

A reforma humanitária na ONU e a necessidade de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional

Liliana Lyra Jubilut

Nos últimos anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem tentando se re-pensar e encontrar formas de se tornar (ou ser percebida como) mais eficiente. Estes esforços alcançaram a dimensão humanitária do trabalho da Organização tanto diretamente – como na reforma humanitária proposta sob a abordagem da “*One UN*”¹ e na criação do *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)² – quanto indiretamente – como no estabelecimento da Comissão de Construção da Paz³.

As reformas focam principalmente na criação de uma melhor coordenação do trabalho humanitário da ONU, com o escopo de evitar duplicação de esforços, por meio da solução dos vácuos institucionais da Organização com o estabelecimento de órgãos inter-agenciais. Esta é uma medida necessária para se aperfeiçoar o sistema de assistência humanitária, mas não parece ser suficiente. As limitações, sobretudo em relação à assistência humanitária, decorrem tanto da estrutura criada a partir do estabelecimento de novos órgãos quanto do foco escolhido para a ação.

No que tange à estrutura do sistema de assistência hu-

manitária na ONU, apesar de o estabelecimento de um fórum – o IASC - que inclui todos os envolvidos neste tipo de ação, tanto de dentro quanto de fora da ONU, na tomada de decisões e permite que cada um contribua em sua área de expertise ser relevante, tal fato não pode ser tido como uma solução em si mesmo.

O formato de fórum adiciona legitimidade ao trabalho da ONU e pode melhorar decisões estratégicas sobre a assistência a ser fornecida, mas pode, também, diluir responsabilidades e aumentar a burocracia e os interesses políticos relacionados à tomada de decisões, em face do aumento do número de interessados envolvidos na mesma, aprofundando, assim, a vulnerabilidade de um sistema que já é inconsistente.

Em relação ao foco de ação, tal como estabelecida, a “*One UN*” está estruturada em torno de nichos⁴ de ação, com cada nicho sendo de responsabilidade de um órgão da ONU.

O trabalho humanitário no sistema da ONU é fundado nos artigos 1,3 e 1,4 de seu tratado constitutivo e é desempenhado por várias agências⁵, entre as quais pode-se, a título exemplificativo, destacar o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O PMA é a maior agência humanitária mundial, tendo atendido 97 milhões de pessoas em 2005 e tendo como suas maiores atuações individuais sua operação no Iraque (27 milhões de pessoas) e no Sudão (em 2006/2007). Sua atuação pode inclu-

Liliana Lyra Jubilut é doutora e mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP e tem LL.M. em International Legal Studies pela New York University School of Law. É advogada do Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

sive envolver reparos infra-estruturais necessários para a entrega dos alimentos (tais como construção de pontos e melhoria de portos)⁶. Já o ACNUR, trabalha diariamente atendendo a uma população de aproximadamente 33 milhões de pessoas (entre refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e outras pessoas que necessitam de proteção internacional), fornecendo não somente proteção legal, mas também assistência humanitária a muitas delas.

A ação baseada em nichos é positiva no sentido de que cada órgão pode contribuir em sua área de especialidade e que as necessidades envolvidas na assistência humanitária

A fim de que a assistência humanitária internacional seja realmente aperfeiçoada, abordagens baseadas em necessidades e em direitos devem coexistir em equilíbrio.

são multifacetadas. Contudo, pode limitar a possibilidade e a vontade de se desenvolverem regras fortes sobre assistência humanitária internacional a fim de evitar que sensibilidades sejam feridas e que se tenha uma abordagem mais centralizada.

Esta questão é o cerne da limitação percebida relativa à linha de ação da “*One UN*” uma vez que destaca uma abordagem baseada em necessidades e marginaliza uma abordagem baseada em direitos no que tange a assistência humanitária internacional.

A fim de que a assistência humanitária internacional seja realmente aperfeiçoada, abordagens baseadas em necessidades e em direitos devem coexistir em equilíbrio, dado que o foco em apenas um pólo do espectro pode resolver uma crise específica, mas não auxiliará no avanço do sistema como um todo. Isto decorre do fato de que a assistência humanitária, para ser efetiva e holística, deve combinar as dimensões emergencial e estrutural a fim de solucionar as crises presentes e estