas, casas e escolas (Diniz, Silva *et al.*, 2019).

O Brasil aceitou e ratificou tratados e convenções que asseguram a proteção dos Direitos Humanos, nomeadamente a Convenção de Genebra, que explicita a Proteção das Vítimas não combatentes em seu ordenamento jurídico. A violência no Brasil, que se intensificou no período da Intervenção, deve ser observada sob à ótica de estratégias inteligentes para que não venha afetar diretamente a população, bem como sob o viés do Direito Internacional Humanitário, que visa, por meio dos princípios basilares do jusnaturalismo, promover a proteção das vítimas não participantes de conflitos, e assegurar menores danos.

4. Instrumentos Jurídicos e Aplicação do Direito Internacional Humanitário

As fontes normativas de onde jorram as legislações referentes ao Direito Internacional Humanitário (DIH) são diversas, podendo ser convencionais – resultados de um processo de codificação de costumes vigentes –, ou consuetudinárias – que vincula os Estados que não subscreveram as normas convencionais porém se vinculam às regras fundamentais consuetudinárias de aplicação, consagradas enquanto normas (Pereira, 2014, pp. 41-56).

As normas convencionais do DIH, segundo André Ramos, podem ser dividido em quatro categorias de normas, que são denominadas a partir do local da redação da maior parte de seus tratados:

O *Direito da Haia*, que congrega os principais tratados e os costumes referentes à limitação dos meios e dos métodos de guerra; o *Direito de Genebra*, que diz respeito ao tratamento a pessoas e a bens nos conflitos armados; o *Direito de Nova York*, voltado aos direitos humanos em situações de conflitos armados e, ainda, ao desarmamento e à limitação de proliferação de certas armas; e, finalmente, o *Direito de Roma*, marcado pela criação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e sua busca pela punição aos que violam o DIH (Ramos, 2016, p. 75).

As ramificações doutrinárias e o corpo jurídico do DIH são unos, a interagir na busca do seu objetivo central: a limitação dos efeitos perversos dos conflitos armados até a sua completa extinção. Dentre os danos causados numa situação de guerra, os cidadãos civis, desprotegidos por sua pátria-mãe, podem ser atingidos e com isso terem os seus direitos humanos violados.

Das quatro categorias apresentadas, se destaca, para o objetivo do trabalho, ressaltar o Direito de Genebra, um conjunto de normas do DIH voltadas a proteção aos que nunca participam dos conflitos – a população civil, o pessoal médico e a assistência social –, e dos que já não participam mais das hostilidades (Ramos, 2016, p. 75). A objetivar a proteção do não combatente: ferido e população civil.

A presença do Direito Internacional Público (DIP), com suas normas, tratados ou convenções, bem como do DIH, é apresentado por Paula Escameia:

Nunca anteriormente o DIP influenciou tão diretamente a vida de cada um de nós como no tempo presente. Por vezes, mesmo, tem servido de proteção aos indivíduos quando o seu Direito Interno falha, por não ser devidamente aplicado, ou por não satisfazer os seus anseios. Este aspeto é sobretudo notório na área dos direitos

humanos, em que funcionam instituições internacionais como comissões de verdade e reconciliação e tribunais que julgam Estados e indivíduos (Escameia, p. 12).

Sendo assim, é extremamente relevante contemplar as Convenções, as entender dentro do plano interno dos Estados e legitimá-las, tendo em vista o impacto na comunidade internacional, seja direta ou indiretamente, bem como outros fatores negativos de violência que também se alargam aos Estados fronteiriços e continentais.

4.1. Direito de Genebra: Convenções e Protocolos

Um dos principais instrumentos jurídicos do Direito Internacional Humanitário é a Convenção de Genebra. A I Convenção de Genebra, de 1864, deu origem a diversas outras, foi alterada com a inserção de complementos, subscrições, influências de outras Convenções, etc., até o marco da Segunda Guerra Mundial, face aos horrores analisados nesse conflito, onde novas questões começaram a suscitar (Pereira, 2014, pp. 33-34).

Em 1949, foram aprovadas quatro Convenções de Genebra (para Melhorar a Situação dos Feridos (“Convenção I”), Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar (“Convenção II”); Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (“Convenção III”); Relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempo de Guerra (“Convenção IV”), respectivamente). Sendo todas as Convenções de Genebra de 1949 ratificadas e incorporadas internamente no Brasil em 1957.

O impacto da Segunda Guerra Mundial ampliou a preocupação da comunidade internacional para com a percepção do aumento dos conflitos não internacionais (*The Responsibility to Protect*, 2001), com a mostra de diversos casos que suscitaram o interesse de doutrinas, organizações internacionais, Estados e demais interessados. Consoante a isso, foram criados, em 8 de junho de 1977, dois Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra. O Protocolo I (Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais) incidindo sobre os conflitos internacionais, e o Protocolo II (Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais), incidindo sobre a incidência dos conflitos não internacionais, comum às quatro Convenções de Genebra. A Convenção vem, portanto, definir e explicitar a proteção e a preocupação internacional para com a população civil que não participa diretamente dos conflitos armados e das situações de guerra.

4.2. Protocolo II da Convenção de Genebra

O Protocolo II foi o primeiro tratado internacional dedicado diretamente aos conflitos armados não internacionais (Ramos, 2016, p. 76), regrados, de forma exaustiva, no “artigo 3º comum” às quatro Convenções, que dispõe:

No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte directamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo. Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

- a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
- b) A tomada de reféns;
- c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
- d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados. Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito. As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção. A aplicação das disposições precedentes não afectará o estatuto jurídico das Partes no conflito (Convenção de Genebra, 1949, p. 1).

O artigo 3º tratou de sintetizar as regras indispensáveis para o tratamento ao não combatente em conflitos internos, algo extremamente relevante dentro das Convenções de Genebra de 1949, oferecendo tratamento humano, não visto de forma efetiva no decorrer da história. Porém, ao longo do tempo foi tornando-se insuficiente apenas este artigo, tendo em vista os diversos eventos e conflitos internos internacionais (Pereira, 2014, p. 37).

E então foi redigido pelos Estados o Protocolo II de 1977 que apresentou em seus artigos aspectos de sensibilidade e tratamento efetivo aos não combatentes de forma mais específica e dedicada. O Protocolo II desenvolve o “art. 3º comum” às quatro Convenções de Genebra, elaborado com enfoque no campo dos conflitos não internacionais. Sendo assim, as Convenções e Protocolos Adicionais da Convenção de Genebra, apresentam-se com um formato fidedigno aos seus objetivos e consolidam-se como os pilares do DIH.

4.3. Convenção de Genebra: Aplicação, Legalidade e Legitimidade

É notória a evolução do DIH a partir do fim da II Guerra Mundial, nomeadamente segunda metade do século XIX, que sinalizava o intenso esforço internacional para limitar os efeitos destrutivos das guerras (Ramos, 2016, p. 74). No século XX, em 24 de outubro de 1945, é criada a Organização das Nações Unidas, nascida para promover a cooperação internacional e, também, consagrar a vontade da comunidade internacional em reconhecer e fazer respeitar os direitos humanos no mundo (Ramos, 2016, p. 110). O

art. 2º, da Carta das Nações Unidas, refere-se a proibição das Nações Unidas de intervir nos assuntos que são essencialmente de jurisdição interna de qualquer Estado. Porém, cerceada pelo viés dos pactos e tratados internacionais, os Estados signatários são recomendados e devem cumprir o exposto, como a proteção dos não combatentes em conflitos armados internos.

O DIH se constrói cercado de princípios de ordem internacional, e não há dúvidas de que o último fundamento ético e filosófico seja o elemento da universalidade, que se reflete no direito natural, que vale para todo ser humano em qualquer escala temporal ou geográfica. Dentro desse aspecto principiológico essencial para o DIH pressupõe-se a sua reivindicação mesmo onde não são reconhecidos, como onde ocorre conflitos internos não internacionais.

O conflito não internacional é aquele que acontece dentro de um Estado, com situações particulares, explicitado por André Ramos:

Para o DIH, o conflito armado não internacional é toda luta que se desenrola em território de Estado, entre as suas forças armadas e as forças armadas dissidentes ou os grupos armados organizados, os quais, sob chefia de um comando responsável, exercem sobre uma parte do seu território controle tal que lhes permite levar a cabo operações militares contínuas e organizadas (Ramos, 2016, p. 26).

O Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais apresenta diversas situações em seus artigos que fizeram parte da Intervenção Federal no Rio de Janeiro em 2018, porém o Título IV, a respeito da população civil, se destaca pela proximidade e sensibilidade:

1 - A população civil e as pessoas civis gozam de uma proteção geral contra os perigos resultantes das operações militares. Com vista a tornar essa proteção eficaz, serão observadas em todas as circunstâncias as regras seguintes. 2 - Nem a população civil, enquanto tal, nem as pessoas civis deverão ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror na população civil. 3 - As pessoas civis gozam da proteção atribuída pelo presente título, salvo se participarem diretamente nas hostilidades e enquanto durar tal participação (Protocolo II, Convenção de Genebra, p. 1).

Adotado pelo Brasil na Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos conflitos armados, em 08 de junho de 1977. O Brasil aderiu a este protocolo em 05 de maio de 1992, e com isto absorveu diversas responsabilidades e compromissos perante a comunidade internacional. O Protocolo II ressalta os instrumentos internacionais relativos aos direitos do homem e oferece à pessoa humana uma proteção fundamental, sublinhando a necessidade de assegurar uma melhor proteção às vítimas desses conflitos armados, o que não aconteceu.

5. Considerações Finais

Analisar as Convenções de Genebra ao caso da Intervenção no Rio de Janeiro é compreender a importância do respeito universal aos Direitos Humanos. A certeza deste estudo é destacar que o DIH deve ser respeitado, não importando se o conflito armado é lícito ou ilícito, interno ou externo, perante o Direito Internacional. Deve-se evitar danos desproporcionais ou inúteis, e com isso, proteger tanto pessoas quanto bens. O DIH busca limitar estes meios e métodos de guerra, proteger os direitos humanos dos não combatentes e das vítimas da guerra, que sofrem por não terem a mínima proteção do Estado.

Minimamente o Estado brasileiro deveria desenvolver programas e políticas públicas de proteção para com as vítimas deste conflito e de outros que podem cometer, tendo em vista o processo de urbanização que cresce em demasia a cada ano, e analisar as táticas de intervenção à luz das Convenções Internacionais das quais é signatário, pois tais legislações devem ser analisadas com o viés principiológico, sedimentado numa possível aplicação e respeito.

Percebe-se que o Direito Internacional Público, somado ao DIH nunca influenciou tanto no plano internacional como nos dias atuais, servindo de proteção quando o Direito Interno falha, por não ser devidamente aplicado, ou por não satisfazer os seus anseios, sobretudo na área dos direitos humanos.

Referências

- Batista, V.** (2003). *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia.
- Boeckel, C. Silveira, D. Coelho, H. Mello, K. and Torres, L.** (2016). Governo do RJ decreta estado de calamidade pública devido à crise. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/06/governo-do-rj-decreta-estado-de-calamidade-publica-devido-crise.html>> [Consultado em 30/03/2019].
- Brito, C. Muraro, C. Fussy, P.** (2018). Intervenção Federal no RJ é a 1ª desde a Constituição de 1988. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/intervencao-federal-no-rj-e-a-1-desde-a-constituicao-de-1988.ghtml>> [Consultado em 26/03/2019].
- Camus, A.** (2019). *O Mito de Sísifo*. São Paulo, Livros do Brasil.
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania.** Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1UPulZi6XpsK8DQo6c5oVmwUFUhypkOpA/view/>> [Consultado em 30/03/2019].
- Decreto nº 45.692**, do Governador do Estado do Rio de Janeiro, de 17 de Junho, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Seção 1, p. 1.
- Decreto nº 9.288**, do Presidente da República, de 16 de Fevereiro, Diário Oficial da União, Ed. 32-A, Seção 1, p. 1.
- Escaraméia, P.** (2001). Reflexões sobre temas de Direito Internacional – Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional. Lisboa, ISCSP.

Fogo Cruzado. Disponível em <<https://fogocruzado.org.br/balanco-1-mes-de-intervencao/>> [Consultado em 20/03/2019].

Fogo Cruzado. Disponível em <<https://fogocruzado.org.br/primeiro-e-ultimo-dias-de-2018-tiveram-crianca-e-adolescente-atingidos-por-bala-perdida-dentro-de-casa/>> [Consultado em 23/03/2019].

Hobsbawm, E. (2007). *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

Instituto de Pesquisa Datafolha. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/04/FBSP_Rio_sob_Intervencao_2018_relatorio.pdf> [Consultado em 23/03/2019].

Instituto de Segurança Pública. Disponível em <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>> [Consultado em 30/03/2019].

International Committee of The Red Cross. Disponível em <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>> [Consultado em 24/03/2019].

Kawaguti, L. and Lemos, M. (2018). Maior arma já apreendida no Rio, metralhadora pode perfurar carros-fortes. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/maior-arma-ja-apreendida-no-rio-metralhadora-pode-perfurar-carros-fortes.shtml>> [Consultado em 17/03/2019].

Martins, M. (2018). Programa de proteção a pessoas ameaçadas pelo crime no RJ não recebe verba do estado há 5 anos. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/programa-de-protecao-a-pessoas-ameacadas-pelo-crime-no-rj-nao-recebe-verba-do-estado-ha-5-anos.ghtml>> [Consultado em 18/03/2019].

Moulin, C. and Tabak, J. (2014). Humanitarismo e a favela global: violência urbana e ação humanitária no Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> [Consultado em 24/03/2019].

Ministério da Defesa. Disponível em <http://www.eb.mil.br/amazonlog17/noticias/-/asset_publisher/BsJDxIc4XCbS/content/engenharia-do-exercito-atua-nas-acoes-da-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem-no-rio-de-janeiro-/8032597> [Consultado em 24/03/2019].

Oliveira, V. (2014) A Política Criminal de Guerra ao Tráfico de Drogas no Brasil: O Tratamento Jurídico do Traficante como Expressão de Direito Penal do Inimigo. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35073/R%20-%20D%20-%20VIVIAN%20VON%20HERTWIG%20FERNANDES%20DE%20OLIVEIRA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [Consultado em 26/03/2019].

Observatório da Intervenção. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1UPuIZi6XpsK8DQo6c5oVmwUFUhyPkOpA/view>> [Consultado em 20/03/2019].

Ramos, A. (2016). *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo, Saraiva.

Rodrigues, T. (2012). Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a01>> [Consultado em 18/03/2019].

Rosa, B. (2017). Relatório da CPI: Policiais do Rio correm seis vezes mais risco do que os de São Paulo. Disponível em <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/41286?AspxAutoDetectCookieSupport=1>> [Consultado em 25/03/2019].

Stabile, A. (2018). Em 11 anos, balas perdidas matam 45 crianças e adolescentes no Rio. Disponível em <<https://ponte.org/em-11-anos-balas-perdidas-matam-45-criancas-e-adolescentes-no-rio/>> [Consultado em 19/03/2019].

Swinarski, C. (1998). *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

Tratado de 12 de Agosto de 1949, Art. 3º comum às quatro Convenções de Genebra.

Una experiencia cívica de educación no formal para la ciudadanía global en Galicia – El caso de Cooperación Expandida

Antonio Alejo

Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional

alejoaj@gmail.com

Resumen

Las agendas globales como la Agenda de París, los Pactos de Marrakech o los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, plantean nuevos desafíos para la gobernanza del desarrollo a nivel global. Entre ellos, una de las novedades es que estas agendas no solo se implementan en países emergentes o en vías de desarrollo. Los países desarrollados ahora tienen el compromiso de implementar y cumplir ciertos lineamientos internacionales que anteriormente no estaban en sus coordenadas de actuación internacional. Esto lleva inevitablemente a repensar las relaciones en la cooperación entre Norte-Sur como ya, inicialmente lo plantean las relaciones Sur-Sur y las triangulares. Pero esta nueva etapa de la cooperación internacional también genera nuevos desafíos para los propios países desarrollados sobre cómo deben implementar sus propias agendas globales. Para analizar estos desafíos se ha recurrido a una experiencia de implementación de la agenda 2030 en la ciudad de A Coruña con un caso de educación no formal para la ciudadanía global que se llamó “Cooperación Expandida”. Con un acercamiento cualitativo se presenta un análisis descriptivo sobre los resultados que dejó la puesta en práctica de esta experiencia cívica que buscó llevar a la ciudad de A Coruña una mirada renovada sobre la educación para la ciudadanía global.

Palabras clave: Educación para la Ciudadanía Global; Ciudades; Cooperación Internacional al Desarrollo; A Coruña.

Abstract

Global agendas such as the Paris Agenda, the Marrakesh Pacts or the 2030 Sustainable Development Goals pose new challenges for the governance of development at the global level. Among them, one of the novelties is that these agendas are not only implemented in emerging or developing countries. The developed countries now have to enforce and comply with specific international guidelines that were not previously in their global action coordinates. The transformation in the international development architecture inevitably leads to rethinking the North-South cooperation and the other cooperation mechanisms as South-South or triangular cooperation. Therefore, this new stage of global cooperation also generates new challenges for developed countries on how to implement their global agendas. To analyse these challenges in a developed society, I use an experience of non-formal education for global citizenship in the city of A Coruña. To obtain this goal, I develop a descriptive analysis with the citizenship activities called “Cooperación Expandida” that was performed in 2017. With a qualitative approach, I present and expose the findings of this case to observe a civic experience that seeks to bring to the city of A Coruña a renewed look at education for global citizenship.

Keywords: Education for Global Citizenship; Cities; International Cooperation for Development; A Coruña.

Introducción

Ante el incremento de narrativas sociopolíticas que apelan a que la solución de la exclusión de los sectores más desfavorecidos en las sociedades contemporáneas está en el nivel local de manera aislada ante otras escalas, resulta relevante analizar los desafíos y alcances de proyectos cívicos que buscan trascender la narrativa de esa localización como la respuesta a todos los problemas políticos actuales. En este sentido, se analizan, en dichas acciones colectivas, los marcos interpretativos y la puesta en práctica de éstos en el espacio público contemporáneo que se define por un conjunto de interacciones dinámicas y multidireccionales entre lo local y lo global (Alejo, 2017). En este trabajo, se continúa con discusiones previas, con otros contextos, sobre las dinámicas multinivel entre lo local y lo global (Alejo, 2017) y experiencias de educación no formal para la ciudadanía global (Alejo, 2020). Con la experiencia que aquí se analiza, de manera concreta, se da cuenta de los desafíos propios que se presentan en una ciudad gallega, a la hora de poner en práctica el ejercicio de promover una ciudadanía global entre la ciudadanía de calle; en este caso, al referirse a dicha ciudadanía, se está pensando en aquellas personas que, aunque forman parte de algún activismo ciudadano en su ciudad, no están habituadas a las discusiones sobre la política internacional, o aquella ciudadanía ordinaria que encuentra una actividad cívica en su ciudad y que de principio le resulta atractiva, pero sin mucha claridad se involucra en esos procesos cívicos. Con base en esta discusión, este análisis es un estudio de caso a partir de una experiencia llamada “Cooperación Expandida” que se llevó a cabo en la ciudad de A Coruña con el fin de acercar a la ciudadanía a las agendas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Para este análisis, el caso de Cooperación Expandida, se observa como un tipo de experiencia educativa de educación no formal para la ciudadanía global. El estudio tuvo como objetivo identificar experiencias cívicas que promuevan la educación para la ciudadanía global en una ciudad gallega. Para ello las preguntas que orientan el estudio son: *¿Cómo* se está desplegando el activismo social para una ciudadanía global en Galicia? y *¿De* qué manera, el caso de Cooperación Expandida representa una experiencia de educación no formal para promover la ciudadanía global? El caso de A Coruña es relevante para un contexto gallego por su peso como ciudad en la comunidad autónoma. Al ser una ciudad que se asumió como “Ciudad Refugio” en el estado español, es también un referente sobre cómo la ciudad ha puesto en práctica dicha etiqueta. El análisis se orientó con dos dimensiones: las maneras en que actúa el activismo social de Galicia ante la idea de ciudadanía global y observar a profundidad la puesta en práctica de la educación no formal para la ciudadanía global en una ciudad gallega. Respecto al activismo cívico global, el caso analizado permite conocer los repertorios de un agente que se habilita para promover la transformación a la ciudadanía hacia una consciencia global en dialogo entre actores e instituciones. Este capítulo se conforma de tres secciones: en primer lugar, se enmarca la literatura en la que este estudio se ubica; posteriormente, se presenta una nota metodológica que describe cómo se abordó el estudio; la tercera sección se integra de cuatro subsecciones. Con un análisis descriptivo, se expone lo que fue y cómo operó la cooperación expandida como parte de un proceso de educación no formal para la ciudadanía global. Se cierra el texto con una reflexión sobre el caso ante la educación global para la ciudadanía.

1. Educación para la Ciudadanía Global

Las transformaciones asociadas con los procesos de globalización crean la necesidad de repensar cómo los ciudadanos participan en sociedades cada vez más complejas e interdependientes. Dentro de la literatura sobre educación internacional, diversas experiencias muestran que las sociedades civiles buscan cada vez más participar en políticas globales, como la Campaña Mundial por la Educación, Alianza Mundial por la Educación (Verger y Novelli, 2012) y diversas acciones de organizaciones no gubernamentales en torno a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (UNESCO, 2014) ya sea para tener una voz en los procesos globales de formulación de políticas o por promover los derechos de educación de los grupos vulnerables.

La preocupación sobre cómo la globalización requiere otro tipo de educación para la ciudadanía ha sido objeto de investigación desde finales de los años noventa como los estudios de David Kerr (1999), “Citizenship Education: an International Comparison (Qualifications and Curriculum Authority) o Kerry Kennedy (Ed.) (1997), “Citizenship Education And The Modern State”. Posteriormente, se irían perfilando propuestas más concretas sobre cómo incorporar los desafíos cívicos de la globalización a los programas educativos, con trabajos como los de Michael O’Sullivan y Karen Pashby (2008) “Citizenship Education in the Era of Globalization” o Alan Reid Judith Gill y Alan Sears (2010) “Globalisation, the nation-state and the citizen. Dilemmas and directions for civics and citizenship education”. Sin embargo, es con la propuesta Global Education First lanzada en 2012 desde la Secretaría General de la ONU y el debate sobre la misma en la UNESCO (Tawill, 2013) que el tema de una educación para la ciudadanía global trascendería el plano académico para incorporarse a las agendas de educación internacional, siendo la primera de ellas el Programa de Educación de la UNESCO (2014-2017). Una literatura que contribuye a esta discusión es aquella que se orienta a los debates de la ciudadanía posnacional con Engin F. Isin y Peter Nyers (Eds.) (2014) *The Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*; también, Andrew, Peterson, Andrew, Stahl, y Hanna, Soong (Eds.) (2020) *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*, Palgrave, y, Ayelet Shachar, Rainer Bauboeck, Irene Bloemraad, y Maarten Vink. (2017). (Eds.) *The Oxford Handbook of Citizenship*. Con este enmarcamiento sobre el estudio de la educación para la ciudadanía global, aquí se analiza un caso de educación para la ciudadanía con entendimientos postnacionales para entender mejor cómo los ciudadanos pueden participar en agendas globales como ciudadanos globales. (Alejo, 2019; Tawil, 2013) En este trabajo se entiende la educación para la ciudadanía en el siglo XXI como:

“An area of teaching and learning, both formal and non-formal, for children, youth, and adults, which is centred on the social, civic and political education that is considered to be an essential part of the formation of citizenship in any given context.” (Tawil, 2013, p. 3).

2. Nota Metodológica

Este análisis de Cooperación Expandida se abordó con una estrategia cualitativa para un caso de estudio. El estudio fue motivado para identificar experiencias cívicas que promuevan la educación para la ciudadanía global en una ciudad gallega. El estudio se orientó con las siguientes preguntas de manera interconectada: ¿cómo se está desplegando el activismo social para una ciudadanía global en Galicia? y ¿De qué manera, el caso de Cooperación Expandida representa una experiencia de educación no formal para promover la ciudadanía global? Para responder estas preguntas, a partir de la experiencia de la Cooperación Expandida recurrí a una estrategia de investigación cualitativa con tres acciones: observación participante, trabajo etnográfico puntual y entrevistas. La observación participante y el trabajo etnográfico la hice como participante activo en la experiencia de Cooperación Expandida, en calidad de alumno; con este tipo de participación pude recopilar información directa y dar seguimiento puntual a los contenidos y el proceso público del proyecto. Las entrevistas fueron a los coordinadores del proyecto y las realice posteriormente a la actividad. Al no haber nada escrito sobre esta experiencia las fuentes para la base empírica son primarias.

3. La experiencia de la Cooperación Expandida

3.1 ¿Qué fue Cooperación Expandida?

La Cooperación Expandida fue un “espacio de encuentro” sobre la cooperación internacional al desarrollo orientado a la sociedad de A Coruña con especial interés en aquellos sectores sociales que no están ya inmersos en ese mundo. Este proyecto fue impulsado e implementado por el Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI). Este proyecto “piloto” tuvo como ejes de trabajo actividades ligadas a la sensibilización y educación ciudadana ante los desafíos de las actuales agendas globales, con especial atención en la etiquetada “crisis de los refugiados” en Europa y enmarcadas en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 en los países desarrollados. Con una planeación previa, la actividad se desarrolló durante tres meses, entre septiembre y diciembre de 2017. El proyecto, desde su propuesta formativa, con una mirada holística, ofreció actividades que llevaran a los participantes a adquirir conocimientos tanto teóricos como prácticos para obtener una visión alternativa a la predominante de la cooperación internacional al desarrollo. De acuerdo a los documentos de Cooperación Expandida, la formación tenía como objeto: proporcionar a los participantes herramientas claves para “interpretar el mundo del Siglo XXI” y conocer “el sistema internacional de cooperación” especialmente, desde las experiencias de Galicia. Para que el proyecto se llevara a cabo, la Cooperación Expandida recibió financiamiento del ayuntamiento de A Coruña; siendo éste, su principal aliado institucional, el proyecto contó con el respaldo de la Universidad da Coruña, especialmente, el Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI). Ambas entidades fueron claves para dar la infraestructura para realizar las actividades del proyecto.

Para comprender los objetivos prácticos del proyecto Cooperación Expandida ante la Educación para la Ciudadanía Global se observan los objetivos que se establecieron en el documento de convenio entre la entidad que lo ejecutaría (IGADI) y la alcaldía de A Coruña:

1. Transcender el público tradicional en las políticas de cooperación.
2. Ser un modelo referencial en Galicia y en Europa para nuevas formas de cooperación internacional con los países del Sur.
3. Valorar el capital social de la ciudad y vincularlo con la cooperación internacional.
4. Reforzar y profundizar el modelo/marca Coruña.”

De acuerdo a los documentos de Cooperación Expandida, conceptualmente se muestra una claridad del público objetivo al que se orienta, así como las intenciones de querer superar la narrativa predominante de la cooperación que el proyecto se propuso trascender. También innova en centrar el trabajo de la cooperación internacional al ubicar sus acciones en las ciudades como espacios donde se pone en práctica esta propuesta de educación para la ciudadanía global. Con el fin de observar cómo el proyecto Cooperación Expandida entendió su especificidad, a continuación, se revisa la agenda temática con la que el proyecto llevó a cabo sus actividades.

3.2. La perspectiva de la Educación para la Ciudadanía Global de Cooperación Expandida

De acuerdo a los documentos de la Cooperación Expandida, el proyecto surge ante la necesidad de pensar “a crise de persoas migrantes e refuxiadas” y la “crisis” del sector profesional de las ONG para el desarrollo; la intención de la Cooperación Expandida fue repensar estos desafíos desde el “municipalismo global” en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas. En este sentido, los coordinadores asumen que el proyecto responde a una lógica de trabajo “transversal” entre el desarrollo local y la realidad global, entendida ésta desde las “interdependencias”; para la Cooperación Expandida, esta transversalidad se pondría en práctica a partir de interconectar al gobierno local y la ciudadanía en defensa de la cooperación internacional y los derechos humanos.

Los Objetivos de formación del curso fueron:

1. Generar capacidades para interpretar el mundo del siglo XXI bajo la lógica de las interdependencias.
2. Conocer el sistema internacional de cooperación de Naciones Unidas y su vertiente en Galicia.
3. Aprender a manejar el Enfoque del Marco Lógico (como mecanismo para poder participar en el sistema oficial de cooperación) y otras metodologías alternativas de formulación de proyectos sociales y de cooperación internacional.
4. Diseñar un micro proyecto de cooperación internacional de manera sectorial desde lo local.
5. Diseñar y presentar públicamente un evento informativo sectorial.
6. Repensar el desarrollo local y global, junto al papel de la Cooperación Internacional desde los Derechos Humanos.

La Cooperación Expandida, busco distinguirse de la mirada “tradicional” de las ONG al desarrollo a partir de cómo entiende su oferta educativa para la ciudadanía global en el mundo asociativo de la cooperación internacional al desarrollo en la ciudad de A Coruña: Así, Cooperación Expandida ofreció una

“... experiencia colectiva prolongada no tempo na cidade desde a oferta de formación e debate en cooperación internacional, baixo a lóxica do aprender facendo e as versión máis actualizadas da chamada educación popular.”

En este sentido, el proyecto representó para sus coordinadores:

“... un punto de inflexión nas maneiras de impulsar políticas tradicionais de cooperación internacional locais que arrancan nos anos 80 e chegan aos nosos días, non só no marco español, tamén no comunitario.”

Con base en ello, la Cooperación Expandida ofrece una mirada innovadora respecto a cómo interpretar los procesos de internacionalización de las sociedades más allá de las miradas locales donde lo exterior y lo interior esta “naturalmente” dividido:

“Así, era unha chamada aberta á cidadanía e a sociedade civil da cidade a saber e a participar en asuntos internacionais reposicionando e valorizando a participación no global desde o local, desde os distintos ámbitos sectoriais da sociedade e desde o día a día.”

De acuerdo a las intenciones del proyecto, esta “llamada abierta” a la ciudadanía de A Coruña ofreció elementos para pensar en los elementos que se identifican para la promoción de la una ciudadanía global en la ciudad; en ellas se observa que la Cooperación Expandida asume una capacidad de agencia para ser transformadora y formadora de una ciudadanía global de acuerdo a sus criterios de su propuesta educativa:

1. Lógica da innovación social.
2. Lograr una coherencia entre la participación ciudadana y las políticas de cooperación internacional.
3. El papel de los municipios en acciones para fomentar la ciudadanía global.
4. Un entorno legal e institucional que habilita a los municipios para tener protagonismo en la cooperación internacional. Tanto en legislaciones locales, autonómicas, comunitarias y el marco de los ODS 2030.
5. Un ejercicio consciente de experimentación en políticas públicas de participación ciudadana en cooperación internacional.
6. Fue una herramienta para visibilizar el compromiso del ayuntamiento de A Coruña como ciudad-refugio.

3.3. Las actividades de la Cooperación Expandida

Las actividades del proyecto de formación Cooperación Expandida de Educación Global para la Ciudadanía, como se ha mencionado se estableció en dos ejes: por un lado, actividades teóricas y por otro, actividades prácticas. Para ello se desarrollaron cuatro acciones:

Los Encuentros Expandidos.

La primera actividad que se realizó entre agosto y septiembre fueron los llamados Encuentros Expandidos que tuvieron por objetivo difundir el proyecto, así como lograr apoyos y alianzas con actores sociales de la ciudad. Estos eventos se realizaron en centros cívicos de la ciudad en barrios como Los Mallos, San Diego, Labañou y Monte Alto.

Las Jornadas de las Interdependencias.

La segunda actividad fueron las Jornadas de las Interdependencias que fueron un conjunto de conferencias que se realizaron un día a la semana en el centro cívico de los Mallos durante siete sesiones. Desde la mirada de los participantes, hubo opiniones sobre los contenidos de las jornadas; dichos comentarios cayeron en lugares ya contemplados en otras experiencias como el de que hay “demasiados ponentes”, falta de diálogo entre ponentes y público, desigualdad en la calidad de los ponentes, entre otras; pero aquí llama la atención una demanda que siendo Galicia el territorio donde se llevó a cabo el proyecto, y que desde Cooperación Expandida se buscara vincular lo local con lo global, no se haya contemplado en las temáticas: el tema de desarrollo rural. Sin embargo, en las temáticas de las conferencias se observa una pluralidad temática y en los diversos perfiles de ponentes (Representantes de la sociedad civil y Academia). Las temáticas de las jornadas fueron:

1. El Sistema-Mundo y la cooperación internacional,
2. La Gobernanza, los conflictos y la seguridad,
3. La Información, la desinformación y la sociedad civil,
4. Migrantes y personas refugiadas,
5. Feminismo, patriarcado y minorías,
6. El medio ambiente, la energía y las crisis ecológicas; y
7. Pensar otros modelos cooperación internacional.

El Aula Local de Cooperación (ALC).

De acuerdo a una evaluación del proyecto Cooperación Expandida el Aula de Cooperación Local (ALC) fue “el corazón del proyecto”. Con esta actividad de formación práctica se buscó que un grupo de personas lograran un prototipo de proyecto de cooperación internacional con perspectiva local. La lógica de enseñanza se sintetizaba en la idea de “aprender haciendo”. La actividad se llevó a cabo en las instalaciones NORMAL de la Universidad da Coruña. El ALC se dividió en dos bloques: por un lado, un conjunto de conferencias con una temática que llevará a los participantes a pensar críticamente el marco conceptual de su proyecto en la lógica de la cooperación internacional al desarrollo. Sobre esta actividad, el contenido temático deja ver cómo se atendió esta actividad:

1. Aproximación teórica al sistema de cooperación internacional.
2. Los derechos humanos y el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

3. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 con un enfoque de los derechos humanos.
4. La cooperación gallega
5. La crisis sociológica de desarrollo, posdesarrollo y ética de la cooperación.
6. Tejido asociativo solidario de A Coruña y las conexiones internacionales da Coruña.

Por otra parte, se llevó a cabo un conjunto de sesiones para la elaboración de los proyectos. Esta actividad fue organizada entre los coordinadores del proyecto y profesionales de la ONG Ingenieros sin Fronteras. De acuerdo a los dichos de los participantes del proyecto, se identifican otros lugares comunes al opinar sobre cómo mejorar este tipo de ejercicios de participación ciudadana para la educación de la ciudadanía global: “más hora de clase, acompañar los micro proyectos, más metodología participativa,” entre otras. De acuerdo a observación directa de la actividad en este ejercicio de formación ciudadana fue de especial interés para preguntarse la manera en cómo se enseñan las capacidades y habilidades de los ciudadanos para asumir su rol de transformadores sociales; uno de los conceptos claves para que la ciudadanía se organice y busque influir la toma de decisiones de las instituciones y los espacios públicos es la idea de “incidencia” (Alejo, 2017). Sobre esta temática cuando el facilitador de Ingeniería Sin Fronteras explico que era incidir; se limitó a decir que significa hacer que “el gobierno haga lo que uno quiera”. Ante una ciudadanía no formada en sus capacidades y habilidades para la transformación social, ¿qué tipo de enseñanza conlleva este tipo de narrativas ante las instituciones y el espacio público?

Los Eventos Sectoriales.

La actividad con la que los participantes concluyeron sus trabajos fue la presentación de los Microproyectos que habían realizado en la ALC. Esta actividad fue llamada Eventos Sectoriales. Las temáticas con las que trabajaron fueron:

1. Ámbito social.
2. Deportivo.
3. Económico – Empresarial.
4. Cultural – Educativo.

Los grupos sectoriales fueron conformados con los participantes del curso. La diversidad fue notoria dentro de cada grupo; tanto en género, formación, perfil profesional, extranjeros, e intereses en su participación dentro de Cooperación Expandida. Respecto a la formación recibida dentro de esta actividad, de acuerdo a dichos de los participantes, el trabajo pudo ser mejor en cuanto a su dinamismo y calidad de la participación; esto sumado a los tecnicismos usados que no eran del conocimiento de todos los participantes; en esta la lógica formativa se señalan fallas al explicar los procesos de aprendizaje y falta de claridad en los objetivos finales para la elaboración de los micro proyectos y sin opciones para su financiamiento; lo cual, genero cierto nivel de frustración ya que los micro proyectos no se ejecutaron.

3.4. La experiencia de Dxenerada

Para comprender mejor cómo operaron los micro proyectos se da cuenta de cómo funcionó uno de ellos. El micro proyecto analizado es el de “Dxenerada: Laboratorio ciudadá polo deconstrucción de xénero”. Esta experiencia se recupera a partir de la estrategia de observación participante. El grupo Dxenerada se conformó como los demás grupos. Esto fue con una auto-postulación de cada participante de acuerdo a las opciones que los coordinadores propusieron para formar dichos grupos y que se han mencionado en la sección anterior. En el caso del grupo de cultura-educativo con una incorporación inicial de cinco participantes, éste quedó conformado por cuatro. El grupo conto con una diversidad de participantes que permitió una mirada plural sobre el proyecto que se llevaría cabo como representante del sector cultural educativo, el cual se definió como una propuesta de género.

Ante las diversas capacidades y habilidades de los implicados para la participación cívica fue evidente durante todo el proceso y quedaron claros los desafíos que supone la incorporación efectiva del ciudadano no habituado a los procesos ciudadanos con cultura participativa en el espacio público. Como se decía, con una implicación desigual, el proyecto ofreció la siguiente propuesta orientada a temas de género. Se destaca que dentro de la evolución del proyecto la persona con perfil feminista se retiró del proyecto pues no le parecía pertinente tener que estar “educando” a otras personas para que adquirieran una perspectiva de género. Con las dificultades propias de un grupo que se empezaba a conformar, con miradas diferentes y con motivaciones diversas para implicarse en estas actividades, se logró llegar a la presentación del micro proyecto al público. A continuación, se exponen algunos elementos relevantes que se identifican en el proyecto de acuerdo a las intenciones para promover la educación para la ciudadanía global en A Coruña.

Cuadro 1. Proyecto: “Dxenerada: Laboratorio ciudadá polo deconstrucción de xénero”

El proyecto Dexenerada elaboró un breve marco conceptual para encuadrar su propuesta.

El micro-proyecto *Dxenerada: Laboratorio ciudadá polo deconstrucción de xénero* se orientó “a contribuir a la transformación social a partir de la deconstrucción de género dentro de sociedades contemporáneas complejas.” Para ello, el equipo enmarco su propuesta en el objetivo 5, igualdad de género, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 así como en el programa de Educación para la Ciudadanía Mundial (ECM) de la UNESCO.

Los miembros del proyecto contemplaron que las transformaciones asociadas con la globalización crean la necesidad de repensar cómo los ciudadanos participan en sus sociedades cada vez más complejas e interdependientes. Por ello, el proyecto *Dxenerada: Laboratorio ciudadá polo deconstrucción de xénero* busca formar parte de este proceso global de desarrollo sostenible a partir de la educación ciudadana no formal enfocándose a repensar los roles de xénero.

El proyecto ofreció un diagnóstico de la problemática que buscan atender: *Dxenerada* parte del reconocimiento de la necesidad de actuar ante situaciones que, de manera explícita o implícita, en lo micro o en lo

macro, en cualquier lugar del mundo, con las diferencias respectivas, en las instituciones o fuera de ellas, en lo privado y en lo público, se mantiene y se reproduce un maltrato constante a la vida digna de la mujer. *Dxenerada* ha identificado un conjunto de preocupaciones colectivas que servirán como punto de partida para problematizar sobre los roles de género dentro del micro-proyecto:

- 1.- La importancia de la afectividad y la sexualidad en las relaciones entre las personas
- 2.- La falta de interés de los hombres por cambiar las relaciones entre géneros.
- 3.- Falta de visibilización de la actividad de las mujeres
- 4.- Cómo se construye el género en los niños y niñas
- 5.- Normalización y validación social del amor romántico
- 6.- Los hombres no ven el problema de xénero
- 7.- Los hombres piensan que el género es un problema de mujeres
- 8.- La normalización de la violencia simbólica en el día a día
- 9.- Jerarquización de valores en función do que se registra como masculino e femenino
- 10.- Perspectiva occidental de género

Con base en estás temáticas, *Dxenerada* se ha planteado los siguientes *objetivos*:

- 1.- Contribuir a la transformación social a partir de repensar los roles de xénero entre la ciudadanía de A Coruña.
- 2.- Sensibilizar y concienciar a las personas sobre las prácticas sociales en los roles de género que construyen y reproducen un maltrato constante a la vida digna de la mujer.

Repensando el rol de géneros.

Dxenerada será un laboratorio ciudadano que buscará, por medio de diferentes expresiones artísticas y culturales, sensibilizar y concienciar a la ciudadanía en A Coruña sobre los roles de género que mantienen vigentes y reproducen situaciones en contra de la vida digna de la mujer. Para *Dxenerada* se entiende que es una prioridad ciudadana mantener y reforzar acciones ciudadanas en el espacio público de la ciudad para hacer ver a todas las personas la importancia que tiene el modificar las formas de convivencia entre géneros y lograr un respeto mutuo entre todos como parte de un problema común: el maltrato a la vida digna de la mujer.

Para ello pondremos énfasis en el tema del poder pues consideramos que es un tema determinante para repensar los roles de género. Esta variable estará permanentemente presente en las acciones del micro-proyecto pues creemos necesario pensar dicho poder a una escala global y sus desarrollos locales. Consideramos que es importante que la ciudadanía se sensibilice y tome conciencia de los inmensos cambios transnacionales en el mundo contemporáneo que se están produciendo y que están afectando a diferentes hombres y las diferentes masculinidades, pero sin modificar las relaciones entre géneros. Por ello, con este micro-proyecto se promoverán reflexiones y actividades que nos hagan repensar el ser hombres, qué son las masculinidades y las desiguales y actuales relaciones de género. En este micro-proyecto es clave tener en mente, de manera permanente, que el contexto donde opera el patriarcado esta intensamente conectado entre lo local, lo nacional y lo global. En este sentido, entre las múltiples temáticas que podremos pensar pero que no se limitan

a las mismas están: las sexualidades y el comercio sexual; las tecnologías de la información y la comunicación y el ciberespacio; la migración; la guerra y el militarismo; la política; el nacionalismo o el simbolismo y la creación de imágenes.

Estrategia de intervención social e incidencia pública.

De acuerdo a los objetivos del micro-proyecto y la perspectiva de trabajo, se busca impactar al menos en dos dimensiones con sus acciones. Por un lado, llegar a la ciudadanía de pie para que se sensibilice y se concientice sobre la importancia de repensar su rol de género en la sociedad actual. Por otro lado, se pretende incidir sobre los tomadores de decisiones en la ciudad. Las acciones a desarrollar estarán dirigidas a impactar de manera directa en la ciudadanía de la Ciudad de A Coruña. Para lograr estos cometidos desarrollamos una estrategia de incidencia que conjunten dinámicas multi-actor y multinivel.

Incidencia pública

Hoy, en las democracias contemporáneas, cualquier decisión de un gobierno resulta incompleta sino ha incorporado las voces de la ciudadanía más allá de la legitimidad que dan el voto en procesos electorales formales y recurrentes. Sin embargo, sigue siendo un reto institucional establecer las mejores formas de inclusión para que la ciudadanía sea y se sienta incluida en una decisión pública. Este proyecto reconoce estos retos institucionales, y por ello asume su papel ciudadano como corresponsable de fomentar políticas públicas que lleven a contar con sociedades mejor informadas, más críticas y menos pasivas ante una cultura patriarcal que reproduce acciones y normaliza el maltrato hacia las mujeres.

Multi-actores

Partimos de que todas las actividades estarán abiertas a la ciudadanía de manera gratuita y se difundirán públicamente por los medios disponibles. Con base en ello, respecto al nivel del ciudadano de a pie, el proyecto elaborará actividades orientadas a trabajar en la rúa y en espacios públicos con el objetivo de que se llegue de manera directa a la población. Para ello se trabajará con asociaciones culturales, de artistas, de educación y de género que vean en la interacción con instituciones de gobierno de los diferentes niveles, organismos internacionales y sector privado, una oportunidad y posibilidades para impactar en la sociedad abierta por medio de sinergias multi-actorales a nivel local.

Multinivel

El micro-proyecto Dxenerada, a la par de su estrategia multi-actores, reconoce la necesidad de actuar a diferentes niveles de acción para lograr una mayor incidencia con sus actividades.

- 1.-Nivel:** Con organizaciones, colectivos y personas que han formado parte del grupo de Cultura y Educación
- 2.-Nivel:** Con el tejido asociativo informal y formal orientado a la cultura, la educación y el género en A Coruña
- 3.-Nivel:** Con las entidades públicas afines al proyecto del Concello de A Coruña
- 4.-Nivel:** Con entidades, colectivos y personas afines al micro-proyecto en Galicia.
- 5.-Nivel:** Organismos internacionales, europeos y entidades no gubernamentales en diferentes lugares del mundo afines al micro-proyecto.

Acciones (Ejes de trabajo).

Dxeneradas desarrollará un conjunto de actividades que logren los objetivos planteados. Los siguientes ejes de trabajo serán la base de

- 1.- Establecer un espacio de encuentro en la ciudad para desarrollar las actividades del proyecto y, a la vez, sea un referente ciudadano para que la gente lo use para expresar sus preocupaciones o situaciones frente a la cultura machista.
- 2.- Intervenciones en la calle a través de las artes para sensibilizar a las personas sobre las relaciones de género. Por ejemplo, un buzón de machismos para que la gente deje sus denuncias.
- 3.- Acciones para escuelas e institutos para acercar a las familias para que exploren y problematicen como se están aprendiendo los roles de género en la sociedad abierta. Por ejemplo, se recurrirá a las AMPAS (asociación de padres de familias en las escuelas) para organizar actividades conjuntas.
- 4.- Foros abiertos para la ciudadanía donde se reflexione sobre la deconstrucción del género. Por ejemplo, un ciclo de conferencias que traigan a A Coruña diferentes situaciones que están pasando en el mundo sobre diversas temáticas afines al micro-proyecto.
- 5.- Generación y operación de herramientas virtuales para la difusión de las actividades del micro-proyecto. Por ejemplo, la realización de un blog donde la gente relate experiencia vividas por prácticas machistas.

Durante la presentación de este proyecto, surgieron opiniones que también dejan ver la pluralidad de la asistencia a los proyectos de Cooperación Expandida. Entre las reacciones recogidas ante la presentación de este proyecto, se mencionó que es “mellor que culpabilizar aos homes, habería que axudar a tomar conciencia e corresponsabilizarse” y también se planteó la importancia de organizar foros de debate y reflexión para los hombres; por otro lado, hay quien encontró al proyecto “escasamente documentado”. Posterior al fin de la actividad de Cooperación Expandida, tres personas del grupo cultural-educativo intentaron mantener al grupo activo y se propusieron intentar llevar a cabo el proyecto. Incluso, dos participantes de otros grupos de trabajo y una de las coordinadoras de Cooperación Expandida se implicaron en esta dinámica. Sin embargo, el que se no se haya logrado una cohesión del grupo y ante la falta de afinidad en tiempos y organización, se dio por cerrada esta experiencia dos meses después.

4. Conclusiones

Este estudio analizó la experiencia de la Cooperación Expandida con el objetivo de contribuir al estudio de los activismos sociales implicados en la educación no formal para la ciudadanía global en una ciudad de Galicia. El análisis se orientó con dos ejes interconectados: la forma en que está operando el activismo social de Galicia ante la noción de ciudadanía global y observar una experiencia que puso en práctica la educación no formal para la ciudadanía global en la ciudad de A Coruña. Respecto al activismo cívico global, esta experiencia permite conocer un tipo de repertorio que va más allá de la protesta y la resistencia y se sitúa como un agente habilitado para transformar a la ciudadanía hacia una consciencia global en dialogo con las instituciones. (Le Baron and Dauvergne, 2014; Davies, 2014; Wong, 2012) Aunque este tipo repertorio pudiese

ser recurrente entre los activismos sociales que ya actúan en las agendas de cooperación al desarrollo, la innovación de implicar gente nueva a la dinámica con una lectura transformadora de la relación local-global en el ámbito gallego resulta significativo en su propio entorno (Hermida González, 2018); sin embargo, como las propias evaluaciones externas (Ben Curiosa, 2018) y los dichos de los coordinadores del proyecto mostraron, la debilidad institucional de las instituciones locales para implementar este tipo de proyectos y la no continuidad de los micro proyectos desarrollados, no permiten analizar de manera longitudinal los avances en el tiempo para, entonces, evaluar una efectiva transformación de la ciudadanía implicada. Respecto a la ciudadanía global en A Coruña ante el mundo contemporáneo para el que la ciudadanía implicada en este proyecto se estaría formando, se observó formalmente adecuada a los ODS 2030; sin embargo, no se pudo detectar durante el proceso, narrativas contemporáneas del mundo global como la diferenciación de regiones, países emergentes, la desigualdad global, y otros procesos políticos contemporáneos que forman parte de las discusiones de las agendas globales y que resultan necesarios para formar ciudadanos globales europeos que, siguiendo los argumentos de Sassen (2015), algunos sectores empiezan a formar parte de los excluidos dentro de los países desarrollados pero que aun, ellos mismos se sitúan como parte de un mundo “rico” y “privilegiado” pero que desde otra miradas, se les identifica con una cierta “provincialización” de las sociedades europeas que no es capaz de observar los cambios sociopolíticos y económicos en otras partes del mundo, como es el de las clases medias globales. Entonces, esta experiencia de Cooperación Expandida permite identificar el potencial de los activismos sociales para ser agentes de transformación social con orientación hacia una ciudadanía global. En este sentido, la participación cívica para la educación no formal resulta de especial interés para observar sus aportes y desafíos para conectar a la ciudadanía ordinaria con las agendas globales que les impactan en el día a día de sus vidas y que a través de su implicación es posible pensar en instituciones inclusivas y democráticas acorde a la política del siglo XXI.

Referencias

- Alejo A.** (2020) Equipo Pueblo's Citizen Diplomacy Program: A Non-formal Experience for Global Citizenship Education in Mexico. *Education, Citizenship, and Social Justice*, 15 (2), 181-193. <https://doi.org/10.1177/1746197919833381>
- Alejo Jaime, A.** (2017). *Política Global y Sociedad Civil en las Américas. Nuevas Diplomacias en Argentina y México*. Madrid, La Catarata.
- Ben Curiosa.** (2018). *Informe de Avaluación “Cooperación Expandida: a nosa cidade no SXXI, a nosa cidade cos dereitos humanos” A coruña 2017-2018*. Galicia, s/e.
- Cooperación Expandida.** (2017). *Programa*. Pontevedra, IGADI.
- Cooperación Expandida.** (2018). *Memoria*. Pontevedra, IGADI.
- Davies, I., Ho, L.-C., Kiwan, D., Peck, C.-L., Peterson, A., Sant, E., Waghid, Y.** (Eds.) 2017. *The Palgrave Handbook of Global Citizenship and Education*. UK, Palgrave Mcmillan.
- Davies T** (2014) *NGOs: A New History of Transnational Civil Society*. Abingdon: Oxford University Press.

- Nyers, P.** (Eds.). (2014). *The Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Routledge.
- Hermida González, X.** (2018). *Galicia no labirinto da nova política, de nunca máis ás mareas*. Vigo, Editorial Galaxia.
- Peterson, A., Stahl, G., y Soong, H.** (Eds.). (2020). *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*. Palgrave Mcmillan.
- Kerr, D.** (1999). Citizenship Education: An International Comparison. Disponible en: <https://edudoc.educa.ch/static/xd/2003/59.pdf> (Consultado el 10 de mayo de 2019).
- Kennedy, K.** (ed.) (1997). *Citizenship Education and the Modern State*, Oxon: Routledge.
- Le Baron, G. y Dauvergne, P.** (2014). *Protest Inc.: Corporatization of Activism*. London: Polity Press.
- O’Sullivan, M. y Pashby, K.** (Ed.). (2008). *Citizenship Education in the Era of Globalization. Canadian Perspectives*. Rotterdam: Sense Publisher.
- Peterson, A., Davies, I., Chong, E., Epstein, T., Peck, C., Ross, A., Sears, A., Dos Santos Schmidt, M. A., y Sonu, D.** (2016). *Education, Globalization and the Nation*. Palgrave Mcmillan.
- Quentin M.** (2019). “Bringing the Citizen Back In: A Sociopolitical Approach to Global Citizenship Education.” En, Peterson, A., Stahl, G., Soong y H. (Eds.) (2020). *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*. Palgrave Mcmillan.
- Reid, A., Gil, J., y Sears, A.** (Ed.) (2010) *Globalization, the Nation-State and the Citizen: Dilemmas and Directions for Civics and Citizenship Education*. Routledge.
- Sassen S.** (2015). *Expulsiones, Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Katz.
- Shachar, A., Rainer Bauboeck, R., Bloemraad, I., e Maarten, V.** (2017). (Eds.) *The Oxford Handbook of Citizenship*. UK, Oxford University Press.
- Sundaram, V., Hampden-Thompson, G., Bramley, G., Tsouroufli, M., Breslin, T., Y Thorpe, T.** (2014). *Creating Citizenship Communities*. Palgrave Macmillan.
- Thawil, S.** (2012). *Education for Global Citizenship: a framework for discussion*. Paris: UNESCO.
- UNESCO** (2014) *Global citizenship education: preparing learners for the challenges of the 21st century*. Report. Paris: UNESCO.
- Verger, A. y Novelli, M.** (Eds.) (2012). *Campaigning for Education for All: Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Advocacy Coalition in Education*. Rotterdam, Sense Publishers.
- Wong, W.** (2012). *Internal Affairs: How the Structure of NGOs Transforms Human Rights*. Ithaca, Cornell University Press.

III.

Intervenções em
situações de crise,
missões de paz e
reconstrução

Crisis Intervention,
Peace Missions and
Reconstruction

Tecnologia Humanitária no Antropoceno

João Ribeiro Mendes

Professor Auxiliar / Diretor do Departamento de Filosofia

Universidade do Minho

jcrmendes@ilch.uminho.pt

Resumo

Encontra-se estabelecido na comunidade científica um amplo consenso de que entrámos já num novo capítulo da história da Terra em que a espécie humana adquiriu poderes causais geomórficos (ponto de vista das Geociências) e uma responsabilidade sobre o futuro do sistema terrestre no seu todo (ponto de vista das Ciências Sociais e das Humanidades) inéditos. Crutzen & Stoermer (2000) propuseram que ele fosse denominado “Antropoceno”. Relativamente à trajetória evolutiva deste, todavia, tem imperado o dissenso. Com efeito, embora essa trajetória possa vir a seguir numa direção positiva (bom Antropoceno), a tendência que presentemente exhibe aponta para uma direção negativa (mau Antropoceno). Tal significa não somente que a relativa estabilidade climática dos últimos cerca de 11.700 anos (Holoceno) acabou, como que as atividades antropogénicas têm vindo a favorecer o aumento constante de desastres naturais e tragédias humanas, cada vez mais interligadas.

Parece, pois, que essa é a “nova (a)normalidade” ou, como afirmou Ebert (2012), que vivemos na “idade da catástrofe”. Isso quer dizer que perante a multiplicação dos contextos de emergência e urgência se exigem também mais ações humanitárias, aquelas que se encontram primariamente dirigidas a “salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e após as crises e desastres causados pelo homem, causadas por perigos naturais, bem como prevenir e fortalecer a preparação para quando tais situações ocorrerem” (Good Humanitarian Donorship, 2003) com prontidão e eficácia. Em razão disso, tem-se conjecturado a possibilidade de fazer uso de determinadas tecnologias em prol desta dupla finalidade.

Neste artigo, após uma caracterização do Antropoceno, intenta-se uma análise dos aspetos mais relevantes do conceito de “tecnologia humanitária”, nomeadamente o seu aparecimento oficial, a sua definição, tipos específicos e exemplos de incentivos ao seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Antropoceno; Tecnologia Humanitária; Ação Humanitária; Catástrofes; Desastres.

Abstract

There is a broad consensus in the scientific community that we have already entered a new chapter in Earth's history in which the human species has acquired geomorphic causal powers (viewpoint of the Geosciences) and a responsibility for the future of the Earth system as a whole (viewpoint of the Social Sciences and Humanities), both unprecedented. Crutzen & Stoermer (2000) proposed it should be called “Anthropocene”. With regard to its evolutionary trajectory, however, dissent has prevailed. In fact, although this trajectory may follow in a positive direction (good Anthropocene), the tendency it presently exhibits points in a negative direction (bad Anthropocene). This means not only that the relative climatic stability of the last 11,700 years (Holocene) has come to an end, but also that anthropogenic activities have been favouring a steady increase in natural disasters and human tragedies, which are increasingly intertwined.

It seems, therefore, that this is the “new (ab)normality” or, as Ebert (2012) stated, that we live in the “age of catastrophe”. This means that in face of a multiplicity of emergency and urgency contexts, more humanitarian action is also required, which is primarily aimed at “saving lives, alleviating suffering and maintaining human dignity during and after man-made crises and disasters, caused by natural hazards, as well as prevent and strengthen preparedness for such situations to occur” (Good Humanitarian Donorship, 2003) promptly and effectively. It has been conjectured the possibility of making use of certain technologies in favour of this dual purpose.

In this article, after a brief characterization of the Anthropocene, an attempt is made to analyze the most relevant aspects of the concept of “humanitarian technology”, namely its official appearance, definition, specific kinds and examples of incentives for its development.

Keywords: Anthropocene; Humanitarian Technology; Humanitarian Action; Catastrophes; Disasters.

1. Bem-vindos à era do humano?

1.1. O inédito conceito de “Antropoceno”

“Parem de usar a palavra Holoceno. Nós já não estamos no Holoceno. Nós estamos no ... no ... no ... no Antropoceno!”

Fazendo fé numa anedota contada por Will Steffen, foi deste modo súbito que o químico atmosférico holandês Paul Crutzen, num encontro da Comissão Científica do Programa Internacional Geosfera-Biosfera (International Geosphere-Biosphere Programme: IGBP)⁸⁵ ocorrido no final de fevereiro de 2000 em Cuernavaca, México, colocou o conceito de “Antropoceno” a circular no mercado intelectual.

De acordo com o climatólogo estadunidense – que esteve presente no encontro e era ao tempo presidente do IGBP – durante uma discussão sobre a idade e a intensidade dos impactos humanos no planeta, o Prémio Nobel da química em 1995 (pelo seu trabalho sobre a camada de ozono), depois de ouvir vários colegas repetidamente a contextualizarem as suas investigações paleoclimáticas mais recentes no Holoceno – a mais recente época geológica formalmente reconhecida da história da Terra – ter-se-á impacientado e de modo algo irado proferido tais palavras.⁸⁶

Crutzen acabou por saber pouco depois que Eugene Stoermer, de modo independente, se lhe tinha antecipado e entre meados dos anos 1980 e finais da década de 1990 o tinha usado de modo informal.⁸⁷

Logo escreveu ao limnologista estadunidense, sugerindo-lhe que publicassem um artigo em coautoria, o que acabou por acontecer em maio desse ano no nº 41 da *Global Change Newsletter* do IGBP (Crutzen & Stoermer, 2000). O conceito começou desta forma a ser primeiro disseminado dentro da comunidade

⁸⁵ O IGBP foi um programa de investigação para o estudo da mudança planetária à escala global que decorreu entre 1987 a 2015.

⁸⁶ V. Steffen (2013, p. 486), assim como Bonneuil & Fressoz (2016, p. 3) e Angus (2016, p. 27-28).

⁸⁷ Por exemplo, em 1995, Stoermer enviou um e-mail a alguns de seus colegas, descrevendo a produção oceânica terrestre e nerítica durante o “Antropoceno” (v. Syvitski, 2012, p. 14).

geocientífica. No entanto, ao contrário de Stoermer, que nunca mais o usou, Crutzen publicou dois anos depois um artigo na reputada *Nature* (Crutzen, 2002), onde praticamente só modificou o título para “Geology of mankind”, reafirmando o conceito e tornando-o conhecido por uma comunidade científica muito mais ampla.

Foi nesses textos seminais, ambos com apenas uma página de extensão, que a palavra “Antropoceno” aparece pela primeira vez, oficialmente, em forma impressa. Ela resulta pela composição de dois termos de origem grega: “anthropos” (ἄνθρωπος), “humano” e “kainos” (καινός), “novo ou sem precedentes”.

Todavia, mais que uma palavra, “Antropoceno” é, sobretudo, um conceito. Isso quer dizer que constitui um vocábulo com uma ideia incorporada e que se apresenta vinculado a um determinado quadro de referência intelectual – ou, como Ian Hacking disse: “*A concept is nothing other than a word in its sites*” ([1984] 2002, p. 17). Ele foi cunhado para expressar a ideia de que já entrámos num novo capítulo na história do nosso planeta no qual a nossa espécie se tornou um agente geológico e geomórfico fundamental, com o poder de induzir efeitos geofísicos similares ou maiores que os das forças globais da natureza.⁸⁸

Está implícito no acabado de dizer que o conceito de “Antropoceno” não deve ser confundido com as noções de “aquecimento global”, “alterações climáticas” ou “crise ambiental (ou ecológica)”.

Com efeito, ele afigura-se menos abrangente que os dois primeiros, bem destrinçados no *website* da NASA (2019) “Global Climate Change: Vital Signs of the Planet”. Aí se lê que «Global warming refers to the upward temperature trend across the entire Earth since the early 20th century, and most notably since the late 1970s, due to the increase in fossil fuel emissions since the industrial revolution» e que «Climate change refers to a broad range of global phenomena (...) [including] the increased temperature trends described by global warming (...) sea level rise; ice mass loss (...) worldwide; shifts in flower/plant blooming; and extreme weather events.». Como se percebe, o conceito de “alterações climáticas” inclui o de “aquecimento global”, mas o de “Antropoceno” abrange ambos e, ao mesmo tempo, transcende-os, no sentido em que os considera interligados e, em última instância, humanamente causados.

Porém, também não deve ser identificado com o conceito de “crise ambiental (ou ecológica)”, uma vez que, distintamente deste, que envolve uma situação transitória e a possibilidade de um retorno à normalidade, ele aponta para perturbações eco-socio-sistémicas eventualmente permanentes e irreversíveis. Bonneuil & Fressoz consideram que representa uma singularidade, «(...) un point de non-retour (...) une bifurcation géologique sans retour prévisible à la “normale” de l’Holocène.» (2016, p. 35).

O conceito de “Antropoceno” funciona, por conseguinte, não somente como um conceito-síntese empregue para referir o conjunto de transformações planetárias induzidas pela ação humana, mas também, ou sobretudo, como um conceito-alerta, cuja componente normativa se sobrepõe à descritiva, no sentido em que indica a necessidade de atuação eficaz urgente para contrariar as tendências eco-degenerativas constatadas. Assim, a sua novidade parece radicar, por um lado, no modo como assinala a escala global dos efeitos da ação agregada da espécie humana e, por outro lado, na convocação que faz da Humanidade

⁸⁸ Alguns exemplos de tais forças geofísicas globais naturais são: a atração gravitacional da Lua e do Sol que dá origem a marés; as forças gravitacionais que fazem as rochas pressionarem as rochas mais profundas, aumentando sua densidade à medida que a profundidade aumenta; ondas sísmicas, cujas vibrações viajam através das camadas da Terra, resultantes de terremotos, erupções vulcânicas e movimento de magma.

inteira, do *Anthropos*, para enfrentar o atual estado de coisas, não porque todos os membros da nossa espécie tenham contribuído para ele identicamente, uma vez que há diferentes responsabilidades em distintos agentes históricos, mas porque agora estamos todos nela envolvidos, o que implica que, *noles volens*, ninguém se pode eximir de responsabilidade a esse respeito, nomeadamente, como veremos mais à frente, da responsabilidade moral de prevenir e lidar com catástrofes humanitárias desenvolvendo e partilhando tecnologias com esse fim.

1.2. O Antropoceno como atrator de narrativas

Parafraseando o conhecido filósofo da mente Daniel Dennett (1992) que metaforicamente descreveu o “Eu” como um “centro de gravidade narrativa”, julgo que se pode dizer que o conceito de “Antropoceno” funciona hoje como um atrator de narrativas, em especial sociopolíticas.

1.2.1. O que é uma narrativa e para que serve

Seguindo Rolf Lidskog e Claire Waterton, defino “narrativa” como um «(...) historical account of (...) [um conceito, neste caso o de Antropoceno], its motives or consequences and consequences, which motivates, guides and legitimized decisions and actions» (2018, p. 30).»

Para além disso, entendo que uma narrativa encerra essencialmente três componentes correlatas dos seus propósitos fundamentais: uma componente temporal, uma vez que consiste na construção de um relato destinado a fazer compreender a trajetória evolutiva e emergência de um determinado estado de coisas, centrado, portanto, não tanto nas suas causas, mas mais em decisões e escolhas que se lhe encontram subjacentes; uma componente discursiva, ou seja, uma rede semântica (de conceitos, argumentos e projeções) para pensar e imaginar o fenómeno que tem por objeto; e uma dimensão praxica ou de orientações para experienciá-lo e atuar em face dele.

As narrativas sobre o Antropoceno, pelo menos aquelas que Christophe Bonneil (2015) apelidou de “grandes narrativas” a seu respeito – a naturalista, a eco-catastrofista, a pós-naturalista e a eco-marxista –, possuem todas, em maior ou menor proporção, essas três componentes. Abordarei, de seguida, apenas as duas primeiras, por serem as mais influentes.

1.2.2. As duas narrativas predominantes

1.2.2.1. A narrativa científica

Esta narrativa tem sido particularmente tecida por figuras já apontadas, como Paul Crutzen, Eugene Stoermer e Will Steffen. Porém, o denominado Grupo de Trabalho Antropoceno (Anthropocene Working Group), formado em 2009, composto por 36 membros com diferentes formações, sob a liderança do geólogo britânico Jan Zalasiewicz, dentro da Subcomissão de Investigação do Quaternário (um órgão da Comissão Internacional de Estratigrafia que supervisiona a escala de tempo geológica), para

avaliar a hipótese da formalização do Antropoceno como uma nova época geológica, também a perfilhou. Curiosamente (ou talvez não!) quase todos eles são cientistas naturais. Nesse sentido, julgo que podemos chamar a tal narrativa a “narrativa científica”, embora outros tenham preferido qualifica-la de “narrativa naturalista” e outros ainda de “narrativa dominante” acerca do Antropoceno.

As teses que essencialmente a formam são as de que: (a) o Antropoceno introduziu uma rutura com o Holoceno, o período correspondente aos últimos cerca de 11.700 anos da geoistória em que a relativa estabilidade climática permitiu o surgimento de civilizações conhecidas; (b) o Antropoceno resultou, de modo accidental mas inevitável, de um processo evolutivo natural; (c) o Antropoceno tem como principal agente causal a Humanidade (*Anthropos*); (d) o Antropoceno revela uma tendência de aumento de riscos catastróficos globais que podem ser mitigados desenvolvendo projetos de geoengenharia e adotando uma gestão cientocrática e tecnocrática (governo de especialistas) do sistema terrestre.

Cada uma destas teses possui maior densidade epistémica e tem atraído muitas críticas. Não sendo este o lugar apropriado para a sua análise e apreciação, limitar-me-ei a quatro breves comentários a seu respeito.

O primeiro concerne ao já referido processo em curso de avaliação da hipótese de formalização do Antropoceno como uma nova época geológica. A questão, como disse, terá que ser decidida, em última instância, pela União Internacional de Ciências Geológicas, mas poderá levar décadas ou mesmo séculos para ser tomada e não é de excluir que venha a ser negativa. Ora, isso implica que a tese do surgimento do Antropoceno em rutura com o Holoceno tenha de ser vista com mais atenção e, eventualmente, reformulada. Alguns, como por exemplo Donna Haraway (2015, p. 160) acreditam que se trata de um “evento de fronteira” (*boundary event*), pós-holocénico que terá uma duração curta.

O segundo diz respeito à tese que procura naturalizar o surgimento do Antropoceno, vinculando-o a um momento dentro de um processo evolutivo relativamente imprevisível, mas inevitável. Ela tem sido disputada por alguns, e.g. Jason Moore (2017), que argumentam que o Antropoceno é fruto da ideologia económica particular do capitalismo e da maneira como ela estrutura a relação entre homem e natureza e, mais profundamente, da visão dualista do mundo moderno inaugurada pela filosofia natural do pensador francês René Descartes na primeira metade do século XVII. Dito de outro modo, que o aspeto accidental que se quer dar ao surgimento do Antropoceno poderá, no fundo, ter importantes motivações político-económicas.

A terceira tese, que atribui a uma entidade abstrata indiferenciada, Humanidade (*Anthropos*), a responsabilidade de fazer o Sistema Terrestre entrar num estado de crescente instabilidade e imprevisibilidade foi contestada por Andreas Malm e Alf Homborg (2014), entre outros, por estar subordinada a interesses particulares de ocultação de diferentes responsabilidades históricas de diferentes povos e nações na dramática alteração das condições habitáveis do planeta.

Finalmente, em relação à quarta tese, alguns, como Kathy Jo Wetter e Trudi Zundel (2017), entendem que, para lidar com os crescentes riscos catastróficos globais, é muito imprudente intentar projetos de engenharia à escala planetária, não apenas porque não temos conhecimento suficiente para controlá-los, mas também porque envolve riscos de irreversibilidade. Por outro lado, dista ser consensual a proposta de uma administração cientocrática e tecnocrática (governo de especialistas) do sistema terrestre, ainda mais porque implica o pressuposto controverso de que a ação tecnológica tem o poder de reparar os danos que ela cria.

1.2.2.2. A narrativa popular

A segunda “grande narrativa” acerca do Antropoceno, dominante fora da comunidade científica, é a “narrativa catastrófica”. O jornalista Andy West examinou-a num longo *post* no blogue *Climate, Etc.* em 2018. No seu cerne está a crença de que o fim da Natureza, da Civilização e da Humanidade, pelo menos como as conhecemos, está próximo, eventualmente, a poucas décadas de distância devido a atividades antropogénicas depletivas dos recursos naturais que aumentam constantemente à escala global.

É uma narrativa que não se baseia tanto em dados objetivos, evidências produzidas e sancionadas pela comunidade científica relevante, mas mais na propagação de um discurso que manipula certas emoções – por exemplo, combinação de medo e esperança, gerar de apreensão sobre o futuro de nossos filhos, criar de dúvidas e ansiedades sobre o destino do planeta, a espécie humana e as culturas existentes – com o objetivo de infundir a convicção de que é urgente agir. A sua eficácia e a sua popularidade derivam, em grande parte, dela provir de líderes políticos globais, incluindo atuais e ex-chefes de estado, líderes de instituições internacionais (por exemplo, ONU) e líderes religiosos (por exemplo, Papa), mas também de figuras influentes dos media, de ONGs e de líderes políticos regionais e locais.

Note-se, no entanto, que mesmo que a comunidade científica não apoie essa narrativa, isso não significa que não haja cientistas convencidos de que um cenário apocalíptico seja realista. Eles são muito poucos, mas, a título de exemplo, o eminente físico teórico britânico e cosmologista Stephen Hawking encontra-se entre eles.

Quando contrastada com a narrativa anterior, a narrativa catastrofista diverge dela em pelo menos três aspetos, ainda seguindo Bonneuil (2015):

- fazendo fé no diagnóstico atual, a trajetória do Antropoceno parece ir na direção do ultrapassar de limites, do atingir de pontos de rutura, colapsos, desordens, guerra, violência, em vez de, como sugere a narrativa científica, encaminhando-se para melhores condições de vida, mais conhecimento e melhor domínio da natureza;
- os problemas e as ações para lidar com eles são encarados ao nível local, por comunidades que podem planear e fomentar democraticamente a mudança, e não, como pretende a narrativa científica, ao nível global, por intermédio de instituições planetárias e de gestão tecnocrática;
- à semelhança da narrativa científica, baseia-se no conhecimento científico e na autoridade da ciência para fundamentar as suas advertências, mas argumenta que grandes projetos de geoengenharia não são uma boa solução, porque não alteram o sistema socioeconómico que conduziu o planeta a um estado de desequilíbrio e à iminência de catástrofe, e, por outro lado, que é urgente mudar radicalmente as formas de vida dominantes com base na produção e consumo desenfreados, bem como a adoção de “tecnologias verdes”.

Em suma, pode dizer-se que a narrativa catastrofista, diferentemente da narrativa científica, assenta numa visão, a um tempo, não progressiva da história, não global da ação política e não otimista em relação à geoengenharia.

1.2.2.3. Uma preocupação comum: aumento dos riscos catastróficos globais

Apesar de diferirem nos aspetos acabados de elencar, as duas narrativas parecem concordar que enfrentamos riscos catastróficos globais e, em particular riscos existenciais, cada vez maiores. Nick Bostrom e Milan Cirković, em *Global Catastrophic Risks* (2008), definiram os primeiros, a categoria mais lata, como «(...) risk[s] that might have the potential to inflict serious damage to human well-being on a global scale.» (p. 1) e os segundos, seu subconjunto, como “(...) [risks] that threatens to cause the extinction of Earth-originating intelligent life or to reduce its quality of life (compared to what would otherwise have been possible) permanently and drastically.” (p. 4).»

As evidências em apoio da convicção de que tais riscos vêm aumentando são múltiplas e obtidas a partir de diferentes fontes. Darei três exemplos. O primeiro fornecido por Steffen, Sanderson, Tyson, Jäger, Matson, Moore III, Oldfield, Richardson, Schellnhuber, Turner II, & Wasson em 2004 é o das doze grandes tendências socioeconómicas e outras tantas tendências do ecossistema terrestre, identificadas no período que vai de 1750 a 2000. Em Steffen, Broadgate, Deutsch, Gaffney, & Ludwig (2015) as representações gráficas dessas tendências foram atualizadas para valores até 2010. O que elas fundamentalmente revelaram foi que a partir de meados do século XX indicadores socioeconómicos como população, consumo básico de energia, consumo de água, turismo internacional, etc. e indicadores geocossistémicos como emissão de dióxido de carbono, perda de floresta tropical, acidificação dos oceanos, temperatura da superfície terrestre, etc., que vinham a aumentar deste os primórdios da primeira Revolução Industrial, sofreram uma “grande aceleração” subindo para valores sem precedentes e ameaçadores do equilíbrio socioecológico planetário.

O segundo, talvez ainda mais elucidativo, é o dos chamados “limites planetários” (*planetary boundaries*), que apareceu pela primeira vez em Rockström, Steffen, Noone, Persson, Chapin III, Lambin, Lenton, Scheffer, Folke, Schellnhuber, Nykvist, de Wit, Hughes, van der Leeuw, Rodhe, Sörlin, Snyder, Costanza, Svedin, Falkenmark, Karlberg, Corell, Fabry, Hansen, Walker, Liverman, Richardson, Crutzen, & Foley (2009). De acordo com a proposta dos autores, existem nove limites planetários dentro dos quais a Humanidade pode operar em segurança. Todavia, na atualização feita em Steffen, Richardson, Rockström, Cornell, Fetzer, Bennett, Biggs, Carpenter, de Vries, de Wit, Folke, Gerten, Heinke, Mace, Persson, Ramanathan, Reyers, & Sörlin (2015), para além da transgressão dos limites das mudanças climáticas, da perda da integridade da biosfera e do funcionamento dos ciclos biogeoquímicos globais (fósforo e nitrogénio), já assinalados no estudo de 2009, um quarto limite, a do uso da terra, também foi identificado como transposto.

O terceiro exemplo data de 2017, quando Ripple, W., Wolf, C., Galetti, M., Newsome, T., Alamgir, M., Crist, E., Mahmoud, M., Laurance, W. & Mateus, O. (2017) publicaram o segundo Aviso dos Cientistas Mundiais à Humanidade (World Scientists’ Warning to Humanity) – após o primeiro aviso que fizeram em 1992, sobre o estado da biosfera. Os nove indicadores que apresentam sobre a situação ecológica geral (diferentes dos “limites planetários”), com exceção do da camada de ozono, aparentemente estável, não cessaram de piorar num quarto de século.

Podemos interpretar esses três exemplos como, por um lado, evidências claras de que a atividade humana está sendo o principal fator para levar o Sistema Terra a um estado pós-holocénico e, por outro lado, que essa transição parece propender para um aumento dos riscos catastróficos globais. Parece, pois, estar a generalizar-se a percepção de que estamos a entrar na “idade da catástrofe”, segundo a expressão de John David Ebert (2012), numa espécie de “nova (a)normalidade”.

Porém, a ser assim, não somente se impõe (mais) ação, condicionada por emergências e urgências, com prontidão e eficácia, mas sobretudo ação norteada por fins humanitários, isto é, primariamente dirigida a «(...) save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations», como estipula o primeiro dos vinte e três princípios para as “boas práticas na ação humanitária” aprovados em Estocolmo a 17 de junho de 2013 por vários governos, pela Comissão Europeia, OCDE, Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, ONGs e diversos académicos (Good Humanitarian Donorship, 2003).

2. Tecnologia(s) humanitária(s)

2.1. Aparecimento da ideia no *World Disasters Report* de 2013

Diz-se, por vezes, que a necessidade aguça o engenho. E isso é o que parece, uma vez mais, estar a acontecer para atuar na situação retratada na primeira parte deste artigo: projetar e usar determinadas tecnologias para fins humanitários.

Essa possibilidade parece ter começado a ser seriamente encarada aquando da saída do *World Disasters Report* em 2013 – uma publicação iniciada em 1993, contendo tendências, factos e análises sobre as catástrofes (naturais e sociais) ocorridas em cada ano no mundo e respetivos efeitos sobre as populações tidas como mais vulneráveis – precisamente focado na utilização da tecnologia e o futuro da intervenção humanitária. Nesse documento apela-se à utilização responsável dos conhecimentos tecnocientíficos em prol de modos concretos de assistência humanitária inteligente e exortam-se os agentes humanitários a recorrerem à tecnologia de maneiras inovadoras e criativas. O que nele especificamente se visa é estimular o aproveitamento de ferramentas tecnológicas de informação e comunicação para a ação humanitária, nomeadamente a deteção (ou antecipação) de crises e necessidades nos lugares em que elas ocorrem, de modo a que haja uma resposta mais pronta e eficaz.

2.2. Proposta de definição

O *World Disasters Report* (2013) usa a designação “tecnologias humanitárias” para se referir a «(...) tools and infrastructure necessary to help disaster-prone communities to better prevent, mitigate and prepare for disasters and, in their wake, respond, recover and rebuild more effectively» (Vinck, 2013, p. 13) ou «(...) the use and new applications of technology to support efforts at improving access to and

quality of prevention, mitigation, preparedness, response, recovery and rebuilding efforts.» (*Idem*, p. 20). Considera, portanto, particularmente relevante o papel que as tecnologias digitais, como telefones móveis e *media* sociais, podem ter nesses cenários de catástrofe, sobretudo após a sua ocorrência.

Assim, a ideia inerente ao conceito de “tecnologia humanitária” é simplesmente a de que se pode mobilizar a inovação tecnológica para desempenhar um papel relevante em contextos de crise, provocados por desastres naturais ou provocados pelos seres humanos, nomeadamente conflitos bélicos (Cereja, 2018, p. 221).

2.3. De que tecnologias falamos, quando falamos de “tecnologias humanitárias”?

Em Cereja (2018), Sandvik, Jumbert, Karlsrud & Kaufmann (2014) e Vinck (2013), para referir apenas três fontes, o elenco, não exaustivo, de tais tecnologias é o seguinte: telemóveis, plataformas de redes sociais, sistemas de localização geoespacial (vulgo GPS), financiamento coletivo (*crowdfunding*), identificação biométrica, sistemas de pagamento digital (*e-transfer*, *mobile money*), *drones*.

No seguimento descreverei, muito brevemente, a relevância e potencial de algumas dessas tecnologias humanitárias, várias delas já testadas no terreno do realojamento, fornecimento de alimentos e prestação de assistência médica a populações vitimadas por conflitos armados e catástrofes naturais. Baseei-me na visão sobre o assunto que a empresa nacional MUVU (presumo que o nome será uma adaptação da expressão inglesa “move you”) partilha no seu *website* na secção “5 tendências que estão a transformar a ajuda humanitária”.

Como se recorda nessa *webpage*, o acesso à Internet foi declarado, em 2016, pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, um direito humano básico e, claro, o seu bloqueio uma violação a tal direito fundamental. Ora, para grupos especialmente vulneráveis, como o dos refugiados de guerras civis ou os migrantes de zonas paupérrimas, ter esse acesso ainda se torna mais crucial, pois essa é muitas vezes a única forma de contacto com familiares e amigos. Nesse sentido, algumas agências internacionais de ajuda humanitária têm vindo a fazer parcerias com empresas do setor das telecomunicações para criarem plataformas especiais (e.g. *Refugee.info*) de internet móvel sem fios para esse fim.

Um segundo exemplo é o que se prende com a identificação digital. Lê-se na página frontal de ID2020 um consórcio do qual fazem parte corporações como a Microsoft e organizações como a Global Alliance for Humanitarian Innovation que:

Identity is vital for political, economic, and social opportunity. But systems of identification are archaic, insecure, lack adequate privacy protection, and for over a billion people, inaccessible. Digital identity is being defined now – and we need to get it right.

Uma vez mais, essa capacidade de podermos provar quem somos pode ver-se seriamente afetada em determinados contextos nos quais outras prioridades, como a de fuga para sobreviver, se impõem. O desenvolvimento, por exemplo, de cartões de identidade digitais (contendo dados biográficos, dados sobre vacinação, sobre habilitações, etc.), armazenáveis *online*, numa nuvem eletrónica, embora controversos, porque passíveis de ser indevidamente usados, mantêm-se, no entanto, nos referidos cenários mais adversos, acessíveis,

permitindo não somente a identificação individual, mas também capacidades dependentes da mesma, como abrir uma conta bancária, votar ou conduzir um veículo.

Uma terceira tecnologia identificada pela MUVU como promissora no campo do auxílio humanitário é a da realidade virtual. Ela poderá ser especialmente importante na ajuda a crianças que crescem em ambientes violentos e traumatizantes a vários níveis. A experiência de imersividade propiciada por sistemas de realidade virtual (tipicamente consistentes num dispositivo gerador de informação visual e uns óculos para a sua visualização tridimensional), cada vez mais economicamente acessíveis, induz a possibilidade de atenuar transtornos psicológicos diversos, como medos, fobias e ansiedades, criando “atmosferas digitais” que infundam sentimentos de segurança, confiança e paz.

A tecnologia dos *drones* não cessa de se desenvolver e estender os seus domínios de aplicação, sendo de particular utilidade em situações de risco ou perigo elevados. No campo da ajuda humanitária, porém, ainda permanece incipiente, ainda que, como facilmente se presume, de enorme alcance e valor, por exemplo para localizar eventuais sobreviventes a catástrofes naturais.

Por fim, o quinto caso de tecnologia humanitária auspiciosa assinalado pela MUVU é o da impressão 3D, também cada vez mais acessível. Não é difícil imaginar quão útil esta tecnologia poderá ser na construção, por exemplo, de próteses, ferramentas e objetos personalizados para os menos capacitados que enfrentem as extraordinárias adversidades dos cenários de catástrofe.

2.4. Estímulos para o seu desenvolvimento

As tecnologias humanitárias, à semelhança de quaisquer outras, desenvolver-se-ão sobretudo pela força da necessidade. No entanto, não será de menosprezar a criação de incentivos para tal. Destacarei dois, de seguida, um no domínio de projetos já realizados, outro no dos projetos-piloto para a inovação de tecnologias humanitárias.

2.4.1. O Humanitarian Technologies Project

O principal mérito do Humanitarian Technologies Project será, porventura, o de encorajar outros análogos. Neste caso, trata-se de um estudo sobre os usos dos *media* sociais e dispositivos de comunicação móveis no auxílio humanitário e na recuperação de uma catástrofe natural, a que foi provocada, em novembro de 2013, pelo o tufão Haiyan (conhecido localmente como Yolanda), na região central das Filipinas. Tratou-se da mais forte tempestade alguma vez registada, que provocou mais de 6.300 vítimas e mais de 12 milhões de pessoas deslocadas ou afetadas de alguma forma.

O projeto liderado por Mirca Madianou, da Universidade de Londres, investigou a relevância de tecnologias de informação e comunicação no processo de recuperação dessa catástrofe natural focando-se nos seguintes planos: 1) como numa tal situação a informação é disseminada; 2) como são resolvidos coletivamente os problemas; 3) como são redistribuídos os recursos; 4) como é assegurada a responsabilidade e a transparência dos esforços humanitários; 5) como é dada voz e capacitação às populações afetadas.

O que Madianou e a sua equipa apurou foi, desde logo, que as suposições sobre a tecnologia inerentes às políticas humanitárias não se traduzem em usos reais da tecnologia pelas populações afetadas. Isso significa que, segundo esses investigadores, a intensificação dos mecanismos de retroação por meio de tecnologias digitais não melhora necessariamente a ação humanitária, nem torna as organizações humanitárias mais responsáveis perante as populações afetadas.

No entanto, ainda segundo eles, embora as tecnologias de informação e comunicação não satisfaçam as expectativas de dar voz às populações afetadas e de responsabilizarem claramente as organizações humanitárias, acabaram, em todo o caso, por ser firmemente incorporadas no quotidiano desses intervenientes. Telemóveis e plataformas de redes sociais, como o Facebook, tiveram um amplo uso para fins de socialização e entretenimento, e, com frequência, também desempenharam uma importante função em rituais de luto e memória.

Pode dizer-se, em suma, que o Humanitarian Technologies Project contribuiu para perceber que a importância dos usos que podem ter os *media* sociais e dispositivos de comunicação móveis na vida quotidiana posterior a eventos extraordinários, como catástrofes naturais, ajudando a dar sentido à resiliência e a reintroduzir alguma normalidade.

2.4.2. Os Prémios Horizonte do Conselho Europeu de Inovação

A Comissão Europeia, através do Conselho Europeu de Inovação, introduziu medidas de apoio à inovação, para o período 2018-2020, através da criação “projetos-piloto” orçados em 2,7 mil milhões de euros. Tais projetos-piloto incluem vários instrumentos entre os quais os denominados Prémios Horizonte destinados a incentivar a soluções inovadoras em domínios onde existem importantes problemas sociais.

O primeiro (de seis) desses prémios destina-se à alta tecnologia para a ajuda humanitária, ou seja, a recompensar as melhores soluções tecnológicas, com comprovada eficácia e de custo acessível, para a ajuda humanitária (v. Affordable High-Tech for Humanitarian Aid.). O seu valor monetário é de 5 milhões de euros a ser dividido em partes iguais por cinco categorias de tecnologias humanitárias diferenciadas em função dos fins: para abrigos e assistência correspondente; abastecimento de água, higiene e saneamento básico; energia; saúde e cuidados médicos; e uma categoria “aberta” a outras formas de ajuda humanitária.

É de enorme significado, pois, que o mais importante órgão executivo da União Europeia encoraje tão empenhadamente o desenvolvimento destas tecnologias que, a um tempo, procuram servir o valor da inclusão dos mais vulneráveis e o da prontidão no auxílio aos mais desprotegidos em situações em que a sua integridade física e psíquica se encontram postas em causa e o seu futuro ameaçado.

Bibliografia

- Affordable High-Tech for Humanitarian Aid.** [Em linha] Disponível em <https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid> [Consultado em 22/05/2019].
- Angus, I.** (2016). *Facing the Anthropocene: Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*. New York, Monthly Review Press.
- Bonneuil, C.** (2015). The Geological Turn. Narratives of the Anthropocene. In: Hamilton, C., Gemenne, F. and Bonneuil C., (dir.) *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis: Rethinking Modernity in a new Epoch*. Londres, Routledge, pp. 15-31.
- Bonneuil, C. e Fressoz, J.-B.** (2016). *The Shock of the Anthropocene*. New York, Verso.
- Bostrom, N. e Cirković, M., eds..** (2008). *Global Catastrophic Risks*. Oxford, Oxford University Press.
- Cereja, D.** (2018). High hopes for technology in humanitarian crises. [Em linha] Disponível em: <<http://wpmu.mah.se/nmict181group1/high-hopes-technology-humanitarian>> [Consultado em 15/05/2019]
- Crutzen, P. e Stoermer, E.** (2000). The “Anthropocene.” *Global Change Newsletter* 41, pp. 17-18.
- Crutzen, P.** (2002). Geology of mankind. *Nature*, 415(6867), p. 23.
- Dennett, D.** (1992). The Self as a Center of Narrative Gravity. In: Kessel, F., Cole, P. and Johnson, D. (eds.) *Self and Consciousness: Multiple Perspectives*. Hillsdale, NJ, Erlbaum, pp. 102-115.
- Ebert, J.** (2012). *The Age of Catastrophe: Disaster and Humanity in Modern Times*. North Carolina and London, McFarland & Company, Inc., Publishers.
- Good Humanitarian Donorship** (2003). *23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*. [Em linha] Disponível em: <www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-goodpractice-ghd.html> [Consultado em 15/05/2019]
- Hacking, I.** ([1984] 2002). Five parables. In: Hacking, I. *Historical Ontology*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, pp. 27-50. (Orig.: Five parables. In: Rorty, R., Schneewind, J. e Skinner, Q. (Eds.) *Philosophy in context*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 103–124).
- Haraway, D.** (2015). Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin. *Environmental Humanities*, vol. 6: pp. 159-165.
- Humanitarian Technologies Project.** [Em linha] Disponível em <<http://humanitariantechnologies.net>> [Consultado em 22/05/2019].
- ID2020.** [Em linha] Disponível em <<https://id2020.org>> [Consultado em 22/05/2019].
- Jo Wetter, K. & Zundel, T.** (2017). *The Big Bad Fix: The Case Against Climate Geoengineering*. Nairobi, Berlim e Montreal, ETC Group, Biofuel Watch and Heinrich Böll Stiftung.
- Lidskog R. e Waterton C.** (2018) The Anthropocene: A Narrative in the Making. In: Boström, M., Davidson, D. (eds) *Environment and Society*. Cham, Palgrave Macmillan, pp. 25-46.
- Malm, A., and Hornborg, A.** (2014). The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. *The Anthropocene Review*, 1(1), pp. 62–69.
- Moore, J.** (2017). The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis, *The Journal of Peasant Studies*, 44(3), pp. 594-630.

MUVU. [Em linha] Disponível em <<https://muvu.tech/5-tendencias-tecnologicas-que-estao-a-transformar-a-ajuda-humanitaria>> [Consultado em 22/05/2019].

NASA (2019). Global Climate Change: Vital Signs of the Planet. [Em linha] Disponível em <<https://climate.nasa.gov/>> [Consultado em 15/05/2019].

Refugee.info. [Em linha] Disponível em <<https://www.refugee.info>> [Consultado em 22/05/2019].

Ripple, W., Wolf, C., Galetti, M., Newsome, T., Alamgir, M., Crist, E., Mahmoud, M., Laurance, W. e Mateus, O. (2017). World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice. *Bioscience*, 67(12), pp. 1026–1028.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F., Lambin, E., Lenton, T., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H., Nykvist, B., de Wit, C., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R., Fabry, V., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. e Foley, J. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, pp. 472-475.

Sandvik, K., Jumbert, M., Karlsrud, J. e Kaufmann, M. (2014). Humanitarian technology: A critical research agenda. *International Review of the Red Cross*, 96(893), pp. 219-242.

Steffen, W., Sanderson, A., Tyson, P., Jäger, J., Matson, P., Moore III, B., Oldfield, F., Richardson, K., Schellnhuber, J., Turner II, B. e Wasson, R. (2004). *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*. Berlin, Heidelberg, New York, Springer Verlag.

Steffen, W. (2013). Commentary: Crutzen and Stoermer in the Anthropocene. In: Robin, L., Sörlin, S. e Warde, P. (Eds.) *The Future of Nature: Documents of Global Change*. New Haven, CT, Yale University Press, pp. 486-490.

Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. e Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), pp. 81-98.

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S., Fetzer, I., Bennett, E., Biggs, R., Carpenter, S., de Vries, W., de Wit, C., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G., Persson, L., Ramanathan, V., Reyers, B. e Sörlin, S. (2015). Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), p. 736.

Syvitski, J. (2012). Anthropocene: An Epoch of Our Making. *Global Change*, 78, pp. 12-15.

Vinck, P. ed. (2013). *World Disasters Report - Focus on Technology and the Future of Humanitarian Action*. Genebra, IFRC.

West, A. (2018). The catastrophe narrative. Blogue Climate Etc., [Em linha] Disponível em: <<https://judithcurry.com/2018/11/14/the-catastrophe-narrative>> [Consultado em 15/05/2019].

Breve aproximación a los conceptos operativos básicos para la construcción de paz

Paloma Román Marugán

Profesora Titular / Directora de la Escuela de Gobierno

Universidad Complutense de Madrid

romanmarugan@ucm.es

Jaime Ferri Durá

Profesor Titular, Director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Complutense de Madrid

ferri@cps.ucm.es

Resumen

Los conflictos violentos han sido una constante en la historia de la humanidad. Sin embargo su observación y análisis desde una perspectiva distinta al enfrentamiento – como es la propia de la resolución alternativa – es relativamente reciente y va aumentando el número de sus intervenciones. Eso hace que los estudios sobre la paz, entendida como la solución a conseguir, hayan crecido y desarrollado enormemente en los *últimos* tiempos. El capital conceptual y terminológico que ha supuesto este avance, lleva a tener que revisarlo con detenimiento a fin de poder conseguir tanto claridad, como operatividad. Expresiones como *peace enforcement*, *peacekeeping*, *peacemaking* o *peacebuilding* son ejemplos de lo que se pretende con esta comunicación. El objetivo a conseguir con este trabajo es la elaboración de un pequeño mapa terminológico que ayude a moverse por una disciplina en construcción, y absolutamente necesaria para la comprensión y la transformación de los conflictos abiertos en el mundo. Sin olvidar, otro objetivo más general, consistente en ir cimentando un *corpus* teórico más sólido para este sugerente campo de estudio.

Palabras Clave: conceptualización; peace enforcement; peacebuilding.

Abstract

Violent conflicts have been a constant over mankind's history. However, their observation and study from a different perspective than confrontation – as is the alternative resolution – is relatively recent, and its interventions are constantly increasing. That has made studies about peace, understood as the desirable solution, a growing field under great development in recent times. The vast conceptual and terminological capital that this advance has provided brings the necessity of a permanent review, so it can stay clear and operational for the discipline. Expressions such as *peace enforcement*, *peacekeeping*, *peacemaking* or *peacebuilding* are examples of what this communication seeks. The target of this work is to elaborate a terminological map which provides guidance on a discipline still in construction, absolutely necessary for the understanding and transformation of open conflicts around the world. The elaboration of a broad, solid theoretical corpus on this field of study is a more general intention which is equally pursued.

Keywords: conceptualization; peace enforcement; peacebuilding.

Introducción

Los conflictos violentos han sido una constante en la historia de la humanidad. Sin embargo, su observación y análisis desde una perspectiva distinta al enfrentamiento – como es la propia resolución alternativa – es relativamente reciente, pero va aumentando el número de sus intervenciones. Eso hace que los estudios sobre la paz, entendida como una solución a conseguir, hayan crecido y desarrollado enormemente en los últimos tiempos. El capital conceptual y terminológico que ha supuesto este avance, lleva a tener que revisarlo con algún detenimiento a fin de poder conseguir tanto claridad, como operatividad. El objetivo de este trabajo es la elaboración de un pequeño mapa terminológico que ayude a moverse por una disciplina en construcción, y absolutamente necesaria para la comprensión y la transformación de los conflictos abiertos en el mundo. Sin olvidar, otro objetivo más general, consistente en ir cimentando un *corpus* teórico más sólido para este sugerente campo de estudio; también a través del planteamiento de las cuestiones de debate más repetidas por la crítica.

Como indicación previa, hay que destacar que nuestro enfoque de trabajo es la mirada de la ciencia política. Como politólogos, hemos dedicado mucho tiempo al estudio de los conflictos, ya que éstos forman parte del estudio de la política, y por supuesto de la práctica política. Esa vinculación entre conflicto y política se han desarrollado en distintos trabajos anteriores (Ferri Durá, 2013; Román Marugán, 2013a; Román Marugán, 2013b; Ferri Durá y Román Marugán, 2014).

Se parte de la base, de que la política es una actividad de procedimiento que para gestionar el conflicto. Tanto si se trata de los grandes conflictos con derivaciones violentas como si fuese de los rutinarios. La política es un espacio envuelto en intereses y por tanto, el choque entre ellos, deriva en conflictos de una amplia gama de intensidades, pero que la toma de decisiones políticas debe administrar convenientemente para garantizar una convivencia social relativamente armónica y que permita a los seres humanos desarrollar una vida sostenible aun a pesar de las dificultades.

Pero además, hay que contar con otro enfoque más específico, y pleno de interés en la búsqueda de explicación; la identificación de un determinado asunto como un conflicto por parte de los distintos actores sociales, supone el primer, ya casi definitivo, paso para poder abordarlo. Esta circunstancia, facilita que se le dé una solución, o mejor dicho, una salida, un arreglo, una solución de compromiso que rebaje la escala del conflicto y facilite la convivencia de una sociedad. No se puede caer en la ingenuidad de pensar que los conflictos acaban solucionándose, en el sentido de desaparición total de sus causas y de sus consecuencias, pero el manejo o la gestión del mismo, actúa como un paliativo frente a una situación de escalada del conflicto cuyo punto álgido, puede ser impredecible, pero desde luego, muy negativo.

Para realizar esta contribución se han tenido en cuenta primordialmente los documentos emanados de las Naciones Unidas, así como análisis y comentarios de expertos sobre la materia.

1. El postconflicto

Habitualmente cuando se explican los procesos de resolución de conflictos así como aquellos otros de pacificación, por lo general se estudian de forma más detallada las tres primeras fases: desde la previa, a la de conversaciones, hasta llegar a la de firma de acuerdos. En este último momento parece que es el final del proceso, cuando eso no es así. De hecho, restan dos fases clave: la de implementación y la de verificación, a las que muchas veces se marginan. La fotografía del día de la rúbrica del acuerdo es noticia en todos los periódicos, icono para la población deseosa de que acabe el conflicto y un activo potente para los políticos implicados, pero a veces, resulta ser más retórica que real. Llegar al acuerdo es muy importante, pero no es ni mucho menos, la única meta. La paz hay que construirla y mantenerla, y ahí es donde aparecen los problemas. Y como ya no son etapas sometidas a los focos mediáticos, carecen de un interés que les perjudica a la hora de alcanzar eficacia.

Otro dato de interés a tomar en consideración es el cambio operado en los conflictos así como en su consideración desde el final de la Guerra Fría. La óptica ha variado; los conflictos existentes tienden más a generarse y consumirse en el ámbito de las fronteras de los Estados, y sobre todo, ya no se interpretan en la clave de la dicotomía de bloques. Este viraje supone poner el foco en los conflictos que minan el interior de los países.

Todas estas dificultades son bien conocidas, y por eso se precisan unas herramientas conceptuales lo más pulidas posible que ayuden en la explicación de los fenómenos. Tanto desde la perspectiva práctica del trabajo y de las instituciones internacionales, como de las organizaciones de la sociedad civil, como por parte de los Estados; y desde una perspectiva más teórica, las universidades y centros de investigación⁸⁹, así como los *think tanks*.

Hay que poner como punto de partida, la contribución del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, titulada Agenda para la Paz en 1992. El documento propone cambios de calado para las funciones de la ONU en materia de paz y seguridad, como respuesta a lo que se le indicó unos meses antes por parte del Consejo de Seguridad con el fin de aumentar la eficiencia, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones. Una de sus premisas fundamentales es abordar las causas más profundas de los conflictos – incluyendo “la desesperanza económica, la injusticia social y la opresión política”.

Según una voz experta (Rettberg, 2003) la definición más generalizada de la construcción de paz es la de Boutros-Ghali, y quien sostiene que consiste en “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendentes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída en el conflicto”; y la actividad llamada “construcción de paz” engloba tres dimensiones: preventiva, paliativa y reparativa.

Siguiendo con esta autora, la dificultad que existe en delimitar la construcción de paz en el ámbito del postconflicto, se debe a la tensión entre dos visiones distintas de los retos de dicha situación: la minimalista y la maximalista. La primera de ellas defiende que la paz no es una panacea para otros muchos más

⁸⁹ No es objetivo primordial de este trabajo, sino colateral, el papel y el acervo de reflexión teórica que se viene haciendo en el ámbito académico sobre los llamados *Estudios de Paz*; no obstante en este punto, se recuerda el trabajo – aunque algo antiguo ya – de Martínez Guzmán (2000) sobre esta cuestión, sobre todo entre las páginas 72 y 88, que sirve de resumen de la situación.

logros, que habrán de materializarse de forma más independiente. Por eso, se prefiere no mezclar la agenda de la paz con la del desarrollo, ya que esto genera problemas de eficacia y de legitimidad. Para ellos, la construcción de paz se circunscribe al cese de hostilidades, el resarcimiento de daños causados, y la puesta en marcha de los mecanismos judiciales, policiales, económicos y políticos precisos para evitar la reanudación de la violencia; por lo tanto, se concreta en el corto plazo.

La visión maximalista, por el contrario, va más allá del cese de la violencia, y estima que lo propio es establecer las condiciones para alcanzar un futuro mejor a través del desarrollo político, social y económico del país, que faciliten la extinción de la violencia estructural (Galtung, 2004), que con sus señas de identidad: pobreza y marginación, hacen muy difícil superar el conflicto completamente. La paz sin justicia y sin respeto a los derechos humanos no será paz nunca; se trataría solo de ausencia de violencia, o paz negativa en los términos galtungnianos.

Rettberg (2003) aporta una postura intermedia, radicada en la evidencia empírica que relaciona un adecuado nivel de desarrollo e igualdad con bajo nivel de conflicto, y que, en el caso de que éste aflorase, también se estaría en mejores condiciones de superarlo. Frente al corto plazo de los minimalistas y el largo plazo de los maximalistas, esta posición adopta un punto central que va desde la emergencia humanitaria a la ayuda continua al desarrollo. Su meta principal es evitar la recaída. Frenar cualquier brote posterior supone pensar en términos estructurales, aunque siempre con la flexibilidad adecuada que permita la eficacia.

Ahora bien, la puesta en práctica de estas actividades debe iniciarse durante el conflicto. El suplemento (1995) a la Agenda para la Paz de Boutros-Ghali, con ocasión del cincuentenario de la creación de las Naciones Unidas, explica de forma más detallada las distintas posibilidades que ofrece la construcción de paz.

2. Tipos de intervención

Partiendo de la Agenda para la Paz de 1992, se señalan cinco tipos de operaciones, que ninguna existe en puridad como tal en el mundo real (Mockaitis, 1999). A saber: a) la diplomacia preventiva, b) el establecimiento de la paz (*peace making*), c) el mantenimiento de la paz (*peace keeping*); d) la imposición de la paz (*peace enforcement*) y e) la construcción de la paz (*peace building*).

a) La diplomacia preventiva es una etapa de intervención caracterizada por buscar la consolidación de la confianza entre las partes, así como con las organizaciones regionales. El camino a seguir requiere abordar la investigación de los hechos, y que así se refuerce el sistema de alerta temprana creada por las Naciones Unidas para saber si hay riesgos para la paz y como paliar la situación. Supone asimismo la utilización del despliegue preventivo de fuerzas de las Naciones Unidas, siempre a solicitud de los interesados para prevenir hostigamientos.

b) El establecimiento de la paz está caracterizado por ser la intervención orientada por la mediación, la negociación, la conciliación y el arbitraje (según consta en la Carta de las Naciones Unidas, capítulo VI), con el objetivo de generar condiciones óptimas para las partes. En este punto, la Agenda para la Paz reclama la actuación de la Corte Internacional de Justicia como un recurso para la solución pacífica de las

controversias. No obstante, también se plantea la posibilidad de utilizar las “unidades de resguardo de la paz”, con autorización del Consejo de Seguridad bajo el mando del Secretario General.

c) El mantenimiento de la paz está orientado a que el acuerdo de fin de hostilidades permanezca en el tiempo. La intervención de las Naciones Unidas está vinculada al consentimiento de los antiguos contendientes. Se trata del número mayor de operaciones que lleva a cabo el organismo internacional; no están exentas de dificultades tanto en el terreno de logística y equipos, personal y financiación⁹⁰. Sin duda alguna, son también las que han concitado un mayor número de análisis por parte de los expertos académicos.⁹¹

d) La imposición de la paz es un tipo de intervención coercitiva, amparada en los artículos 41 y 42 de la Carta de Naciones Unidas; donde obviamente no hay consentimiento de las partes. Este es uno de los ámbitos de intervención más controvertidos de las Naciones Unidas. Las diferencias de enfoque de cada caso, sobre todo entre los miembros con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, auguran siempre que sean contestadas permanentemente (Goulding, 1993).

e) La construcción de la paz tiene como objetivo cimentar los pilares sobre los que se asentará el futuro de una sociedad a la salida de un largo y doloroso conflicto. Hay que llevar a la práctica las instituciones que lo posibiliten sobre todo proporcionando seguridad y justicia a las personas. Entre sus cometidos están: verificar desarmes, instruir a las fuerzas de seguridad, organizar elecciones, etc...

3. Cambios en los principios rectores

C. Amisch Elías (2016) recoge con precisión los cambios que se han ido identificando – que no siempre son llevados a la práctica – en torno a las misiones de mantenimiento de paz. Su recorrido parte del informe Brahimi del año 2000 hasta a Doctrina Capstone (2008), pasando por el *Handbook on United Nation Multidimensional Peacekeeping Operation* (2003).

El Informe Brahimi reconoce las dificultades en torno a la imparcialidad de las operaciones, por ejemplo cuando una de las partes viola las condiciones pactadas de forma indiscutible, y se sigue tratando a todas las partes por igual. Y que por tanto, imparcialidad no es igual que neutralidad, sino cumplimiento de los principios de la ONU. También pone sobre la mesa la situación de las unidades militares de las Naciones Unidas que deben ser capaces de autodefenderse, así como a los demás componentes de la misión, y al propio mandato.

⁹⁰ Con respecto a la financiación, hay que señalar las dificultades específicas con las que tienen que enfrentarse estas operaciones de *peace keeping*. El Secretario General en la Agenda para la Paz solicitaba el establecimiento de un fondo rotatorio de reserva, así como que los países miembros financiaran sus cuotas con cargo a sus presupuestos de defensa y no de relaciones exteriores.

⁹¹ En este punto, resulta interesante el trabajo de M. Goulding (1993) donde identifica hasta seis tipos distintos de operaciones de *peacekeeping*. A saber: 1. despliegue preventivo, 2. creación de condiciones para iniciar una negociación, 3. apoyo a la implementación de operaciones establecidas por el acuerdo de las partes, 4. acción para proteger a la población en acción humanitaria, 5. despliegue de los cascos azules en países donde sus instituciones han colapsado, y por último, aunque no sea ya estrictamente *peacekeeping*, 6. aplicación de un alto el fuego –variante en realidad del segundo tipo-.

Uno de los aspectos más importantes, es el relativo a la protección de los civiles, acosados por la violencia en situaciones de *peacekeeping*, en aplicación de los principios básicos de las NNUU. El genocidio de Ruanda será siempre un fantasma que perseguirá a la sociedad internacional por esta cuestión. De aquí radica el nuevo mandato de la *responsabilidad de proteger*⁹², que afortunadamente va cobrando fuerza a medida que avanzan los años, aunque aun quede bastante por hacer.

Con respecto al *Handbook*, aporta la idea de que no existe un único modelo de misión, estableciendo la necesidad de que cada operación tenga un mandato claro y recursos suficientes para actuar de forma concreta en un lugar específico. A pesar de esta recomendación, se han seguido padeciendo “mandatos genéricos” o mal interpretados y con pocos recursos.

Por lo que hace a la Doctrina Capstone, plantea la existencia necesaria de una guía clara de las tareas que hay que llevar a cabo en estas misiones para todo el personal implicado, debido a la complejidad de cada intervención y su evolución constante. Pero su contribución más importante tiene que ver que la fijación de los principios básicos del despliegue en territorios en conflicto por parte de las Naciones Unidas, ya que esta cuestión afecta directamente a la legitimidad de estos procesos.

Por tanto, consentimiento, imparcialidad y uso de la fuerza quedan retratados de la siguiente manera. El consentimiento se ha de basar en un compromiso profundo con el proceso de paz, y para ello se precisa una voluntad política decidida y verdadera de las partes; si eso no ocurre y siguen produciéndose enfrentamientos armados, habría que cambiar el mandato y convertir la operación en *peace enforcement*, para operar no sólo con más legitimidad sino también mayor eficacia.

La imparcialidad, ya se confirmó en el Informe Brahimi, no puede ser cruzarse de brazos. Vuelve a replicarse la necesidad de proteger a la población civil, y no confundirse con la neutralidad. Y con respecto al uso de la fuerza, queda asentado que será solo para la legítima defensa y del propio mandato. Cuando haya una “inminente amenaza de violencia física”⁹³, el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza para proteger a los civiles, a los miembros de la misión.

El avance en estas líneas ha seguido con acciones tales como la Reforma de 2017, con el fin de conseguir una paz y una seguridad más eficaces, coherentes y ágiles en el mundo más, dando prioridad a la prevención, y al mantenimiento de la paz (Agenda 2030). Desde 2009 está en marcha el proceso *Nuevo Horizonte* encargado de publicar informes periódicos evaluando las distintas situaciones que se van presentando, a través del concurso del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Y sobre todo, la última iniciativa del Secretario General, A. Guterres, con su Acción para el mantenimiento de la Paz (A4P),⁹⁴ donde pide a los Estados miembros la renovación de su compromiso político ante los retos y desafíos que se presentan, con el objetivo de conseguir un acuerdo común para finales de 2018.

92 El concepto de *responsabilidad de proteger*, conocido como R2P, fue incorporado por las Naciones Unidas en el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005.

93 Lamentablemente se constata la existencia de grupos paramilitares, los “saboteadores” – *spoilers* – e incluso el crimen organizado.

94 Disponible en <https://peacekeeping.un.org/es/reforming-peacekeeping>.

4. Debate actual sobre las misiones de paz

La complejidad de todas estas intervenciones, a lo que hay que añadir los intereses políticos en juego que recorren y vertebran la sociedad internacional y como reflejo de ella, los de las propias Naciones Unidas, abren importantes frentes de controversia, que es necesario reflejar. Según los datos que proporciona M. Aguirre (2019): 100.000 efectivos entre militares, policiales y civiles forman parte de las 14 operaciones de mantenimiento de paz, habiéndose desarrollado 72 misiones desde la creación de la ONU.

El mismo autor resume los puntos de debate que están encima de la mesa en torno a lo ocurrido, y que por resumir, se puede decir que se centra en problemas tanto de legitimidad como de eficacia. A pesar de que existe una estrecha relación entre ambas dimensiones, ya que una influye sobre la otra, tanto tirando hacia arriba como hacia abajo, se van a plantear por separado para darles una mayor concreción y visibilidad en el análisis.

En lo que hace a la *eficacia*:

Se sostiene como crítica que las misiones de paz no se han adaptado a los conflictos del siglo XXI. Hay un aumento alarmante de conflictos que generan millones de personas desplazadas, y que a su vez son objeto de violación de derechos humanos por la criminalidad organizada, que entra como actor destacado en la escena de los conflictos políticos. Se realizan mas operaciones pero con menos recursos, debido a las dificultades de financiación, por los recortes de gasto de los Estados miembros, y por falta de estrategia a largo plazo; a lo que hay que añadir una excesiva atención a los debates técnicos y militares y muy poco a la prevención.

Además de esas voces, también se sostiene que las misiones de paz son un gasto inútil de fondos. Los expertos (Aguirre, 2019) argumentan la falsedad de esta afirmación. Las operaciones son siempre menos costosas que las guerras, y allí donde están, se constata que disminuye el nivel de violencia.

Otro de los hitos críticos contra las operaciones de paz tiene que ver con la propia organización de las Naciones Unidas. Se expone su excesiva burocracia e incluso se mantiene que la ONU tiene un modelo anárquico de organización (Lipson, 2007).

En lo que afecta a la *legitimidad*:

Hay distintos argumentos que socavan la legitimidad de estas acciones. Por ejemplo, la acusación de falta de credibilidad, debido a las ambigüedades y a las variadas interpretaciones del mandato en cada caso. Pero además, queda la crítica a la escasa participación de las mujeres en los procesos. Los críticos recuerdan como no se cuenta como se debiera con las mujeres como protagonistas necesarias de estos procesos⁹⁵, donde pueden aportar extraordinarios beneficios, entre otras cuestiones por su extremado conocimiento de los conflictos *in situ* desde la perspectiva local. Esto además remite a otra cuestión relacionada que es el necesario énfasis en el sentido de pertenencia local (*local ownership*) (Rettberg, 2013: 25). También hay que contar más con las mujeres como miembros enviados por las Naciones Unidas. Su incorporación es lenta y pequeña, y por supuesto, sin acceso fácil ni rápido a los puestos de mando. Se cifra en un 4,7% únicamente el personal femenino desplegado – un 10,7% si se trata del personal policial- Y solo existe una

⁹⁵ Resolución 1325 (2000).

mujer al frente de una misión: la señora Lund en Chipre (López Orosa, 2018). Según este autor recoge, las mujeres demuestran una mayor capacidad para conectar con otras mujeres y con los niños, lo que permite armar una mejor red de información y por tanto de alerta temprana. Cita de forma especial el caso de Liberia, donde la participación de las mujeres fue fundamental.

Otro dato clave que ha minado la legitimidad de las misiones son las denuncias por abusos sexuales por parte de los cascos azules, situación paradójica y controvertida moralmente que ha golpeado a las Naciones Unidas en la línea de flotación. Y por descontado la protección, no siempre conseguida, de los civiles, víctimas de los conflictos armados. Por otro lado, pesa en contra la polémica sobre propia utilización de la fuerza en legítima defensa; según los datos que se manejan (Aguirre, 2019), desde 1948 han muerto 3699 cascos azules en misiones, y concretamente en 2018, 98 fallecidos, y en 2017, 139 muertos – hasta ahora la cifra más alta registrada.

También hay que añadir a estas polémicas, la crítica que sostiene que las misiones de paz crean protectorados neocoloniales. Aguirre (2019) comenta que esto no es así, ya no hay gran interés por hacerse cargo de Estados fallidos, aunque recuerda los casos de ocupación ilegítima como Irak por los Estados Unidos. Y donde tampoco ayuda a la clarificación es la confusión existente entre las operaciones de paz de la ONU y las coaliciones de Estados, que son cosas diferentes. Estos últimos tienen unos intereses concretos que defienden, promoviendo la estabilización y la contrainsurgencia por encima del mantenimiento de la paz; pero también es cierto que pueden ser operaciones conjuntas con las NNUU, mientras que otras pueden hacerse sin su aval.

Esto nos lleva a una cuestión básica que subyace siempre bajo todas estas controversias que es la injerencia, o mejor dicho, la no injerencia en la soberanía de los Estados. Esta premisa vigente desde el nacimiento del Estado moderno, sigue siendo un firme pilar del concierto de naciones, que sigue siendo un club de Estados. Por lo que muchos de los problemas y de los desafíos con los que se encuentran las misiones de paz, tienen que ver con este asunto, bien por la propia reivindicación del Estado en cuestión, como por parte de sus “aliados patrocinadores” internacionales.

5. Recapitulación

A la vista de lo expuesto, se pueden resumir los siguientes hallazgos a modo de recapitulación. La creación de las Naciones Unidas en 1945 supuso una oportunidad de frenar los conflictos y parar las guerras, proporcionando un mayor clima de paz y seguridad en el mundo. Esta opción positiva se ha visto matizada por el resultado obtenido casi setenta y cinco años después, debido a que sus éxitos hay que combinarlos con sus fracasos; pero de estos siempre habría que sacar una enseñanza para el futuro. La adaptación a los nuevos tipos de conflictos tras el fin de la Guerra Fría ha sido lento pero parece que atinado en sus objetivos. Los conflictos ya no se explican por la clave de bloques, y se han intensificado las guerras internas dentro de las fronteras de los Estados.

Estos cambios precisan unas herramientas conceptuales y analíticas adaptadas a los nuevos contextos. Partiendo de la propia iniciativa de las Naciones Unidas (Boutros-Ghali, 1992), se perfilan distintos tipos de operaciones.

Estos cinco tipos, vienen a funcionar como si fueran “tipos ideales” en el concepto weberiano. Es decir, se trata de modelos teóricos, construidos a través de rasgos distintivos pero que sirven para que el analista detecte cuanto se acercan o se alejan del tipo, pero que en la práctica es imposible encontrarlos tal cual. Esta consideración parte de una doble fuente de razonamiento. Por un lado, la ya explicitada, su consideración como referente teórico orientativo para la observación y el análisis; y por otro, desde el punto de vista del realismo político, porque la experiencia muestra que algunas de estas operaciones dependen en cada momento de criterios e interpretaciones distintas (Fink, 1995).

Otro de los grandes inconvenientes a la hora de medir la eficacia de las misiones es su falta de recursos apropiados, tanto en materia de personal como de financiación; e incluso como se señaló con antelación, con deficiencias en la denominación debido a los intereses en juego por parte de determinados países.

Con mucho, es la operación de mantenimiento de paz (*peacekeeping*), la más desarrollada y sobre la que existe más debate y bibliografía –tanto académica, como técnica y política–. La explicación está posiblemente en que se encuentra en el centro de un *continuum*, equidistante entre la diplomacia preventiva y el establecimiento de paz, por un lado y por otro, de la imposición de paz. Las fronteras entre estas son realmente frágiles y a veces, hasta difusas.

Para concluir el debate en torno a la operatividad y la oportunidad de las misiones de paz, se recuerda que aquel está recorrido por dos ejes: su legitimidad y su eficacia. La estrecha vinculación entre ambas dimensiones conduce en esta recapitulación a presentarlas trenzadas al mencionar los ejemplos concretos de controversia. Ejemplos tales como la ausencia de mujeres (en la proporción adecuada) tanto locales como intervinientes ONU produce falta de legitimidad y de eficacia; lo mismo se puede señalar con la pérdida de vidas humanas, ya sean de los cascos azules, como de los civiles que no son adecuadamente protegidos.

Y para terminar, hay que señalar una cuestión enquistada en todos los procesos: la “estatalidad” como premisa de la acción; es decir como los Estados siguen tomando decisiones primero pensando en ellos mismos, y luego en los principios rectores de las Naciones Unidas, condenando muchos éxitos al fracaso detrás del lema ancestral de la no injerencia.

Todas estas reflexiones llevan a la conclusión de que aún queda mucho por hacer desde el punto de vista político para mejorar un mundo que lo precisa. Y también resulta ser una invitación para que el colectivo académico siga trabajando y reflexionando sobre fenómenos de extraordinaria importancia para la resolución de conflictos y por tanto para la convivencia pacífica que el género humano se merece.

Referencias bibliográficas y documentales

- Aguirre, M.** (2019). Las controversias sobre las misiones de paz de la ONU. *Esglobal*, 17 de abril de 2019. [En línea]. Disponible en <https://www.esglobal.org/las-controversias-sobre-las-misiones-de-paz-de-la-onu/> [Consultado en 20/04/2019]
- Amisch Elias, C.** (2016). La evolución de las operaciones de mantenimiento de paz. In: S. de Tomás Morales (coord.). *Zonas protegidas y operaciones de mantenimiento de paz*. Madrid, Dykinson, pp. 171-214.
- Boutros-Ghali, B.** (1992) Un programa para la paz. FASOC, III (1). [En línea]. Disponible en http://www.ceppacr.org/3_un_programa_de_paz.pdf [Consultado en 30/04/2019]
- Ferri Durá, J.** (2013). Del conflicto a la mediación, un recorrido por la evolución de la política y su ciencia. *Política y Sociedad*, 50(1), pp.13-38.). [En línea]. Disponible en http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n1.39347 [Consultado en 12/04/2019]
- Ferri Durá, J. y Román Marugán, P.** (2014). Las dificultades para la pacificación en el caso del País Vasco. *Revista Confluencia: análisis, experiencias y gestión de conflictos*, 2(2), pp. 47-72.
- Fink, J.** (1995). From Peacekeeping to Peace enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security. *Maryland Journal Of International Law*, 19(1). [En línea]. Disponible en <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mjil/vol19/iss1/3> [Consultado en 19/04/2019]
- Galtung, J.** (2004). Violencia, guerra y su impacto- Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia. *Polilog, Foro para la filosofía intercultural* 5. [En línea]. Disponible en <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm> [Consultado en 21/03/2019]
- Goulding, M.** (1993). The evolution of UN Peacekeeping. *International Affairs*, 69(3), pp. 451-464. [En línea]. Disponible en http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Goulding_excerpt.pdf
- Lipson, M.** (2007). A Garbage Can Model of United Nations Peacekeeping. *Global Governance*, 79, pp. 79-97. [En línea]. Disponible en <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Lipson,%20Michael.pdf> [Consultado en 24/04/2019]
- López Orosa, P.** (2018). Las mujeres se convierten en imprescindibles en las misiones de paz. *Esglobal*, 30 de abril de 2018. [En línea]. Disponible en <https://www.esglobal.org/las-mujeres-se-convierten-en-imprescindibles-en-las-misiones-de-paz/> [Consultado en 03/05/2019]
- Martínez Guzmán, V.** (2000). Saber hacer las paces. Epistemología de los Estudios para la Paz. *Convergencia*, 23, pp. 49-96. [En línea]. Disponible en <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/hacerpaces.pdf> [Consultado en 27/04/2019]
- Mockaitis, T.** (1999). From Counterinsurgency to Peace Enforcement. New Names for Old Games. *Small Wars & Insurgencies*, 10(2). [En línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1080/09592319908423240> [Consultado en 04/05/2019]
- Rettberg, A.** (2003). Diseñar el futuro. Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de Estudios Sociales*, 15(junio), pp. 15-28.

- Rettberg, A.** (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, 42, pp. 13-36. [En línea]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070002> [Consultado en 26/03/2019]
- Román Marugán, P.** (2013a). La mediación política: concepto, procesos y problemáticas. *Política y Sociedad*. 50(1), pp. 39-52. [En línea]. Disponible en http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n1.39548 [Consultado en 01/04/2019]
- Román Marugán, P.** (2013b). La mediación y la negociación políticas: algunas cuestiones de debate en torno a una metodología provechosa. *Revista de Mediación*, año 6, 12(2), pp. 8-13. [En línea]. Disponible en <https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2014/01/Revista-Mediacion-12-2.pdf> [Consultado en 02/04/2019]
- Suplemento de un Programa de Paz** (1995). Documento de posición del Secretariado General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Seguridad, 25 de enero de 1995. [En línea]. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/50/60> [Consultado en 01/05/2019]

Atores não Estatais em Situações de Conflito: Críticas ao Direito Internacional Humanitário além das Relações Estatais

Thayanne Borges Estelita

Doutoranda pela Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea)

Servidora pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

thayannebe@gmail.com

Resumo

O presente estudo visa apontar as principais e atuais dificuldades do Direito Humanitário frente aos atores não estatais. A regulamentação do comportamento dos Estados nessas situações apesar de pouco abundante, está consolidada. Entretanto, o universo existente das instituições fora das relações estatais segue ignorado, o que representa um perigo às relações humanas.

Palavras-chave: Direito Humanitário; atores não estatais; organizações internacionais; grupos armados.

Abstract

This study aims to organize the main and current difficulties of humanitarian law concerning non-state actors. The control of States in these situations, although not profuse, is consolidated. On the other hand, the universe of institutions outside the State relations remains ignored (the non-state actors), which represents a danger to human relations.

Keywords: Humanitarian Law; non-state actors; international organizations; armed groups.

Introdução

Em geral, o comportamento dos Estados em tempos de guerra é regulado, seja pela Constituição de cada Estado, seja pelo Direito Internacional, mesmo que de maneira branda. Além da regulação doméstica e aceitação de cada Estado aos tratados internacionais, há uma “proibição formal e extensiva” de guerra contida na Declaração Universal de Direitos Humanos da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1948)⁹⁶, além das Convenções de Genebra que definem direito e deveres em tempos de guerra.

⁹⁶ A Carta prevê, em seu art. 2º, § 4º, que “Todos os membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”.

Percebe-se, portanto, uma proibição formal e extensiva ao recurso à guerra, que inclui até a ameaça ao uso da força como coibição aos Estados com pretensões bélicas e também uma delimitação e controle das situações de conflito. Pouco se regula, entretanto, a atuação das instituições não estatais. O reconhecimento de sua importância e necessidade de regulamentação é um fenômeno relativamente novo do Direito Internacional.

Desde o início, os textos e o sistema político das Nações Unidas estão orientados para relações estatais ou, no máximo, relações estatais com indivíduos. Enquanto limitava timidamente a soberania do Estado, a Carta criou um regime de direitos humanos que é basicamente estatista. Em primeiro lugar, as partes dos tratados são Estados. Em segundo lugar, a linguagem dos documentos atribui a responsabilidade primária de promover e proteger os direitos humanos aos Estados Partes. Os Estados são chamados a evitar violações e garantir esses direitos. Após a ênfase nos Estados, as obrigações individuais são mencionadas apenas no artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, a tarefa de monitorar o comportamento de indivíduos e grupos privados continua sendo responsabilidade estatal. Neste sistema, a responsabilidade de monitorar cada Estado permanece com os outros Estados Membros e as agências das Nações Unidas.

O defeito de uma abordagem centrada no Estado sugere que, para a eficácia da proteção dos direitos internacionalmente reconhecidos, devemos olhar para além do Estado. A relação entre o Estado e os atores não estatais constitui uma matriz multidirecional e dinâmica na qual cada ator pode ser a fonte e a direção da pressão ao mesmo tempo (Arat, 2006, pp. 10-11).

Tanto a falta de vontade como a incapacidade impedem que o Estado cumpra suas responsabilidades em relação aos direitos defendidos pela ONU, fazendo com que haja um tratamento seletivo dos direitos que eles querem reconhecer para a conveniência de seus objetivos. Além disso, há em geral uma priorização dos interesses nacionais antes dos interesses individuais ou da humanidade e da invocação dos princípios da soberania e da não intervenção.

Ainda assim, após as guerras mundiais, foram introduzidas algumas mudanças de caráter liberal que fizeram com que o Estado diminuísse, ao mesmo tempo em que cresceram as ações de terceiros não estatais no campo das Relações Internacionais. Esses atores não estatais estão ganhando proeminência e influência, às vezes assumindo funções públicas e fugindo do controle e do poder do Estado. Esses *non state actors* são numerosos e podem interagir de várias maneiras, tornando cada vez mais importante debater quem eles são, como se comportam e como responsabilizá-los perante o Direito Internacional.

Tendo como enfoque a situação de estudo proposta, despontam primordialmente dois atores: as Organizações Internacionais (tais como as Nações Unidas, Banco Mundial, Organização do Trabalho, dentre outras) e os Grupos Armados.

1. Preliminares terminológicos sobre atores não estatais

O pensamento realista das Relações Internacionais enxergava o Estado-nação como ator fundamental do plano internacional e qualquer interação extra-estatal como “relação interestatal” (Villa, 2001, p 46). No final do século XX, contudo, os fenômenos da descolonização e crise do Estado, além da globalização

e tendência global de privatização, causaram um crescimento e empoderamento dos atores não estatais (Clapham, 2006).

Uma das maiores dificuldades enfrentadas por esse grupo é, primeiramente, a falta de conceito do termo *non-state actors*. A multiplicidade dos terceiros não estatais é espantosa, podendo incluir organizações não governamentais, empresas transnacionais, organizações mundiais (tendo a ONU como maior exemplo), grupos armados, igrejas, universidades, indivíduos e basicamente tudo que não é um Estado.

Essa conceptualização negativa perpetra uma maneira unidimensional e monocromática de enxergar as relações internacionais que reitera um paradigma clássico de supervalorização do Estado, contrapondo a esse ator todo e qualquer agente, mesmo que claramente diverso (Alston, 2005).

Mesmo na literatura, não há consenso sobre a alcançabilidade do termo. Villa define o não estatal como:

Agente societário que estabelece um tipo inovador de vinculações extra estatais baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais diante das quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional tem escassa ou nenhuma capacidade regulatória. Existem dois tipos principais: as empresas multinacionais e as organizações não governamentais (Villa, 1999, p. 3).

Gil apresenta um conceito ainda mais amplo “toda autoridade, todo organismo, todo grupo e, incluso, no caso limite, toda pessoa capaz de ‘desempenhar uma função’ no campo social; em nosso caso concreto, na cena internacional”. Conclui, todavia, tentando limitar mais que o termo dizendo que por desempenhar uma função se entende a capacidade do ator para exercer influência no sistema internacional com a finalidade de obter uns objetivos que o são próprios, tendo certo grau de autonomia ou liberdade na hora de tomar decisões. Termina por utilizar um critério restritivo definindo-os como “transnacionais formalmente organizados” e centrando-se nos atores mais importantes e permanentes (Gil, 1998, pp. 149-151).

Visto esse conceito restritivo, avança-se ao exposto por Joselin e Wallace (Alston, 2005, p. 15), o mais complexo da literatura. Eles afirmam que esse grupo abarca todas as organizações que:

- a) têm autonomia completa ou parcial do governo central e impulsos políticos alheios ao controle e direção estatal;
- b) podem operar ou participar de redes que se estendem através das fronteiras de dois ou mais Estados, atraindo relações transnacionais, ligando sistemas políticos, econômicos e societários;
- c) têm uma atuação que afeta intencionalmente os resultados políticos, seja de um ou mais Estados ou de instituições internacionais.

Alston aponta cinco atributos dignos de destacar desse conceito:

O primeiro, é de campo muito amplo e tem o potencial de acomodar uma enorme gama de atores. Segundo, o foco está nesses atores cujas atividades têm uma dimensão transnacional. Atores somente com relações a nível nacional em um Estado ou outro não é parte dessa definição. Terceiro, não há necessidade de compromisso com valores ou princípios particulares, como frequentemente se sugere que deve incluir uma definição

apropriada de ONG de Direitos Humanos. Quarto, a definição é infinitamente discutível, como se percebe pelo primeiro critério: que tipo de financiamento, suporte ou estímulo do governo poderia desqualificar um grupo como um ator não estatal? Quinto, a categoria é tão sem limites fixos que terá uma utilidade limitada como uma base para fazer prescrições políticas específicas no contexto do Direito Internacional ou abordagens apropriadas para serem seguidas por organizações internacionais (Alston, 2005, p. 16).

Finalmente, saindo um pouco da doutrina, a Comissão Europeia define oficialmente os terceiros não estatais como grupos que são criados voluntariamente por cidadãos e têm como objetivo principal promover uma questão ou defender um interesse (seja geral ou específico) e, dependendo de seu objetivo, podem ter um papel na implementação de políticas e defesa de interesses. Na tentativa de ser mais específica, a Comissão indica que se podem incluir organizações não governamentais, sindicatos, associações de empregadores, universidades, associações de igrejas ou outros movimentos confessionais, associações culturais, etc. (União Europeia, 2000).

Percebe-se então que, no âmbito específico do Direito Humanitário, a regulamentação internacional (composta principalmente pelas Convenções de Haia e Genebra e seus protocolos) é basicamente voltada para os Estados.

2. Organizações internacionais governamentais: conceptualização e comportamento no Direito Humanitário

As Organizações Internacionais Governamentais são agentes não estatais, no sentido acima, sobre o qual pode haver dissenso doutrinário. Segue-se aqui, no entanto, a perspectiva de Alston (2005). Elas atuam de acordo com o Direito Humanitário e os Direitos Humanos, sempre tentando interferir de menor maneira possível na política e ordenamento jurídico doméstico. Essas organizações são conhecidas por terem comportamento pouco contundente em atenção à soberania de cada Estado e por uma política altamente diplomática, buscando regular as relações internacionais interestatais, visando alcançar uma ordem mundial justa e democrática.

O conceito de organizações internacionais está longe de ser pacificado pela doutrina, principalmente por ser recente e pela variedade de contornos que pode assumir. Fácil é diferenciá-las dos Estados já que estes possuem, comparados entre si, diferenças quantitativas, tais como a extensão do território e tamanho da população (Rezek, 2002, p. 239). Atualmente, a estrutura de cada organização varia bastante, mas é comum encontrar-se, na constituição da maioria, dois órgãos básicos: a assembleia geral – formada por representante de todos os Estados membros, em que cada um tem direito a voz e voto e que se reúne esporadicamente – e a secretaria – órgão permanente de administração, cujos integrantes são neutros, representando a vontade coletiva dos membros da organização. Não obstante essa constância, cada organização apresenta, na sua composição, outros órgãos peculiares, criados em coadunação com a finalidade perseguida (Braga, 2013).

Há, portanto, certa hesitação em debater essas organizações e enquadrá-las como “non state actors”. Philip Alston (2005) aponta quatro razões principais para esse atual vazio doutrinário: o fato de esses atores funcionarem como substitutos dos Estados em algumas atividades; o gozo de uma personalidade jurídica internacional; o fato de suas atividades serem consideradas essencialmente benignas; e, por quarto e último, o fato de não parecerem se encaixar facilmente na mesma categoria de atores não estatais pois esse termo está frequentemente ligado a grupos diversos como terroristas e empresas multinacionais, que não têm uma afinidade natural com direitos humanos e não podem plausivelmente proclamar sua aderência às normas relevantes.

O mesmo autor nos ilustra com um dilema prático que ele enfrentou em sua vida acadêmica, em situações de conflito e ausência de direitos humanos. O caso é um estudo genérico do que acontece na prática quando as Nações Unidas enviam forças para ajudar a controlar uma região, quando um governo entra em colapso, ou o representante máximo é expulso ou foge. Essas forças recebem ordens de um administrador civil da ONU e estão sujeitas exclusivamente ao comando da ONU. Buscando estabelecer a lei e a ordem em um ambiente hostil, eles podem vir a promulgar uma série de ordens que não estão em conformidade com a legislação de Direitos Humanos, porém que, no momento, sentem necessárias (por exemplo, limitações típicas de um estado de alarme, exceção ou sítio). Se criticados, os funcionários da ONU podem justamente argumentar que as Nações Unidas não são um Estado, não tendo capacidade para assinar as Convenções e Tratados do Direito Internacional e, portanto, não estão obrigadas a cumprir exigências específicas de direitos humanos. Uma variação do mesmo pensamento pode ser ilustrada com a posição do Fundo Monetário Internacional em relação às suas obrigações provindas de Tratados, convenções ou Acordos internacionais (Alston, 2005).

3. Grupos Armados

3.1. Linhas conceituais e regulação humanitária internacional

Andrew Clapham (2006) assinala em “Human Rights Obligations of Non State Actors” que existe uma diferença importante na conceituação de diferentes grupos, em tempos de conflito armado. Esses grupos podem ser rebeldes, insurgentes, beligerantes ou movimentos de libertação nacional, reconhecidos ou não pelo governo e com sucesso ou não em sua reivindicação.

Os três primeiros grupos (rebeldes, insurgentes e beligerantes) praticamente não possuem regulamentação internacional pois sua definição e tratamento é móvel e depende do nível de controle e reconhecimento estatal. Originalmente, os rebeldes são considerados detentores de direitos e obrigações, quando eles se fortaleceram para produzir uma situação de insurgência. Tradicionalmente, os insurgentes serão considerados como portadores de direitos e obrigações em relação aos Estados que reconheceram esse status e, para ter esse status como insurgentes, têm que satisfazer algumas condições mínimas, a dizer: devem provar que têm controle efetivo de algum lugar no território e que a resposta civil atinja um certo grau de intensidade e duração.

Para o direito internacional tradicional, os insurgentes reconhecidos pelo Estado contra o qual combatem não são apenas insurgentes, mas beligerantes, porque foram assimilados pelo ator estatal com todos os direitos e obrigações esperados de um conflito armado internacional. Hoje, esse reconhecimento foi substituído por regras de direito internacional humanitário que podem ser aplicadas em certos cenários de guerra. O problema é que os governos muitas vezes não reconhecem esses grupos porque consideram ser o mesmo que admitir que algum grau de controle e soberania foi perdido, “elevando” o status dos rebeldes.

Por fim, a quarta categoria de ator internacional a ser considerada nesse contexto são os grupos de libertação nacional. Parece inusitado categorizar esse grupo como um ator não-estatal porque seus representantes rejeitam esse rótulo, já que querem enfatizar suas aspirações quase-estatais exercidas em algumas organizações intergovernamentais. Uma diferença entre esses grupos e os beligerantes ou insurgentes reconhecidos é que a libertação nacional é capaz de reivindicar direitos e está sujeita a obrigações internacionais, mesmo no caso de ausência de controle do território ou de reconhecimento do Estado. Não havendo reconhecimento da insurgência ou beligerância e se o grupo em questão não é um grupo de libertação nacional, estaríamos diante do caso de um conflito armado interno envolvendo rebeldes e devendo-se aplicar o Direito Humanitário, em particular as Convenções de Genebra de 1949.

Além disso, qualquer grupo que consiga estabelecer um novo Estado deve ser responsabilizado, como Estado, por seus atos cometidos enquanto era um ator não estatal. A obrigação deve incluir não apenas as regras do Direito Humanitário, mas também as regras gerais dos Direitos Humanos, conforme regulado pela Comissão de Direito Internacional em “Responsabilidades do Estado por atos internacionalmente ilegais”⁹⁷. Os grupos de insurreição que não tiverem sucesso não estão sujeitos a esse regulamento, porém serão responsabilizados por suas infrações de acordo com o Direito Internacional, sem o filtro estatal, conforme regulado pelo comentário 16 do artigo 10 da mesma Resolução⁹⁸.

3.2. Diferentes tipos de Grupos Armados

Andrew Clapham (2006) aponta pois que há uma diferença importante na conceptualização dos diferentes grupos, em tempos de conflitos armados. Esses grupos podem ser rebeldes, insurgentes, beligerantes, movimentos de libertação nacional, reconhecidos ou não pelo governo e com êxito ou não em sua reivindicação.

Sobre os rebeldes, insurgentes e beligerantes afirma-se que são minorados pelo Direito Internacional, por serem grupos posicionados em uma escala móvel de nível de controle do território e reconhecimento por parte dos governos. Originalmente, só se consideram rebeldes os detentores de direitos e obrigações quando eles aumentaram sua força para produzir uma situação de insurgência. Tradicionalmente, consideraram-se os insurgentes como portadores de direitos e obrigações em relação aos Estados que reconheceram

⁹⁷ Resolução 56/83 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁹⁸ *Ibidem*. No original “a further possibility is that insurrectional movement may itself be held responsible for its own conduct under international law, for example for a breach of international humanitarian law committed by its forces. The topic of the international responsibility of the unsuccessful insurrectional or other movements, however, falls outside the scope of the present Articles, which are concerned only with the responsibility of States”.

esse status e, para dispor dessa condição de insurgentes, têm que satisfazer algumas condições mínimas, a saber: os rebeldes devem provar que têm controle efetivo de alguma parte do território e que a insatisfação civil alcance certo grau de intensidade e duração.

Um grupo de insurgentes pode ser reconhecido como tal pelo Estado, porém seus direitos e deveres internacionais dependem dos termos do reconhecimento. Para o direito internacional tradicional, os insurgentes que são reconhecidos pelo Estado contra qual lutam não são somente insurgentes mas sim beligerantes porque foram assimilados pelo ator estatal com todos os direitos e obrigações esperados emanados de um conflito armado internacional. Hoje, esse reconhecimento já está consagrado no Direito Internacional Humanitário e podem ser aplicadas em certos cenários de guerra. O problema é que os governos frequentemente preferem não reconhecer esses grupos porque consideram que esse reconhecimento seria a confirmação de que algum grau de controle e soberania foi perdido, “elevando” o status dos rebeldes (Clapham, 2006).

Outra categoria de ator internacional a ser considerada nesse contexto são os grupos de libertação nacional. Causa estranheza categorizar esse grupo como ator não estatal porque seus representantes rejeitam esse rótulo no desejo de enfatizar suas aspirações estatais. Uma diferença entre esses grupos e aqueles que são reconhecidos como beligerantes ou insurgentes é que a libertação nacional é capaz de reivindicar direitos e está sujeita a obrigações internacionais, mesmo no caso de ausência de controle do território ou do reconhecimento do Estado.

Quando não há reconhecimento da insurgência ou beligerância e o grupo em questão não é um grupo de libertação nacional, estaremos lidando com um conflito armado interno, que afeta rebeldes ou grupos armados de oposição (Clapham, 2006). Nessa hipótese, serão aplicados a esse grupo regras de Direito Humanitário Internacional e, especialmente, as Convenções de Genebra de 1949. Cabe salientar, entretanto, que a aplicação de regras ou leis em conflitos armados segue confusa e essa classificação dificilmente é discutida por governos e organizações internacionais.

Outra teoria também apontada por Clapham (2006) proporia que os grupos rebeldes tenham obrigações sob a égide do Direito Humanitário, enquanto a luta atinge o limiar previsto nos tratados e as correspondentes normas costumeiras. Com relação às obrigações de direitos humanos, presume-se que a ONU as aplique quando elas são flagrantemente negadas por uma facção do conflito, grupos armados de oposição, sendo considerado lógico que os insurgentes que têm obrigações de direitos humanos também devem ter a capacidade de ter obrigações de direitos humanos.

Em casos de insurreições e outros movimentos, a Comissão de Direito Internacional regula, em “Responsabilidades do Estado por Atos Ilegalmente Internacionais”, que a conduta de um movimento de insurreição que consegue formar um novo governo é uma conduta que leva à responsabilidade estatal pelo Direito Internacional. Além disso, qualquer grupo que tenha êxito no estabelecimento de um novo Estado deve ser responsabilizado, como Estado, pelos seus atos cometidos enquanto ator não estatal. A obrigação deve incluir não apenas as regras do Direito Humanitário, mas também as regras gerais dos Direitos Humanos.

Grupos de insurreição fracassados não estão sujeitos a esse regulamento. A Comissão ainda regula em seu comentário 16 ao artigo 10 que o movimento deve ser responsabilizado por suas infrações de acordo com o Direito Internacional, ainda tendo obrigações, mas sem o filtro estatal.

3.3. Dificuldades práticas

Qualquer proposta substancial para a criação de obrigações e direitos desses grupos por meio de instrumentos jurídicos executáveis conhecerá definitivamente a resistência de muitos Estados, tendo em vista as consequências implícitas do reconhecimento. Essa preocupação é uma das razões da demonização desses grupos armados pelo Estado e sua caracterização como infratores da lei, bandidos e criminosos. De qualquer forma, fora das previsões do estabelecidas pelos direitos humanos, pode-se aplicar a normativa de Direito Humanitário. Clapham (2006) e Andreopoulos *et al.* (2006) ainda citam dois problemas práticos recorrentes:

- a) A necessidade de reconhecimento governamental do grupo, que em geral é considerado um sinal de perda da soberania e fraqueza do Estado e uma maneira de conferir autoridade e poder ao grupo armado. Após o artigo 3º do Protocolo II das Convenções de Genebra de 1949⁹⁹, os parâmetros para ações em tempos de conflito precisam desse reconhecimento e há críticas sobre a excessiva importância atribuída à posição do governo (Clapham, 2006, p. 287);
- b) O descumprimento pelos rebeldes das regras do Protocolo II das Convenções de Genebra (parte direcionada aos conflitos armados internos). Esses grupos armados podem argumentar que os rebeldes não participaram do processo de criação dessas leis nem estão autorizados a aderir a tratados nacionais ou internacionais e, portanto, não os cumprem. Além disso, a confiança na natureza vinculativa da Constituição nacional não pode existir, pois os rebeldes geralmente a consideram ilegítima e desafiam o regime e suas leis. Esse argumento entretanto também é complexo, dado que alguns grupos armados aspiram tomar o Estado e, portanto, buscam legitimidade internacional. Para atingir esse objetivo, eles podem ser convencidos a adotar algumas normas de direitos humanos e as normas de direito humanitário. Há grupos todavia que não têm essa aspiração e estão satisfeitos apenas com o controle de recursos naturais ou atividades do Estado.

Um desenvolvimento interessante desse campo é a adoção pelos grupos armados de compromissos, declarações e códigos de conduta que sugerem que, quando eles escrevem os códigos, esse engajamento voluntário os encoraja a respeitar a normativa internacional. Existe também uma proliferação de mecanismos de responsabilização não judiciais, em particular comissões de verdade e reconciliação, que afetam diretamente o comportamento desse grupo já que grande parte de sua base vem da legitimidade e apoio da nação (que tende a diminuir mediante divulgação de atrocidades).

Outro desafio é a área cinzenta entre a paz (na qual os tratados de direitos humanos podem ser aplicados em certas circunstâncias) e os tempos de conflito nos quais as Convenções de Genebra podem ser aplicadas. É indiscutível a evolução no desenho e adoção de padrões humanitários mínimos que

⁹⁹ No texto original: protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977. Article 3º Non-intervention. 1. Nothing in this Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State; 2. Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs.

tentam preencher essa lacuna entre os conflitos fora das Convenções e a legislação de direitos humanos. Exemplos claros são a atuação do Representante Especial do Secretário-Geral para Crianças e Conflitos Armados (que recebeu o compromisso de mais de 60 grupos armados, demonstrando a admissão desses instrumentos no desenho dos direitos humanos a ser realizado pela ONU) e a “Geneva Call”, uma organização humanitária internacional não governamental dedicada a convencer os grupos armados a aderir às normas humanitárias.

Conclusão

O Direito Internacional vem se adaptando e mudando de acordo com a história da humanidade e, nesse interim, por vezes não consegue realizar o controle necessário para as situações atuais. Na tentativa de melhor compreender e regular os terceiros não estatais, o presente trabalho aponta as seguintes dificuldades a serem superadas:

- a) Solução à falta de regulação de Organizações Internacionais: a responsabilidade de algumas organizações internacionais ou, na realidade, a falta de responsabilidade, tem recebido alguma atenção da doutrina e da mídia. A maior expressão disso é a cadeia de protestos que começou na década de 90 contra a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial em Seattle, Washington e Praga (Piscetta, 2017; Heredia, 2002). Embora essas organizações sejam formadas por Estados, seu modus operandi e posição legal são marcadamente diferentes. Como não fazem parte dos tratados internacionais de direitos humanos, eles escapam do escrutínio legal a que Estados estão sujeitos. Apesar desse fato, suas decisões têm impactos diretos e indiretos profundos sobre os direitos (em especial os direitos sociais e econômicos) em todo o mundo. Vem-se apontando, conforme dito anteriormente neste mesmo trabalho, sobre a inexigibilidade de transparência desses atores e inexistência de instrumentos de responsabilização.
- b) Revisão de conceito de atores não estatais: uma das questões primordiais no debate das relações Internacionais é o termo “non state actors”, que abriga um grupo intrinsecamente diverso na mesma classe e não o categoriza efetivamente. Como Alston (2005) critica, é um “não-conceito”, um modo negativo de definir algo, dizendo não o que é, mas o que não é. Essa incerteza e inércia em alterar isso parece feita quase por acaso, caso típico de um sistema que precisa mudar o seu paradigma centrado no Estado para incluir e aceitar outras participações (o universo de participações desses atores é infinito).
- c) O desafio de confrontar, em particular, o direito internacional é estabelecer um paradigma diferente que reconheça os direitos e as responsabilidades de diversos atores, protegendo ao mesmo tempo os princípios em que esse regime é baseado. Uma solução corajosa apresentada por Alston (2005) e Goodhart (2006) é o abandono do termo que gera tanta confusão e mais ambiguidades do que definições. A sugestão é de que você pode criar uma melhor categorização desses atores para protegê-los legalmente em diferentes ramos de acordo com suas finalidades (interesse privado ou bem-estar público) ou como atividades que exercem funções públicas (ou atividades/assistência aos indivíduos).
- d) Sobre a prática do Protocolo II das Convenções de Genebra: conforme dito anteriormente, existe uma dificuldade real na aplicação do Protocolo II das Convenções. Elas se propõem a regular o

comportamento estatal em períodos de conflito, definindo normas internacionais relativas ao Direito Humanitário Internacional e foram audaciosas ao incluir em seu Protocolo II de 1977 uma tentativa de regulamentação para conflitos não internacionais. Tal regulamentação já seria de difícil aplicação para grupos armados visto que os mesmos não participaram da elaboração ou ratificação das mesmas e portanto não as reconhecem. Além disso, a inclusão do artigo 3º desse Protocolo confere grande importância e respeito às decisões do Estado sobre conflitos que podem (apesar de teoricamente nacionais) ter proporções gigantescas. Esse medo da comunidade internacional de ferir a soberania estatal e interferir nos ditos conflitos internos acaba por garantir a inaplicabilidade desse instrumento legal.

- e) Demasiada confiança em instrumentos voluntários (documentos de compromisso e códigos de conduta): em realidade, pode-se perceber que os códigos de conduta são empregados por pelos atores internacionais com fim de fugir a pressões ou a efeitos adversos ou para melhorar a imagem pública. Torna-se aconselhável a existência de um quadro jurídico vinculativo e verdadeiramente eficaz que não tenha apenas efeitos simbólicos mas também práticos, que possam ser examinados por juízes ou outras entidades com jurisdição opcional e também possa ser invocado por vítimas. Algum instrumento vinculativo que tenha o potencial real de mudar as atitudes e comportamentos dos atores não-estatais.

Além disso, iniciativas particulares ou nacionais (como os códigos voluntários em geral são) têm limitações e a dependência exclusiva sobre eles é uma estratégia privada para estimular um respeito simplesmente verbal para considerações humanitárias fundamentais ou desapego prático para a sua relevância e eficácia. Sem dúvida, é necessário deixar que entidades poderosas saibam que estão vinculadas a padrões de conduta, especialmente quando podem dar mais importância a outras considerações, como lucros ou ideologias. Dito isto, defende-se um marco de normas internacionais vinculativas e com contribuição de vários atores (Estatais e não-estatais) visando maior eficácia na proteção de direitos. Parece essencial que um quadro que seja formal ou informal se desenvolva, com a cooperação dos atores internacionais e uma estratégia para integrar o sistema internacional.

Dessa maneira pode-se observar que a atuação preventiva dos atores internacionais em propor e aderir à esses instrumentos voluntários está reforçando a gestão neoliberal da organização da política internacional. O comprometimento espontâneo das grandes corporações (que seria positivo de forma complementar) está progressivamente minando o processo de criação de mecanismos objetivos de responsabilização e encaminhando o Direito Internacional a estabelecer normas brandas e pouco contundentes, uma vez que esses instrumentos são deficientes em estabelecer uma responsabilização objetiva ou punibilidade, gerando insegurança jurídica.

Referências

Alston, P. (2005). The 'Not-a-Cat' Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accommodate Non-State Actors?. In: Alston, P. (Ed.). *Non-State Actors and Human Rights*. United Kingdom, Oxford University Press, pp. 3-36.

- Andreopoulos, G., Arat, Z. e Juliver, P.** (2006). Rethinking the Human Rights Universe. *In*: Andreopoulos, G., Arat, Z. e Juliver, P. (Eds.). *Non-State Actors in the Human Rights Universe*. United Kingdom, Kumarian Press Inc, pp. 331-338.
- Arat, Z.** (2006). Looking beyond the state but not ignoring it. *In*: Andreopoulos, G., Arat, Z. e Juliver, P. (Eds.). *Non-State Actors in the Human Rights Universe*. United Kingdom, Kumarian Press Inc, pp. 3-22.
- Braga, A.** (2013). Organizações internacionais e o surgimento da ONU. *Âmbito Jurídico*, XVI (n. 111, abril). Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13072&revista_caderno=16>. Consultado em 16/04/2019.
- Clapham, A.** (2006). *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. United Kingdom, Oxford University Press.
- Declaração Universal de Direitos Humanos da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**, 1948.
- Gil, L.** (1998). Breves Consideraciones Acerca del Concepto de Actor no Estatal en las Relaciones Internacionales. *Revista Derecho y Opinión* de la Universidad de Córdoba. Nº 6, pp. 149-152.
- Goodhart, M.** (2006). Human Rights and Non-State Actors: Theoretical Puzzles. *In*: Andreopoulos, G., Arat, Z. e Juliver, P. (Eds.). *Non-State Actors in the Human Rights Universe*. United Kingdom, Kumarian Press Inc, pp. 23-42.
- Heredia, L.** (2002). ONGs Preparam Protestos Contra Reuniao do FMI. BBC Brasil. 24 de setembro de 2002. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/economia/020924_fmidthl.shtml. Consultado em 25 de agosto de 2018.
- Piscetta, J.** (2017). Movimientos Sociales y Sectores de Izquierda Avanzan con una Protesta Global Contra la Cumbre de la OME. *Infobae*. 21 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2017/10/21/movimientos-sociales-y-sectores-de-izquierda-avanzan-con-una-protesta-global-contra-la-cumbre-de-la-ome/>. Consultado em 25 de agosto de 2018.
- Rezek, J.** (2002). *Direito Internacional Público: curso elementar*. 9ª edição. São Paulo, Saraiva.
- União Europeia** (2000). Acordo de parceria entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22000A1215(01)). Consultado em 8 de janeiro de 2019.
- Villa, R.** (1999). Os atores não-estatais frente às arenas de decisão societal planetária. *Revista de Sociologia e Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná* (Brasil). junho de 1999. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt21/gt13-8/4968-rafaelvilla-os-atores/file>. Consultado em 17 de abril de 2019.
- Villa, R.** (2001). Os atores não-estatais e o meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 4 (jul/dez). Editora da UFPR, Brasil, pp. 45-57.

Da autodeterminação à democratização: trilhos da construção do Estado e da Nação na Guiné-Bissau

Cláudia Toriz Ramos

Professora Auxiliar da Universidade Fernando Pessoa

Universidade Fernando Pessoa

CEPESE

cramos@ufp.edu.pt

Resumo

A Guiné-Bissau, país africano cuja independência, subsequente à colonização portuguesa, data de 1974, tem tido um percurso atribulado, na construção da sua coesão interna e das suas instituições políticas. Do ponto de vista do regime, a Guiné-Bissau está ainda longe de ser uma democracia, ainda que por critérios mínimos, dada a instabilidade que tem caracterizado o seu percurso político. A transição e a consolidação democráticas, segundo a teoria que suporta tais conceitos, requerem condições socioeconómicas e socioculturais tais que o regime possa encontrar fundamentos para o seu enraizamento. A abordagem a esses vários indicadores é suportada na análise comparativa de índices internacionais sobre democratização e desenvolvimento que estudam o caso guineense. Por outro lado, sendo a democratização hoje entendida pelas agências governamentais internacionais como um passo concomitante e correlativo do desenvolvimento e pressupondo quer uma quer o outro, a montante, a pacificação interna, o artigo analisa os trilhos da construção política na Guiné-Bissau, em articulação com a ação de agentes externos, como as Nações Unidas, o FMI e parceiros regionais, buscando compreender a interação de fatores internos e externos na construção política da Guiné Bissau.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; construção do Estado; construção da Nação; democratização.

Abstract

Guinea-Bissau, an African country the independence of which – subsequent to Portuguese colonisation – dates back to 1974 has ever since gone through a troubled pathway, in the construction of internal cohesion and political institutions. Therefore, from the point of view of the political regime, Guinea Bissau is still far from being a democracy, even if assessed under minimal criteria, given the amount of internal instability that has characterised its political history ever since independence. According to extant theories, both transition and democratic consolidation depend upon socio-economic and socio-cultural pre-conditions, in order to root the regime. Indicators on such characteristics are therefore comparatively analysed in the paper, with reference to international indexes on democratisation and development. Furthermore, and because democratisation is often understood by international governmental agencies as a process in tandem with development, and a sequence of securitisation and peacebuilding, the article also addresses Guinea's political construction under the strands of external influence, notably United Nations missions, IMF and regional partners' support, aiming at understand-

ing how internal and external factors interact. The paper ends with a critical assessment on future pathways for policy options in Guinea Bissau.

Keywords: Guinea Bissau; democratisation; nation-building; state-building.

Introdução

A Guiné-Bissau emergiu como novo Estado independente, na África Ocidental, em 1974, depois de uma guerra de independência que começara nos anos sessenta, contra o regime colonial português. De então para cá, a Guiné-Bissau percorreu os caminhos da construção do Estado e da Nação, da construção de um regime político, da busca da segurança e desenvolvimento internos. Todavia, quando confrontada com padrões internacionais, ou mesmo quando comparada com outras ex-colónias portuguesas, a República tem evidenciado dificuldade em consolidar todos esses processos. Em particular, a opção pelo regime democrático, cujos primeiros sinais começam a emergir pelo início da década de 90 do século XX, foi sucessivamente interrompida por instabilidade institucional, golpes de Estado e mesmo guerra civil. Chegados a 2019, ano de eleições na Guiné-Bissau, a normalidade democrática não está ainda instituída, não sendo o país internacionalmente reconhecido como democracia funcional.

O presente artigo visa, por isso, analisar o caso guineense, à luz das construções teóricas sobre democratização. Numa primeira parte, o quadro teórico do debate é explicitado, discutindo-se circunstâncias, atores e processos da democratização, em particular na África Subsaariana. Na segunda parte, analisa-se o caso da Guiné-Bissau, com recurso à informação bibliográfica e documental disponível, nomeadamente a proveniente de observadores internacionais, governamentais e não-governamentais. Conclui-se com uma reflexão prospetiva sobre a democratização da Guiné-Bissau.

1. O Quadro Teórico do Debate

1.1. Democratização

O processo de democratização tem sido amplamente teorizado, no quadro da ciência política contemporânea. Numerosos estudos, muitos deles comparativos, procuraram evidenciar padrões e processos (Berg-Schlosser, 2007; Geddes, 2011; Huntington, 1991; Welzel, 2018). Emergem, por isso, modelos, mas também a constatação da diversidade dos casos apreciados, sob condicionantes regionais, históricas, securitárias, económicas, sociais e culturais.

A noção de limiar de democracia torna-se necessária para se poder reconhecer, numa perspetiva discreta, o momento em que um regime entra no modelo democrático. Convencionalmente, a realização de eleições livres e competitivas, inaugura a democracia eleitoral, etapa preliminar de qualquer democracia. Segundo Dahl (2000, p. 38), o limiar é atingido quando os detentores de cargos políticos são escolhidos em eleições, sendo estas livres, justas e regulares e ocorrendo em contexto de liberdade de expressão, com

fontes de informação alternativas, liberdade de associação e cidadania inclusiva, para acautelar a base larga do sufrágio. Para lá do foco nas eleições, as atenções têm-se voltado também para toda a complexa malha institucional e social que suporta a construção do ‘Estado de direito’, ele próprio pedra basilar do regime democrático, como afirma Rose (2018).

Por outro lado, identificar sequências e inventariar semelhanças (e desvios) em processos de democratização ocorridos ajuda a perceber o modo como uma democracia pode emergir. São clássicas as noções de ‘liberalização’, ‘transição’ e de ‘consolidação’, reportando-se a primeira a reformas liberalizadoras sem a forma política democrática instituída, a segunda à passagem para o regime democrático (normalmente eleitoral) e a terceira à sua estabilização profunda, à dimensão estrutural da existência da democracia, numa dada sociedade (Huntington, 1991; Lindberg *et al.*, 2018). O conceito de ‘autocracia eleitoral’ que adiante será utilizado, prende-se com este contexto (Lindberg *et al.*, 2018).

Em casos como o da Guiné-Bissau, o processo é ingente, já que ocorre na sequência da fundação de um novo Estado, o que implica definir o perímetro e a coesão interna da sua ‘Nação’ e construir de raiz as instituições políticas. Acresce que um Estado nascido de uma luta armada e marcado depois por sucessivos episódios de golpes de Estado e mesmo guerra civil, tem à partida um problema de securitização interna para enfrentar (Chesterman, Ignatieff e Thakur, 2005; Chandler, 2010; Thomson, 2011). A este acrescenta-se o desafio proveniente de um nível de desenvolvimento humano baixo, porventura herdeiro da geopolítica colonial, mas que condiciona as oportunidades dos seus cidadãos e do Estado como um todo e que o lança na dependência de apoios e influências externos (Burnell, Rakner e Randall, 2017). Todas estas questões remetem ao debate teórico sobre as pré-condições para a implantação de uma democracia, as quais, em bom rigor, poderão variar em função de tempo e lugar.

1.2. Democratização da África Subsaariana

Na África subsaariana, a democratização anda indelevelmente ligada à descolonização e, por isso, à construção de novos Estados, decorrente desse processo. Uma vez que o impulso descolonizador mais recente decorreu do quadro geopolítico do pós II Guerra Mundial, os fatores externos tiveram um peso fundamental. Desse modo, durante décadas, os novos Estados viram-se lançados no jogo geopolítico da Guerra Fria e os seus alinhamentos ideológicos, recursos materiais e mesmo conflitos internos foram marcados pela oposição dos blocos (Bratton e Van de Walle, 1997; Diamond e Plattner, 2010; Thomson, 2011). O caso da Guiné Bissau é neste contexto algo tardio (por ser o colonialismo português persistente) mas a resistência anticolonial gerou-se ainda nesse quadro logo na década de cinquenta, ao tempo da liderança de Amílcar Cabral (Rosas, Machaqueiro e Aires de Oliveira, 2017; Silva, 1997).

Do mesmo modo, o fim da Guerra Fria abriu as portas a uma década de noventa em que prevaleceram os discursos da globalização, que evoluiu de económica para ‘boa governação democrática’, logo uma ideologia da democratização global, partindo da democratização no nível nacional, em particular dos Estados recém-formados. Foram agentes preferenciais deste processo entidades externas, maioritariamente as grandes organizações internacionais governamentais de carácter mundial e também regional. Estas ‘investiram’ na estabilização, na segurança, no desenvolvimento e na democratização dos Estados, trazendo consigo

um quadro de valores, uma agenda política, um *modus operandi* e a pressão dos doadores (Chandler, 2010; Kaldor, 2008).

Já quanto aos fatores internos, a diversidade será maior, dada a especificidade dos casos, mas, ainda assim, é possível identificar problemas recorrentes em diversos Estados da geografia aqui em análise (Bratton e Van de Walle, 1997; Diamond e Plattner, 2010; Thomson, 2011). Quer os processos de autodeterminação, quer a subsequente democratização assentaram, repetidamente, em perímetros nacionais definidos na sequência da descolonização e ajustados à territorialidade das antigas colónias, pelo que a coesão interna raramente resultou de nações pré-existentes, antes de construções de nação a partir da diversidade étnica instalada e muitas vezes sobre memórias ancestrais de dissensão. Alguns desses conflitos, ou outros, novos, decorrentes dos novos interesses geopolíticos, deram origem a guerras civis, concomitantes com o processo de autodeterminação e construção do Estado. Como pano de fundo, tecidos económico-sociais transversalmente afetados pela pobreza persistente, associada ao baixo desenvolvimento, condicionaram ainda mais a construção da coesão interna do espaço nacional. Os processos de democratização tiveram por isso, em muitos casos, que esperar pela construção da segurança interna, que por sua vez passou pelo desarmamento e pela reconciliação, após guerras civis, processos esses lentos e de difícil consecução (Burnell, Rakner e Randall, 2017; Thomson, 2011).

No plano da construção do Estado enquanto aparelho de poder, os problemas são regra geral complexos, uns de raiz material, outros de mentalidade e de cultura política. Frequentes vezes o apoio internacional está presente, com apoio financeiro e recursos humanos, na construção de forças de segurança, administração pública, rede de tribunais, suporte eleitoral, entre outros. Na base do regime democrático, a consolidação do Estado de direito é necessária. Este, por sua vez, carece de instituições democráticas funcionais, que assegurem a legalidade democrática, na produção da lei, na sua aplicação e na verificação dessa aplicação pelos tribunais. Há por isso um aparelho de poder regular que é necessário construir. A própria ideia de Estado de direito decorre de uma matriz política ocidental que os organismos internacionais veiculam, mas que não está necessariamente inscrita no terreno, nem nas suas tradições políticas ancestrais e longínquas, nem na influência colonial que, mesmo no caso das metrópoles democráticas, por regra não nivelou os autóctones com os colonizadores sob um estatuto igual de cidadania (Chesterman, Ignatieff e Thakur, 2005; Chandler, 2010; Thomson, 2011). Estado e Estado de direito, são pois realidades políticas ‘importadas’ (Badie, 1995), cujo enraizamento carece de aprendizagem. A cultura política democrática, expressa na fórmula basilar da igualdade perante a lei e da inexistência de poderes acima da lei, discricionários portanto, colide com tradições paternalistas e autoritárias, qualquer que lhes seja a origem.

Neste cenário, salientam-se atores políticos preferenciais, que atuam frequentemente como *pivots* do processo. Nas lutas armadas que precederam a independência, as lideranças vieram de ‘estrangeirados’, isto é, pessoas de origem local mas que contactaram com o exterior, normalmente através do Estado colonizador, tendo estudado ou trabalhado na Europa e tendo por isso estado expostos à doutrinação política do tempo da Guerra Fria e posterior. Na transição para a independência, esses líderes militares e de guerrilha transmutaram-se em líderes civis e partidários, embora os arquétipos da luta armada possam ter persistido. Por outro lado, a emergência de lideranças unipessoais fortes, muitas vezes convergente com modelos políticos de pendor presidencialista mas tendentes ao autoritarismo, é recorrente nestes contextos. A matriz da verticalização do poder e mesmo da sua unipessoalização terá por sua vez raízes em arquétipos mentais

das relações de autoridade e poder, presentes nas formas tradicionais do poder político (Bratton e Van de Walle, 1997; Cheeseman, 2015; Diamond e Plattner, 2010; Sigman e Lindberg, 2017).

A construção de uma cultura política democrática de liberdades individual, de associação, de expressão, de voto, ela também suporte basilar da entrada na democracia, passa ainda amplamente pelo papel dos meios de comunicação social e pela criação de um espaço público de discussão e debate, livre de represálias e aberto às várias opiniões (Dahl, 2000). Imprensa, rádios, televisão e, hoje, a internet fornecem instrumentos preciosos a esse processo, mas testemunham, frequentemente, relações conturbadas com o poder, podendo haver censura, intimidação e violência (Ramos, 2019).

Qual tem sido pois o resultado destas mudanças políticas, nas últimas décadas, na África subsaariana?

O panorama geral é de uma rápida expansão da ideologia da democratização, pelo menos a partir dos anos 90 do século XX. Todavia, se o padrão é de transições rápidas para a democracia eleitoral, é também de consolidações lentas, povoadas de impasses e recuos, muitas vezes através de golpes de Estado e tomadas violentas do poder. A democracia eleitoral com suporte internacional vai-se instalando, mas das eleições também resultam autocracias eleitorais sustentadas em sistemas multipartidários incipientes, em que partidos-governo, sucessivamente reeleitos sobre uma rede de patrocínios e relações clientelares, não dão lugar à alternância política e ao pluralismo partidário (Cheeseman, 2015; Diamond e Plattner, 2010; Thomson, 2011).

A máquina do poder, por sua vez, está frequentemente desequilibrada, não se distribuindo os pesos relativos e as relações horizontais de controlo entre as instituições legislativas, executivas e judiciais de modo convencional. Os presidencialismos centrípetos, com concentração excessiva de poderes legislativos e executivos, protagonizam pessoalizações do poder político e potenciam a criação de esferas de áulicos e apropriações do poder. As instituições são fracas, não apenas no controlo mas também nos resultados, sendo as políticas públicas pouco abrangentes, assimétricas e pouco eficazes. A isto acresce, recorrentemente, uma utilização dos recursos nacionais enviesada pela proximidade ao poder, em alguns casos de forma claramente cleptocrática, havendo ainda amplo historial de corrupção e de permeabilidade ao crime organizado. Neste contexto, a ‘sociedade civil’ é uma abstração teórica, um conceito importado que não encontra referente na realidade interna de muitos Estados. Fortes clivagens, étnicas, religiosas, políticas, ou simplesmente de distribuição de rendimentos, em países flagelados pela pobreza persistente, obstam à construção de coesão interna. Não sendo este o perfil de todos os Estados que ensaiam a transição, é no entanto esta a raiz comum dos problemas que, em maior ou menor grau, os vão afetando (Cheeseman, 2015; Diamond e Plattner, 2010; Thomson, 2011).

Confirmando este padrão, o Índice de Democracia do *The Economist* (EIU, 2019: 27-31) apenas considera ‘democracias’ oito dos 44 Estados da África subsaariana que estuda (e apenas identifica um caso de democracia plena, as Ilhas Maurícias). Classifica como ‘regimes híbridos’ outros 14 casos e remete os restantes à condição de ‘regimes autoritários’. Nesta geografia, entre 2006-2018, período estudado, a evolução não é substancial, embora se registre, nos últimos cinco anos, um certo progresso na categoria ‘participação política’, expressa quer em participação eleitoral, quer em mobilização de rua. Todavia, e obstando à entrada no limiar da democracia, assinala-se a permanência de dificuldades nos processos eleitorais, no pluralismo político e a persistência no poder de chefes de Estado não eleitos, em vários casos.

Já o Índice de liberdade da *Freedom House* (2019a) apesar de identificar casos pontuais de progresso, na África subsaariana, em 2018 (Angola, Etiópia) continua a assinalar um muito elevado número de países

‘não livres’. Será de salientar que, entre os Estados da África Ocidental, fronteiriços ou próximos da Guiné Bissau, a mancha dos ‘parcialmente livres’ se faz notar, por contraste com o Centro e o Norte da África. É ainda de referir que Estados como Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe (antigas colónias portuguesas e países PALOP, países africanos de língua oficial portuguesa) mas também o Senegal, o Gana e o Benim estão identificados como ‘livres’.

Finalmente: Na agenda política global dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), adotada em 2015, foi inscrito um objetivo claramente político, o ODS 16, sobre ‘Paz, Justiça e Instituições Eficazes’ (United Nations, 2019). Nesse objetivo e nas metas que o detalham fica inscrito um programa político de democratização, embora não seja expressamente designado como tal. Identificam-se os problemas da violência, do crime organizado, da corrupção e fixam-se metas para a sua superação. Toma-se a construção do ‘Estado de direito’ como caminho para garantir justiça para todos. Fixam-se como metas a construção de instituições políticas eficazes, responsáveis e transparentes, a participação política ampla e a proteção das liberdades fundamentais (Ramos, 2020). Em suma, o objetivo 16, não sendo exclusivo da África subsaariana, constitui, no entanto, para grande parte dela, um desafio político de monta, por espelhar as condições estruturais da construção de uma democracia.

2. O Caso: A Democratização da Guiné-Bissau

Identificado o quadro teórico e regional do caso, apresentam-se agora as principais questões que a democratização da Guiné-Bissau enfrenta, seguindo quatro aspetos essenciais: as pré-condições, o quadro político institucional, a influência externa e os resultados.

2.1. As Pré-Condições da Democracia

A primeira questão a discutir, neste plano, é a da segurança interna. A autodeterminação emergiu de uma luta de libertação com Portugal, o país colonizador, deixando por isso uma memória de guerra no terreno. Todavia, a sequência não foi particularmente pacífica. A Guiné-Bissau conheceu golpes de Estado em 1980, 1998, 2003 e 2012. A sua história política tem sido, por isso, marcada por instabilidade político-militar. A primeira missão das Nações Unidas, a UNOGBIS, chegou ao território com a guerra civil de 1998, tendo por missão promover a reconciliação interna. Em 2019, a missão, sucessivamente renovada, ainda está ativa (UNIOGBIS, 2019). A estas lutas pelo poder juntam-se a violência e instabilidade provenientes do facto de que o país está internacionalmente assinalado como rota de tráfico de drogas e de pessoas (OIT, s.d.; UNODC, 2019).

Estruturalmente, ou seja, em termos de segurança humana, o país conhece ainda graves ameaças provenientes da fome, da violência endémica, da falta de cuidados de saúde de qualidade. Acresce a este quadro o facto de a África subsaariana ser, regionalmente, a área mais vulnerável do mundo às ameaças climáticas segundo o *Global Peace Index, 2019* (Vision of Humanity, 2019). A mesma fonte coloca a Guiné-Bissau na 112ª posição mundial (sendo a 1ª posição correspondente ao Estado mais pacífico), assinalando uma melhoria de 6 lugares, relativamente ao ano anterior. Coloca-a ainda na 27ª posição, entre os 44 Estados subsaarianos

considerados. Comparativamente, há na geografia da África central e ocidental Estados mais conturbados, mas a Guiné-Bissau está longe de ser uma sociedade pacificada, persistindo conflitos internos (FFP, 2019).

A segunda questão a discutir é a do desenvolvimento. No plano do desenvolvimento humano, a Guiné-Bissau ocupa a 177ª posição, com um valor de 0,461, segundo o *Índice do Desenvolvimento Humano 2019* (UNDP, 2019a). O país está ainda listado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) entre os 51 Estados do mundo com déficit alimentar permanente (FAO, 2019a) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como um dos Estados com maior incidência de problemas de saúde, sanitários e nutricionais (WHO, 2017). A esperança média de vida à nascença atingiu os 58 anos (UNDP, 2019a). A população depende substancialmente da agricultura de subsistência, ocupando o setor primário ca. de 70% do emprego total (UNDP, 2019b). O *Índice de Pobreza Global Multidimensional 2019* (UNDP, 2019b) regista como pobre, sob essa definição, 67,3% da população do país. A taxa de literacia dos indivíduos com 15 anos ou mais é de 45,6% e o número médio de anos de escolarização de 10,5, ainda segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2019b).

2.2. O Quadro Político-Institucional

A tentativa de democratização do país começa pelos anos noventa. O fim da proibição dos partidos políticos data de 1991 e as primeiras eleições decorreram em 1994 (Costa, 2010). Em 2019, depois de uma série de interrupções e irregularidades do processo democrático, houve novamente eleições legislativas e está em curso a eleição presidencial.

A história eleitoral da Guiné-Bissau tem passado por sucessivas anomalias, nomeadamente adiamentos de eleições, instabilidade política, golpes militares e assassinatos (o Presidente Nino Vieira foi assassinado em 2009) por causa ou entre eleições, tendo sido recorrentemente difícil que estas deem lugar a normalidade democrática, com funcionamento regular do legislativo (o Parlamento esteve mesmo encerrado, na sequência da crise política de 2015) e formação de governos estáveis.

O próprio sistema partidário tardou a desenvolver-se. O multipartidarismo emergiu, com os processos eleitorais, mas a alternância no poder mantém-se pouco consolidada, havendo um predomínio histórico do PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde), partido que incorporou o legado da luta de libertação, mas que regista também uma sucessão de dissidências, de onde emergiram novos partidos (CNE, 2019). O MADEM-G15 (Movimento para a Alternância Democrática), uma delas, formado em 2018, é já uma das forças políticas mais significativas. O PRS (Partido da Renovação Social), apoiado preferencialmente na etnia Balanta, ganhou também projeção. Os três conseguiram respetivamente, 47, 27 e 21 deputados, de entre os 102 assentos da Assembleia Nacional Popular, nas passadas eleições de março de 2019 (CNE, 2019).

No plano das liberdades cívicas e políticas e em particular no plano da liberdade de expressão, também crucial para a realização de eleições livres, o país regista historicamente limitações, embora a evolução recente seja positiva. O *Índice de Liberdade de Imprensa* (Freedom House, 2019a), cujo registo recobre o intervalo 2002-2017, aponta regularmente o país como ‘parcialmente livre’, salvo nos anos de 2003 e de 2012-13, em função dos golpes de Estado.

No plano das instituições, persistem também problemas vários, na Guiné-Bissau. Confirmando o perfil comum a outros Estados da África subsaariana, o papel dos presidentes da república é, desde o início, saliente. De Luís Cabral a Nino Vieira, a interpretação do papel do Presidente tem passado muito pela fulanização do cargo no seu detentor, ainda que o semipresidencialismo, consagrado na revisão constitucional de 1993, tenha substituído o presidencialismo de 1984 e preveja, por isso, um modelo de poder mais partilhado com o Parlamento (CRG-B, 2018; ISS, 2018). Todavia, o argumento da necessidade de revisão constitucional, nomeadamente para clarificar as competências respetivas do Presidente, do Primeiro-Ministro e do Parlamento e com isso acabar com as crises institucionais, está presente nos debates sobre a democratização da Guiné-Bissau e faz mesmo parte dos objetivos da missão UNIOGBIS (2019).

De facto, a normalidade constitucional tem sido frequentes vezes interrompida, nomeadamente pela inoperância periódica do legislativo, como foi referido acima. Por sua vez, a instabilidade pós-eleitoral, a incerteza no Parlamento ou mesmo as intervenções do Presidente da República acarretam dificuldades efetivas de formação, ou de manutenção do Governo (o sistema político de governo é, como referido, híbrido, havendo um Primeiro Ministro nomeado pelo Presidente da República e respondendo o Governo perante o Parlamento). Isso mesmo voltou a acontecer após as eleições de 10 de março de 2019, que decorreram de forma normal. O aparelho judicial tem também limitações identificadas pelos observadores internacionais, sendo por isso a máquina da justiça insuficiente e ineficaz. O aparelho militar conta, por sua vez, com um histórico de insubmissão ao poder civil (FFP, 2019). Os observadores internacionais assinalam ainda níveis de corrupção elevados, como é o caso do Índice *de Percepção da Corrupção* (Transparency International, 2018), que coloca a Guiné-Bissau na 172ª posição, aproximando-se do último e pior dos casos, o 180º.

2.3. Presença Externa

As Nações Unidas estão presentes no território desde 1999, com a missão UNOGBIS (1999-2009)/ UNIOGBIS (2009-....), que se mantém em curso (resoluções do Conselho de Segurança 2404 de 2018 e 2458 de 2019). O Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) coordena pois uma missão política integrada do modelo *peacebuilding*, cujo mandato atual recobre: a implementação do Acordo de Conacri; a reconciliação nacional; o reforço da governação democrática e inerentes reformas; a realização de eleições democráticas; a revisão da Constituição (UNIOGBIS, 2019). Desde 2007, a Guiné-Bissau faz parte da agenda da Comissão de Construção da Paz das N.U. (*Peacebuilding Commission*), dada a necessidade continuada de suporte internacional. O UNIOGBIS é chefiado por um Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas e divide-se em quatro departamentos temáticos: Assuntos Políticos; Estado Direito e Instituições de Segurança; Direitos Humanos e Género; e Unidade de Informação Pública (UNIOGBIS, 2019).

Dada a natureza integrada da missão das Nações Unidas, a Equipa de País das Nações Unidas (UNCT) na Guiné-Bissau trabalha sob a liderança do Representante Especial e agrega várias agências, fundos e programas aí residentes, a saber: FAO, UNWOMEN, OHCHR, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, PAM e OMS. Estão ainda presentes agências não-residentes, mas que operam no território,

através dos seus escritórios de projeto, a saber: OIT, OCHA, UNESCO, UNIDO, UNODC, UNOPS, UNHABITAT. UNAIDS, UNODC e UNHABITAT (UNIOGBIS, 2019).

A FAO, por exemplo, tem estado envolvida na promoção de condições de segurança e sustentabilidade alimentar, que passam pela apoio aos sistemas de produção alimentar familiar, à prevenção de crises alimentares e à proteção dos recursos naturais (FAO, 2019b) Nesta última perspetiva, o trabalho da UNESCO no território também é interessante, na medida em que o arquipélago dos Bijagós foi classificado reserva da biosfera, em 1996 (UNESCO, 2017), ou seja, é um ecossistema sob proteção, uma espécie de laboratório do equilíbrio ecológico, patrocinado financeira, científica e tecnologicamente pela UNESCO.

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é outra presença longa e multisectorial, no território. Atualmente, os seus objetivos são a implementação dos ODS, a estabilização do Estado de direito democrático, a preservação da biodiversidade, a prevenção e a gestão de riscos, procurando, nomeadamente, minorar a pobreza e a discriminação de género e promover o desenvolvimento rural. Articula-se, na sua atuação, com as autoridades locais, ajudando assim a promover a qualidade das políticas públicas (UNDP, 2019b).

O FMI tem uma representação na Guiné-Bissau e a sua presença tem sido recorrente, desde 1984, aí promovendo os seus habituais programas de condicionalidade para o ajustamento estrutural (FMI, 2017; IMF, 2019). O financiamento de projetos vem frequentemente por via da cooperação internacional, nomeadamente da União Europeia (União Europeia, 2016), do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, 2019) e do Banco Mundial (Banco Mundial, 2019). Os parceiros regionais são pois malha de apoio financeiro mas, para além disso, também da reconstrução política: Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), União Africana (UA). Foi no contexto da ECOWAS que, em 2016, se firmou o Acordo de Conacri para a superação da crise política desse ano, na Guiné-Bissau (ECOWAS, 2016). O país é ainda membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), sendo por isso parte dos projetos aí desenvolvidos (CPLP, 2019).

Deste breve conspecto conclui-se que a governação do país é substancialmente mediada por parceiros externos e, nessa medida, em parte formatada por eles. No plano do desenvolvimento material, os progressos são lentos, como o atesta o nível de desenvolvimento atingido. No plano político, o processo é também moroso e marcado por avanços e recuos. No atual quadro dos ODS, os dois planos fundem-se mais do que nunca no passado, no fundo constatando-se a profunda imbricação do trabalho das diferentes organizações internacionais e também as fortes interdependências entre condições da vida material, igualdade e cidadania política.

2.4. O Ponto de Chegada: Guiné-Bissau e Democracia

Qual é então o ponto de chegada, em termos de transição democrática, na Guiné-Bissau? O que dizem os observadores internacionais?

No Índice de liberdade da *Freedom House* (2019b) o país consta como ‘parcialmente livre’ (com uma pontuação de 4,5, numa escala de 1 – mais livre, a 7 – menos livre). Nas categorias consideradas, o país regista respetivamente 4/7 em direitos civis e 5/7 em direitos políticos. No primeiro caso, os principais problemas apontados são restrições ao direito de manifestação e, sobretudo, resultados muito fracos nos vários indicadores relativos ao ‘Estado de direito’ (por exemplo, falta de independência do poder judicial).

No segundo caso, apontam-se problemas no processo eleitoral, nomeadamente o adiamento das eleições, em 2018 e histórico de relações clientelares, como condicionantes do voto. O relatório é anterior às eleições de 2019, tendo os observadores internacionais reportado normalidade, nas eleições de março de 2019 (UNIOGBIS, 2019). A instabilidade, inoperância e permeabilidade à corrupção dos governos é outro dos problemas maiores apontados.

No Índice de democracia do *The Economist* (EIU, 2019) a Guiné-Bissau continua apresentada como ‘Estado autoritário’, ocupando a 157ª posição entre os 167 casos analisados e a 40ª, entre os 44 casos da África subsaariana. Os principais problemas identificados são o ‘funcionamento do governo’ (a pontuação atribuída é 0 sobre 10) e o ‘processo eleitoral e pluralismo’ (1,67 sobre 10); nas outras categorias analisadas (i.e. ‘participação política’, ‘cultura política’ e ‘liberdades civis’), o resultado é também fraco, à luz dos critérios adotados neste índice e segundo os dados levantados. Este levantamento é anterior às eleições de 2019.

Nos índices de democracia do *V-Dem Institute* (2019) a Guiné-Bissau está classificada como ‘autocracia eleitoral’, isto é, não preenche ainda os critérios do limiar da democracia, conforme definidos para o índice de ‘democracia eleitoral’, apresentado por este Instituto (que segue o critério de limiar de Dahl). Nesse índice, o país ocupa a 100ª posição. No índice da ‘democracia liberal’ (que acrescenta aos indicadores da eleitoral outros relativos à igualdade perante a lei e liberdade individual e a constrangimentos judiciais sobre o executivo e legislativo) recua para a 112ª posição, ou seja, piora se comparado com outros Estados (V-Dem Institute, 2019, pp. 52-55).

Conclusão

Da análise dos dados apresentados sobre o caso da Guiné-Bissau face ao processo de democratização, algumas conclusões emergem.

Primeiro, as fragilidades do Estado, em termos securitários e de desenvolvimento humano não criam as melhores condições para o enraizamento de uma democracia, na medida em que, quer a sociedade civil quer o poder político, estão expostos aos constrangimentos daí decorrentes.

A abordagem dos parceiros internacionais é, também por isso e de há uns anos, uma abordagem integrada: quer dizer que os esforços de construção da paz e do desenvolvimento são concomitantes com a tentativa de promover processos políticos participativos – desde logo eleições livres – e instituições políticas sólidas, democráticas e eficazes. Essa perspetiva dos agentes externos está amplamente presente nos recentes objetivos do desenvolvimento sustentável, nomeadamente no ODS 16.

O outro lado do desafio reside na abordagem interna. Por definição, a democracia não pode enraizar-se a partir de fora e carece da apropriação dos processos e dos resultados, pelos próprios. A Guiné-Bissau conhece ainda um ambiente interno de alguma dissensão e dificuldades de definição de um bem comum consensual, que permita a aceitação continuada de processos democráticos de decisão. O ano de 2019 é, por isso, um ano crucial, na medida em que foram marcadas duas eleições. Tendo a primeira decorrido com normalidade democrática, espera-se que a segunda, a presidencial, permita pôr fim às irregularidades institucionais que têm pautado a relação entre a presidência da república, o poder executivo e o poder legislativo, nos últimos

anos. A participação política eleitoral parece estar no caminho para a democratização. Assinala-se também algum progresso, no plano da liberdade de expressão. Todavia, a ‘autocracia eleitoral’ só poderá ser superada se os titulares dos órgãos de soberania souberem interpretar os seus mandatos em nome do interesse coletivo, dentro de uma cultura de pluralismo democrático expressa, nomeadamente, no convívio pacífico entre diferentes partidos e entre diferentes órgãos do poder. A estabilidade política é necessária para a implementação de melhores políticas públicas e essas são, por sua vez, necessárias para a legitimação do poder.

Bibliografia

- AfDB-African Development Bank Group** (2019). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.afdb.org/en/countries/west-africa/guinea-bissau> [Consultado em 14/06/2019]
- Badie, B.** (1995). *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris, Ed. Fayard.
- Banco Mundial** (2019). *Projetos e Operações*. [Em linha] Disponível em http://projects.worldbank.org/search?lang=pt&&searchTerm=&countrycode_exact=GW [Consultado em 14/06/2019]
- Berg-Schlosser, D.** (ed.) 2007. *Democratization. The state of the art*. 2ª ed. Opladen, Barbara Budrich Pub.
- Bratton, M. e Van de Walle, N.** (1997). *Democratic Experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*. New York, Cambridge University Press.
- Burnell, P., Rakner, L. e Randall, V.** (eds.) (2017). *Politics in the Developing World*. 5ª ed. Oxford, Oxford University Press.
- Chandler, D.** (2010). *International State-building. The rise of post liberal governance*. London, Routledge.
- Cheeseman, N.** (2015). *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*. New York, Cambridge University Press.
- Chesterman, S., Ignatieff, M. e Thakur, R.** (eds.) (2005). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo, United Nations University Press.
- CNE-Comissão Nacional de Eleições** (2019). *Resultados*. [Em linha] Disponível em <http://www.cne.gw/eleicoes/legislativa/resultado-el> [Consultado em 15/10/2019]
- Costa, S.** (2010). Transições Políticas e Democratização em África: Cabo Verde e a Guiné-Bissau em Perspectiva Comparada. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 0, pp. 193-212.
- CPLP-Comunidade dos Países de Língua Portuguesa** (2019). [Em linha] Disponível em <https://www.cplp.org/id-2774.aspx> [Consultado em 14/06/2019]
- CRG-B-Constituição da República da Guiné-Bissau. Anotada** (2018). [Em linha] Disponível em https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/crgb_annotada_versao_final.pdf [Consultado em 15/10/2019]
- Dahl, R.** (2000). *On Democracy*. New Haven & London, Yale University Press.
- Diamond, L. e Plattner, M.** (eds.) (2010). *Democratization in Africa: Progress and Retreat*. 2ª ed., London, Routledge.
- ECOWAS-Economic Community of West African States** (2016). *ECOWAS statement on the ongoing political dialogue process in Guinea Bissau for the implementation of the*

recently adopted six-point agenda. [Em linha] Disponível em <https://www.ecowas.int/ecowas-statement-on-the-ongoing-political-dialogue-process-in-guinea-bissau-for-the-implementation-of-the-recently-adopted-six-point-agenda/> [Consultado em 14/06/2019]

EIU-The Economist Intelligence Unit (2019). *Democracy Index 2018: Me too? Political Participation, Protest and Democracy*. A report by The Economist Intelligence Unit. [Em linha] Disponível em <http://www.eiu.com/topic/democracy-index> [Consultado em 14/06/2019]

FAO (2019a). *Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDC) - List for 2018*. [Em linha] Disponível em <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/> [Consultado em 28/04/2019]

FAO (2019b). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=GNB> [Consultado em 28/04/2019]

FFP-Fund for Peace (2019). *Fragile States Index. Annual Report 2019*. Washington, FFP.

FMI-Fundo Monetário Internacional (2017). *Guiné-Bissau. Documento sobre Temas Seleccionados*. Relatório do FMI n.º 17/381. Washington, FMI.

Freedom House (2019a). *Reports*. [Em linha] Disponível em <https://freedomhouse.org/reports> [Consultado em 15/10/2019]

Freedom House (2019b). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/guinea-bissau> [Consultado em 15/10/2019]

Geddes, B. (2011) What Causes Democratization. In: Goodin R (ed) *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, pp. 593-615.

Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

IMF-International Monetary Fund (2019). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.imf.org/en/Countries/GNB> [Consultado em 28/04/2019]

ISS-Instituto de Estudos de Segurança (2018). *Dotar a Guiné-Bissau de uma nova Constituição para consolidar o Estado de direito e a estabilidade*. UNIOGBIS. [Em linha] Disponível em https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/portuguese_1_constitution.pdf [Consultado em 15/10/2019]

Kaldor, M. (2008). Democracy and globalisation. Working paper series (WP 03/2008). London, Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science.

Lindberg, S. et al. (2018). Successful and Failed Episodes of Democratization: Conceptualization, Identification, and Description. Varieties of Democracy Institute: Working Paper 79. [Em linha] Disponível em https://www.v-dem.net/media/finder_public/ef/80/ef800a1f-db60-42ccb499-c39477c5163c/v-dem_working_paper_2018_79.pdf [Consultado em 14/06/2019]

OIT-Organisation internationale du Travail (s.d.) *L'OIT en Guinée-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.ilo.org/addisababa/countries-covered/guinea-bissau/lang--fr/index.htm> [Consultado em 28/04/2019]

Ramos, C. (2019). From the Freedom of the Press to the Freedom of the Internet: A New Public Sphere in the Making? In: Visvizi, A. e Lytras, M. D. (eds.) *Data Driven Decision Making for Politics in the Post-Truth Era*. Bingley, UK, Emerald Publishing, pp. 9-22.

- Ramos, C.** (2020). Democracy in the Developed Countries. In: Leal Filho W., Azul, A.M., Brandli, L., Özuyar, P., Lange Salvia, A., Wall, T. (eds.) *Peace, Justice and Strong Institutions. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Cham, Springer.
- Rosas, F., Machaqueiro, M. e Aires de Oliveira, P.** (2017). *O Adeus ao Império. 40 anos de descolonização portuguesa*. 2ª ed. Lisboa, Nova Vega.
- Rose, R.** (2018). Democratic and Undemocratic States. In: Welzel C., Inglehart, R. F., Haerpfer, C. e Bernhagen, P. (eds.) *Democratization*. Oxford, Oxford University Press, pp. 40-51.
- Sigman, R. e Lindberg, S.** (2017). Neopatrimonialism and Democracy: An Empirical Investigation of Africa's Political Regimes. Varieties of Democracy Institute: Working Paper 56. [Em linha] Disponível em https://www.v-dem.net/media/filer_public/14/8f/148fbc10-247c-47a1-a4c5-e506aae2dee4/v-dem_working_paper_2017_56.pdf [Consultado em 14/06/2019]
- Silva, A.** (1997). *A Independência da Guiné-Bissau e Descolonização Portuguesa*. Porto, Ed. Afrontamento.
- Thomson, A.** (2011). *An Introduction to African Politics*. London, Routledge.
- Transparency International** (2018). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.transparency.org/cpi2018> [Consultado em 15/10/2019]
- UNDP-United Nations Development Programme** (2019a). *Human Development Reports*. [Em linha] Disponível em <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> [Consultado em 20/12/2019]
- UNDP-United Nations Development Programme** (2019b). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GNB> [Consultado em 20/12/2019]
- UNESCO** (2017). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/africa/guinea-bissau/> [Consultado em: 28/04/2019]
- União Europeia** (2016). *Guiné-Bissau e a UE*. [Em linha] Disponível em https://eeas.europa.eu/delegations/guinea-bissau/1277/node/1277_en [Consultado em 14/06/2019]
- UNIOGBIS** (2019). *UNIOGBIS*. [Em linha] Disponível em <https://dppa.un.org/en/mission/uniogbis> [Consultado em 20/12/2019]
- United Nations** (2019). *Sustainable Development Goals*. [Em linha] Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> [Consultado em 17/09/2019]
- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime** (2019). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/guinea-bissau.html> [Consultado em 28/04/2019]
- V-Dem Institute** (2019). *Democracy Facing Global Challenges. V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Gothenburg, V-Dem Institute.
- Vision of Humanity** (2019). *Global Peace Index, 2019*. [Em linha] Disponível em <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/> [Consultado em 15/10/2019]
- Welzel, C.** (2018). Theories of Democratization. In: Welzel, C., Inglehart, R. F., Haerpfer, C. e Bernhagen, P. (eds.) *Democratization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 19-39.
- WHO-World Health Organization** (2017). *Guinea-Bissau*. [Em linha] Disponível em <https://www.afro.who.int/pt/countries/guinea-bissau> [Consultado em 28/04/2019]

Estratégia de Mitigação da Insegurança Humana na Política Global: O caso de Darfur

Bruna de Paula Miranda Pereira

Mestranda em Ação Humanitária Cooperação e Desenvolvimento

Universidade Fernando Pessoa

37993@ufp.edu.pt

Resumo

Os conflitos armados estão presentes nas sociedades há séculos e criam uma variedade de problemas para as populações que vivem em comunidades afetadas. Com um número crescente de pessoas vivendo em ambientes instáveis, como guerras civis e conflitos generalizados, torna-se relevante refletir sobre estratégias para superar a insegurança humana que precisa ser implementada a fim de amenizar ou reduzir os efeitos de situações de conflito nas sociedades locais. Refletindo sobre situações de insegurança humana, algumas questões tornam-se prioritárias: 1) Em países com guerras civis, como o Sudão, como é que as motivações e reflexos do conflito poderiam interferir na implementação de uma estratégia de mitigação? 2) Que componentes de uma estratégia seriam concebíveis para impedir que a população fosse alvo de guerrilheiros e como estruturar um plano de segurança e proteção? 3) Como proporcionar segurança a essas populações e, ao mesmo tempo, tentar reconstruir uma sociedade mergulhada em tantos problemas sociais? A fim de compreender a estratégia de mitigação da insegurança humana em uma localidade específica do globo, como Darfur, no Sudão, seria necessário entender o contexto social e político no qual esta deveria ser incluída, examinando tanto as dificuldades históricas como as causas e consequências de conflitos instalados. Além disso, os planos e ações empreendidos pelos principais atores estatais e não estatais que visam colaborar com o desenvolvimento e a segurança dos cidadãos devem ser avaliados, com um foco específico na provisão de necessidades humanas essenciais, tais como educação, habitação, comida, etc. Este artigo foca os papéis das instituições internacionais e governamentais, baseando-se nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para descobrir o quão mitigada poderia estar a situação de insegurança humana na política global, particularmente no caso de Darfur, no Sudão.

Palavras-chave: Segurança; Mitigação; Direitos Humanos; Darfur.

Abstract

Armed conflicts have been present in many societies for centuries and provide a variety of problems for populations living in affected communities. With increasing numbers of people living in unstable environments, such as civil wars and widespread conflicts, it becomes relevant to reflect on strategies to overcome human insecurity, which needs to be implemented, in order to soften or reduce the effects of conflict situations. With reference to human insecurity situations, some questions are addressed: 1) In countries undergoing civil wars, such as Sudan, how could the motivations and consequences of the conflict interfere in the implementation of a mitigation strategy? 2) What components of a strategy would be expected to prevent the population from being targeted by guerrillas and how to

structure a security and protection plan? 3) How to offer security to these populations and at the same time try to rebuild a society steeped in so many social problems? In order to understand the strategy of human insecurity mitigation in a specific local of the globe, such as Darfur, in Sudan, it would be necessary to understand the social and political context in which that strategy should be included, by examining both historical development difficulties and the causes and consequences of extant conflicts. Moreover, the plans and actions undertaken by main state and non-state actors, which aim to collaborate with the development and security of citizens, should be evaluated with a specific focus on the provision of essential human needs, such as education, housing, food, etcetera. This article aims to focus on the work of international and governmental institutions with reference to the Sustainable Development Goals and in order to find out how much the situation of human insecurity in global politics, particularly in the case of Darfur, can be mitigated.

Keywords: Security; Mitigation; Human Rights; Darfur.

Introdução

Os conflitos armados estão presentes nas sociedades há séculos e geram vários problemas para as populações que vivem em comunidades afetadas. Com o aumento do número de pessoas vivendo em ambientes instáveis, com guerras civis e conflitos generalizados, torna-se relevante refletir sobre estratégias de superação da insegurança humana que precisam ser implementadas a fim de amenizar, ou reduzir, os efeitos colaterais, em populações inseridas em conflitos locais.

Por um lado, existe uma demanda de debates sobre os direitos humanos e sua capacidade de alcançar, de maneira relativamente parecida, cada cidadão em diferentes partes do mundo. Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, pelas Nações Unidas, todas as pessoas teriam o direito à liberdade, à vida, à segurança pessoal, à educação, bem-estar, saúde, etc. O Artigo 25º explicita alguns desses direitos:

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Por outro lado, não podemos ignorar o contexto de disparidades que marca as relações internacionais nos dias de hoje. Tomando como base o Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado em 2019, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (PNUD, 2019), vários países possuem baixos índices, no que se refere à questão de segurança humana. No Sudão, por exemplo, cerca de 772,5 mil pessoas saíram do país devido às guerras instauradas. Já na Noruega, tal índice é zero.

Portanto, como explicar tamanha diferença entre estes e outros países? Poderíamos mencionar a ausência, no Sudão, de investimentos, a presença de guerrilhas e milícias na política e situações prolongadas

de guerras civis. Isso gera um quadro profundo de insegurança humana, com a desestruturação da sociedade, fome, falta de educação básica e saúde precária.

Ainda, de acordo com dados do relatório *Global Trends Forced Displacement in 2018*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2018), aproximadamente 70,8 milhões de pessoas estão fora de seus locais de moradia por motivos como conflitos, violação de direitos humanos e perseguições. O relatório aponta ainda 111 milhões de refugiados com menos de 18 anos. Saindo de seus países de origem e migrando para regiões com menor violência, essas pessoas buscam estar livres dos conflitos e obter uma boa estrutura no que se refere à moradia, educação, saúde, saneamento básico, oportunidades de trabalho, alimentação de qualidade, segurança, etc.

Portanto, para que possamos compreender a estratégia de mitigação da insegurança humana em uma localidade específica do globo, como Darfur, no Sudão, seria preciso compreender o contexto social e político no qual esta deveria se inserir, averiguando tanto as dificuldades históricas de desenvolvimento, como as causas e consequências de conflitos instalados. Além disso, dever-se-ia avaliar os planos e ações empreendidas pelos principais atores estatais e não estatais que visariam colaborar com o desenvolvimento e a segurança dos cidadãos, com um foco específico no provimento das necessidades essenciais ao ser humano, como, educação, moradia, alimentação, por exemplo. Em particular, este artigo visa debruçar-se sobre o papel das instituições governamentais e internacionais e suas contribuições para a mitigação da insegurança humana na política global, em particular atentando-se o caso de Darfur, no Sudão.

1. Questões orientadoras

Quando pensamos em situações de insegurança humana, algumas interrogações se colocam: 1) Em países em que guerras civis estão presentes, como por exemplo o país Sudão, como é que as motivações e os reflexos dos conflitos podem interferir na implementação de uma estratégia de mitigação? 2) Que componentes de uma estratégia são esperados para prevenir que a população seja alvo de guerrilhas e, a sê-lo, como estruturar um plano de segurança e proteção? 3) Como proporcionar segurança a essas populações e, ao mesmo tempo, tentar reconstruir uma sociedade mergulhada em tantos problemas sociais?

Essas e outras questões levam-nos a refletir sobre o papel das agências humanitárias e instituições internacionais que atuam com intensidade em conflitos civis, auxiliando as populações a se reerguerem. A maioria dessas agências faz parte das Nações Unidas e, portanto, devemos também pensar no papel da ONU nesses conflitos e sua inter-relação com outros atores estatais. Neste caso, seria a ONU o agente político mais importante para colaborar com o fim dos conflitos ou mais um agente no encerramento das guerras, auxiliando na reconstrução das sociedades, com o foco na questão humanitária? Ou existiriam outros atores locais, regionais e transnacionais capazes de auxiliar países afetados a se reerguerem? Como se dá a construção da estratégia global voltada para solucionar questões graves de segurança e proteção, mas ao mesmo tempo a reconstruir cada sociedade?

No presente caso em estudo, focado nas guerras civis do Sudão, especificamente na região de Darfur, pretende-se analisar os conflitos, identificando suas causas imediatas, bem como a história das

atrocidades e a identificação dos responsáveis. Será um estudo de caso para se compreender melhor o contexto histórico e social e, em seguida, compreender como os planos de ações, que são parte de uma estratégia de mitigação, contribuíram, ou não, para o desenvolvimento seguro das populações afetadas pelos conflitos.

2. Contexto Histórico e Dados Estatísticos

Há duas vertentes que definem as bases da segurança humana no mundo. A primeira centra-se na contenção da violência física contra os indivíduos, estando também relacionadas às questões dos refugiados de países em conflitos (Hampson, 2008), e a segunda centra-se na concepção de segurança para além da violência direta/física, envolvendo outras liberdades e valores (Kerr, 2007). Esta segunda é representada pela paz positiva de Galtung (1969), sendo alcançada pela integração da sociedade humana, por meio do atendimento às necessidades sociais. Portanto, o fundamento da concepção de segurança humana, baseado na perspectiva mais ampla, consiste na cobertura de todas as medidas que ameacem a sobrevivência humana, a vida diária e a dignidade. Dessa forma, tal concepção contempla questões que vão desde a degradação ambiental, violações aos direitos humanos, crimes organizados transnacionais a drogas ilícitas, refugiados, pobreza, e à junção de esforços para confrontar esses medos (Paris, 2001).

A escolha de Darfur como caso de estudo deu-se por ser uma região de muita diversidade, com clima quente, de natureza hostil, dividida em três Estados: Darfur do Norte, Sul e o do Oeste. Juntos representam quase um sexto do território do Sudão, o maior país da África. A religião da maioria da população é o islamismo, mas há dezenove etnias no país, que se dividem em seis centenas de tribos distintas (O’Fahey, 2006).

De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2016), o Sudão é um dos países mais afetados com a questão de segurança humana. Para 2016, a projeção de refugiados vindos do Sudão do Sul superava as 270.400 mil pessoas. Isso gerava e continua gerando problemas no Sudão e na região de Darfur, no que se refere às áreas de saúde, educação, segurança e infra-estrutura. Além disso, em 2016, foram identificadas 1.755 crianças desacompanhadas e em situação de vulnerabilidade nas fronteiras entre o Sudão e o Sudão do Sul.

O trabalho humanitário já tem sido desenvolvido no país, estando algumas agências responsáveis, bem como organizações não governamentais. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) realiza o transporte de refugiados das aldeias da fronteira para os centros de trânsito e de tais centros para os campos de refugiados. A Agência Governamental de Refugiados é encarregada do acampamento, gestão e segurança, bem como do treinamento de policiais locais e funcionários da administração. Os líderes comunitários continuam a manter a consciência sobre princípios humanitários e proteção aos refugiados, para garantir a notificação atempada dos recém-chegados e encorajar o acolhimento e a atitude hospitalar entre a população local (ACNUR, 2016).

Entretanto, ainda há muito que fazer no que se refere à questão de segurança humana no país, principalmente quando se percebem hostilidades, por parte dos grupos étnicos e do próprio governo, sobre o trabalho desenvolvido pelas ONGs e demais entidades internacionais na região de Darfur. Vários

funcionários de tais instituições foram mortos ou mantidos como reféns de grupos étnicos desde o início dos confrontos armados (Le Monde Diplomatic Brasil, 2011).

No que se refere aos conflitos em Darfur, sabe-se que se iniciaram em 2003, após o levante do Exército Popular de Libertação do Sudão e o Movimento Justiça e Igualdade, em resposta à marginalização econômica prolongada, política e social, imposta pelo regime sudanês, bem como ao favorecimento das comunidades muçulmanas, em relação às não muçulmanas. Durante esta guerra, o governo sudanês e as milícias *Janjawid*, pertencentes principalmente a grupos árabes étnicos, têm desenvolvido políticas que constituem crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra contra os grupos étnicos africanos *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa*, principalmente (Flint e Waal, 2005).

As primeiras pesquisas sobre o assunto foram caracterizadas, em sua maioria, por uma abordagem criminológica e legal, em detrimento das necessidades mais urgentes de investigação e punição dos responsáveis. Assim, no trabalho de O'Fahey (2006), há descrições do conflito, com identificação de causas imediatas, da história das atrocidades e seus responsáveis. Ainda no âmbito internacional, percebe-se uma abordagem das Nações Unidas que visa identificar as reações dos atores internacionais face à questão humanitária, não ignorando, desta forma, o possível impacto direto sobre a população das políticas seguidas pelo governo.

Assim, considerando que os conflitos em Darfur ainda se desenvolvem, que continuam afetando a população na região e que há poucas pesquisas no que se refere aos processos de reestruturação das comunidades afetadas sob a perspectiva da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, faz-se necessário ampliar os estudos sobre o contexto de guerra civil instalado na região, visando perceber a conexão prática e teórica do discurso de segurança humana e razões históricas, para então propor planos de ações humanitárias que busquem colaborar com o desenvolvimento seguro das populações afetadas, bem como reduzir as deficiências sociais existentes.

3. O Conceito de Segurança Humana

O conceito de Segurança Humana significa, segundo o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), um quadro político dinâmico e prático para enfrentar as ameaças comuns e transversais a que os governos e as pessoas possam estar submetidos. Reconhecendo que as ameaças à segurança humana variam consideravelmente entre países e dentro dos mesmos, e em diferentes momentos, a aplicação desta exige uma avaliação dos conceitos centrada nas pessoas, abrangente e específica do contexto, bem como preventiva.

De acordo com as Nações Unidas, o conceito de Segurança Humana pode ser compreendido em cinco aspectos: 1) Centrado nas pessoas (People-centered): sobrevivência, dignidade e subsistência financeira formam a base do desenvolvimento da segurança humana e itens como política, assuntos sociais, economia, meio ambiente e cultura fornecem suporte a este desenvolvimento; 2) Multi-setorial (Comprehensive approach): ao compreender como uma ameaça particular pode gerar medo e angústias, devemos procurar respostas que possam ser abrangentes, multi-setoriais e colaborativas; 3) Especificidade (Context-specific): a segurança humana deve agir de acordo com as vulnerabilidades e necessidades de cada lugar;

4) Prevenção (Prevention-oriented): a segurança humana deverá indicar a estrutura (externa e interna), bem como as mudanças de comportamento que são necessárias à mitigação do impacto e, se possível, ajudar a prevenir a ocorrência de ameaças futuras; 5) Proteção descendente e Empoderamento ascendente (Protection (top-down) and empowerment (bottom-up)): é a combinação de normas, processos e instituições, incluindo o estabelecimento de mecanismos de boa governança e instrumentos de proteção social, com o foco em processos participativos que favorecem os trabalhos individuais sobre liberdades e responsabilidades, força conjunta em comunidades e melhorias na alocação de recursos e políticas de segurança (OCHA, 2012).

A discussão sobre o conceito de segurança humana global tem sido ampla. O dicionário Oxford (2020) a conceitua como a confiança em segurança ou bem-estar de um cidadão, que implica estar livre de ameaças que colocariam sua vida em risco. Tal conceito prioriza a legitimação do próprio indivíduo, em sua sociedade, no que se refere à sua própria segurança. Já os autores King, Gary e Murray (2001) apresentam o conceito como um modelo de segurança tradicional centrado no Estado. Neste caso, o Estado seria o responsável pela segurança humana e o indivíduo não teria influência no papel que os líderes podem desempenhar na busca de poder para o Estado. Concordando com esse conceito, alguns autores como Vaz e Flemes (2011) acreditam que a decisão do estado de desenvolver uma abordagem predominantemente defensiva ou ofensiva para a sua defesa reflete suas próprias percepções e avaliação de seu ambiente estratégico, da natureza das ameaças existentes e da adequação dos meios necessários para combatê-las.

Dessa forma, a escolha das ações que precisam ser desenvolvidas para que a segurança humana possa existir em países em conflitos, tem início no próprio país, através das concepções de cada governante e, portanto, as sociedades serão expostas às decisões que, em sua maioria, não atendem às suas necessidades humanitárias e de segurança. Além disso, de acordo com Xavier (2010), na sua maior parte, os esforços desenvolvidos pelos atores políticos para fazer bom uso do conceito de segurança humana em países com crises civis foram integrados e estão sendo desenvolvidos com o foco principal em atender às necessidades humanas de segurança e humanitárias.

Como um último conceito a ser abordado, Thomas & Tow (2002) afirmam que a insegurança humana pode estar atrelada não apenas ao Estado contra o indivíduo, mas também à situação de cidadãos, causando riscos a outros. Aqui o risco seria causado entre indivíduos de etnias e religiões diferentes, por exemplo. Desta forma, os conflitos gerados em Darfur, de acordo com Rangel (2016), seguem uma linha de raciocínio em que as políticas incentivadoras da cultura árabe e islâmica, destinadas a estabelecer um Estado Islâmico no Sudão do Sul são o resultado da defesa da autoafirmação da elite dominante (árabe sobre a população africana) que, por sua vez, tornou-se descontroladamente ofensiva, gerando insegurança à população. Isso ocorre porque, quanto mais a imposição da percepção islâmica/árabe no país tem sido questionada ou desafiada pela maioria africana, mais coerciva e violenta, tem sido a população árabe, juntamente com o apoio moral e material de outros governos árabes/islâmicos, além de países interessados no petróleo que a região tem a oferecer. Isso acaba causando impasses de opiniões e decisões nas Assembleias Gerais das Nações Unidas sobre o cessar-fogo definitivo na região de Darfur.

Portanto, considerando que tal conflito existe, sob perspectivas históricas, culturais, sociais, políticas e econômicas, para que possamos evoluir no quesito segurança humana e sugerir mudanças e

aprimoramentos nos planos estratégicos, precisamos compreender o conceito discutido entre pesquisadores, verificar experiências em países bem-sucedidos, ou não, no assunto, bem como contar com o entendimento de questões históricas influenciadoras.

4. Possíveis estratégias de mitigação

Como já mencionado, a região de Darfur convive com um conflito entre muçulmanos e não muçulmanos, onde a maioria da população muçulmana, inclusive os *Janjawid*, promove o extermínio da minoria não árabe e não muçulmana. Este conflito foi considerado como étnico-cultural, pois grupos não muçulmanos revoltaram-se contra a política pró-muçulmana do governo que, com o passar dos anos, ganhou contornos de holocausto, promovido por forças militares e impulsionado por interesses econômicos, com o uso do fortalecimento das relações comerciais com outros países para inibir ações interventoras da ONU, capazes de trazer a paz a região.

Um exemplo seria a China, grande parceira comercial do governo sudanês. A capital Cartum é seu segundo parceiro comercial no continente africano: o comércio bilateral gerou US\$ 2,9 bilhões, em 2006, e Pequim compra 65% do petróleo sudanês. A China é também o primeiro fornecedor de armas do regime de Al-Bashir, além de defender o país em todos os fóruns internacionais que abordam o tema de insegurança. Portanto, algumas propostas de intervenções militares internacionais realizadas nas Assembleias Gerais da ONU não foram aprovadas por veto deste e de outros países apoiadores (Le Monde Diplomatic Brasil, 2011).

Dessa forma, retomando as três perguntas norteadoras do presente trabalho, percebemos que os conflitos em Darfur, desde 2003, são influenciados pela imposição do governo sudanês, grupos rebeldes e as milícias *Janjawid* – pertencentes principalmente a grupos étnicos árabes – sobre os grupos étnicos africanos Masalit e Zaghawa. Entendemos, portanto, que, para tal caso, contar com o apoio do governo para implementar estratégias de mitigação da insegurança pública não seria recomendável.

Porém, como outra fonte de apoio, poderíamos contar com o suporte das missões de paz desenvolvidas pelos capacetes-azuis, vinculados às Nações Unidas. Tal grupo, desde que permitido pelo país em conflito, assume a responsabilidade pela proteção da população civil a longo prazo nos campos e efetua regularmente patrulhas, gerando uma sensação de segurança e de esperança. Além disso, o trabalho de tais militares também se baseia em assegurar a formação de militares dos países em que se encontrem, bem como em prestar assessoria sobre questões de polícia nacional, procedimentos penais e direitos humanos (Nações Unidas, 2014).

Em 2007, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 1769 de 31 de julho (UNSCR, 2007) que previa a contribuição de tal missão em: 1) estabelecer a segurança da assistência humanitária na região; 2) monitorar e verificar as implementações de acordos; 3) auxiliar politicamente o Estado; e 4) promover os direitos humanos da população de Darfur. Dessa forma, fez-se possível o envio de uma força de manutenção da paz da ONU para trabalhar em conjunto com as tropas da União Africana no local (UNAMID, 2020). Com o passar dos anos, a presença extensa de capacetes-azuis na região de

Darfur foi crescendo, embora muitos tenham sido assassinados ou mantidos como reféns das milícias e grupos étnicos. Em setembro de 2018, o atual Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, disse em uma reunião para comemoração dos 70 anos das operações de manutenção de paz da ONU, que a instituição está buscando tornar as missões mais fortes e seguras, mobilizar mais apoio político, fornecer melhores equipamentos e treinamento aos Capacetes-azuis para que os conflitos no Sudão sejam minimizados e que a população possa se ver livre de questões que ponham em risco a paz nas comunidades (Nações Unidas, 2018).

No que se refere aos componentes de uma estratégia a ser implementada, buscando evitar que a população seja alvo de guerrilhas, entende-se que a política nacional e internacional deveria ser atuante no processo de discussão entre os grupos étnicos na região de Darfur. Em dezembro de 2019, o governo sudanês e os grupos rebeldes concordaram em negociar a divisão do poder e o retorno de refugiados às suas regiões (DW Made for Minds, 2019). Portanto, o papel das Nações Unidas, através de suas Assembleias Gerais e ações desenvolvidas por suas agências, deverá se basear na solução de tais conflitos e articulação de uma cooperação internacional para resolver os problemas econômicos, sociais e humanitários existentes. Isso tem sido feito pela ONU, juntamente com a União Africana em Darfur (UNAMID), que continuam trabalhando para uma transição da manutenção da paz e construção de um sentimento sustentável na região. Porém, está sendo um processo demorado e instável com o passar dos anos (UNAMID, 2020). Nesse sentido, entende-se que o papel das instituições internacionais precisa estar baseado no suporte aos grupos da região para que possam dialogar e compreender as diferenças, buscando juntos soluções em que ambas as partes estejam sendo atendidas e respeitadas.

No que se refere à promoção da segurança para as populações e, ao mesmo tempo, ao tentar reconstruir uma sociedade mergulhada em inúmeros problemas sociais, é necessário, previamente, estabelecer o conceito de segurança social. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), vinculada às Nações Unidas, segurança social consiste em um direito humano definido a partir de políticas e programas que visem reduzir e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade ao longo da vida de cada cidadão (OIT, 2017).

Para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, especificamente o de número 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), os governos, juntamente com parcerias privadas, devem promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (Nações Unidas, 2019).

Ainda, retomando o conceito de segurança humana supramencionado, mais especificamente os aspectos de número 3 (*Context-specific*) e 5 (*Protection and Empowerment*), é de suma importância que as vulnerabilidades e necessidades de cada região, de cada grupo social, sejam identificadas e respeitadas por agentes governamentais e pela própria comunidade. Dessa maneira, entendemos que ações de proteção aos grupos perseguidos em Darfur precisam ser mais bem desenvolvidas, estabelecendo mecanismos, normas ou processos de boa governança e instrumentos de proteção social, com trabalhos que busquem o reforço das liberdades, das forças conjuntas entre comunidades africanas e árabes e melhorias na alocação de recursos e políticas de segurança. Infelizmente, o trabalho de reconstrução de comunidades pós-conflitos civis ou ainda vivenciando tais situações, considerando essas definições, pode levar anos, pois carrega consigo questões políticas, culturais, étnicas e sociais. Organizações internacionais, como a

Cruz Vermelha, são algumas das instituições que apoiam os países, prestando assistência internacional às vítimas de guerras civis. Nesse sentido, o trabalho das Nações Unidas, juntamente com organizações não-governamentais, tem sido importante ao tentar conter ou intermediar, de forma diplomática, conflitos civis existentes.

Entretanto, a ONU é constituída, entre outros, por potências mundiais que possuem poder político para determinar as decisões no Conselho de Segurança da instituição. Dessa forma, apesar de a ONU ter como essência a imparcialidade e neutralidade nas discussões e negociações em relação aos conflitos em nível planetário e regionalizado, quase sempre os interesses das nações centrais prevalecem, pois estas detêm o poder de voto nas Assembleias Gerais e no Conselho de Segurança.

Portanto, é necessário refletir sobre o real papel das Nações Unidas nesse contexto de conflitos: estaria tal instituição desfavorecendo nações a partir de decisões vinculadas aos interesses de Estados maiores, como a China, por exemplo? Quais seriam as reais influências dos Estados centrais nas tomadas de decisões sobre os conflitos globais? Como cada país poderá ver-se representado nas Assembleias Gerais da ONU e no Conselho de Segurança? Haverá, de fato, redução da insegurança após decisões das assembleias? Como ocorrerá? As decisões estão levando em conta a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? As populações estão sendo respeitadas em suas especificidades?

Essas e outras são perguntas para que se possa refletir sobre o papel desempenhado pelas Nações Unidas em conflitos armados, ao redor do mundo. Seriam precisas mais discussões e pesquisas para apresentar tais respostas. O presente trabalho não teve foco nessas respostas, procurando apenas refletir sobre como a insegurança humana poderia ser mitigada em conflitos civis, especificamente, no caso de Darfur. Entende-se que tal caso testemunha uma situação em que grupos étnicos estão envolvidos em questões de soberania de povos, estando apoiados por entidades governamentais e, portanto, populações que não fazem parte da mesma etnia predominante no país estão sendo massacradas. Dessa forma, é de suma importância que instituições internacionais auxiliem o cessar de tais conflitos, bem como a reconstrução das comunidades afetadas. Ainda, seria imprescindível que órgãos como a Comissão de Direito Internacional analisasse os casos de atos internacionalmente ilícitos para então cobrar do governo sudanês punições e ações que busquem mitigar os genocídios e ações graves ocorridas contra os direitos humanos.

No que se refere às questões culturais, sociais, econômicas e políticas também é imprescindível que sejam analisadas na região Darfur, por instituições imparciais, pois apenas dessa forma será possível a compreensão pelos grupos étnicos, das diferenças existentes na região para tentar estabelecer soluções para os conflitos gerados.

Conclusão

A escolha da região Darfur para discutir sobre insegurança humana faz sentido quando se observa o contexto de guerras civis presente e os prejuízos gerados à população sudanesa. Conforme apresentado nesse trabalho, os conflitos na região são causados por confrontos étnicos-culturais entre a população muçulmana e a não muçulmana existente. Tais conflitos são também impulsionados por interesses políticos do

governo local, juntamente com ações de milícias sudanesas. Dessa forma, os diversos interesses presentes nesse contexto fazem com que a população sudanesa sofra com a insegurança humana assim gerada.

Nesse sentido, o papel das Nações Unidas como fornecedor de instrumentos de proteção à população da região de Darfur (envio de tropas de paz, por exemplo) e como intermediador de discussões entre os grupos envolvidos no conflito, bem como de demais nações, faz-se extremamente necessário para que alternativas de mitigação da insegurança humana sejam buscadas e alcançadas naquela região.

Outro ponto importante discutido nesse trabalho seria a função política das Nações Unidas durante as reuniões das Assembleias Gerais e do Conselho de Segurança, pois países que possuem interesses políticos e econômicos na região de Darfur estão presentes em tais reuniões, com poder de voto sobre as alternativas de segurança humana a serem implementadas na região. Portanto, a ONU deveria ser um ator que impedisse que decisões equivocadas fossem tomadas, considerando interesses políticos das nações presentes.

Sabe-se que evitar a ocorrência de conflitos em determinadas regiões do mundo é, na maioria das vezes, impossível em virtude de interesses políticos e econômicos existentes. Entretanto, quando os conflitos são gerados e as populações ficam expostas à insegurança humana, é de suma importância que os diversos atores se organizem para que haja mitigação das consequências causadas à população. É nesse momento que ações entre governo local, nações apoiadoras, organismos internacionais e organizações não-governamentais se fazem essenciais na promoção e manutenção da segurança humana.

Em suma, este trabalho buscou apresentar brevemente o contexto de guerra civil presente na região de Darfur e discutir sobre o papel e ações dos diversos atores presentes nessa situação, com o intuito de chamar atenção para a problemática enfrentada pela população sudanesa e a importância de ações desenvolvidas entre ONU, governo local, ONGs e demais nações apoiadoras, a fim de mitigar os problemas de insegurança humana causados à população sudanesa.

Referências bibliográficas

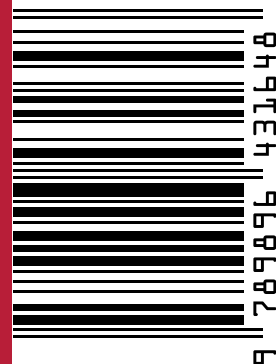
- ACNUR-Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Global Trends* (2018). [Em Linha]. Disponível em <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>> [Consultado em 12/10/2019]
- ACNUR-Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2016). *South Sudan Situation Regional Refugee Response Plan*. [Em Linha]. Disponível em <<http://www.unhcr.org/partners/donors/570669f26/south-sudan-situation-regional-refugee-response-plan-januarydecember-2016.html?query=south%20sudan%20database>> [Consultado em 04/01/2019]
- DW Made for Minds (2019). *Sudão: Acordo para acabar com o conflito no Darfur*. [Em Linha]. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/sud%C3%A3o-acordo-para-acabar-com-o-conflito-no-darfur/a-51823488>> [Consultado em 12/10/20219]
- Flint, J. & Waal, A. (2005). *Darfur: A New History of a Long War*. London, Zed Books.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, Vol. 6, N° 3, pp. 167-191.

- Hampson, O.** (2008). Human Security. In: Williams, P. (Ed.). *Security Studies: An Introduction*. London and New York: Routledge, pp. 229-243.
- Kerr, P.** (2007). *Human Security*. In: Collins, A. (Ed.). *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press, pp. 91-106.
- King, G. & Murray, C.** (2001). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, Vol. 116, pp. 585-610.
- Le Monde Diplomatic Brasil.** (2011). *Investigação sobre o massacre de Darfur*. [Em Linha]. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/investigacao-sobre-o-massacre-de-darfur/>> [Consultado em 12/10/2019]
- Nações Unidas** (2014). *Polícias para a Paz: O papel dos capacetes azuis na manutenção da ordem pública*. [Em Linha]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/policias-para-a-paz-o-papel-dos-capacetes-azuis-na-manutencao-da-ordem-publica/>> [Consultado em 12/10/2019]
- Nações Unidas** (2018). Expectativas para as forças de paz ‘superam em muito os recursos’, diz Onu. [Em Linha]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/expectativas-para-as-forcas-de-paz-superam-em-muito-os-recursos-diz-onu/>> [Consultado em 12/10/2019]
- Nações Unidas** (2019). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. [Em Linha]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>> [Consultado em 28/03/2019]
- O’Fahey, R. S.** (2006). Conflict in Darfur: Historical and Contemporary Perspectives. *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur: conference proceedings*, Khartoum. Adís Abeba, University for Peace, Africa Programme, pp. 23-32.
- OCHA-United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs** (2012). *Human Security at United Nations*. [Em Linha]. Disponível em <<https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>> [Consultado em 12/10/2019]
- OIT-Organização Internacional do Trabalho** (2017). *Relatório Mundial sobre Proteção Social*. [Em Linha]. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--ilo-lisbon/documents/publication/wcms_698042.pdf>. [Consultado em 20/05/2019]
- Oxford Learner’s Dictionaries** (2020). *Security*. [Em Linha]. Disponível em: <<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/security?q=security>> [Consultado em 12/10/2019]
- Paris, R.** (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*. Vol. 26, n. 2, pp. 87-102.
- PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (2019). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. [Em Linha]. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SDN>> [Consultado em 21/04/2020]
- PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (2019). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. [Em Linha]. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SWE>> [Consultado em 21/04/2020]

- Rangel, A.** (2016). Causas del Genocidio de Darfur: un análisis basado en el modelo de Barbara Harff. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LXI, nº 228, pp. 365-390.
- Thomas, N. & Tow, W.** (2002). The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, Vol. 33 nº 2, pp. 177-92.
- UNAMID-United Nations African Union Hybrid Operation in Darfur** (2020). [Em Linha]. Disponível em: <<https://unamid.unmissions.org/>> [Consultado em 12/10/2019]
- UNSCR-United Nations Security Council Resolutions** (2007). *Resolution 1769*. [Em Linha]. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1706>> [Consultado em 12/10/2019]
- Vaz, A. & Fletes, D.** (2014). Security Policies of India, Brazil and South Africa: Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda. *Mural Internacional* (Online), Vol. 5, pp. 10-25.
- Xavier, A.** (2010). *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*. Tese de doutoramento em Relações Internacionais (Estudos Europeus), apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, Universidade de Coimbra.

Publicações
Fundação
Fernando
Pessoa

ISBN 978-989-643-164-8



9 789896 431648



CEPESE

Co-organização e apoio:

CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade)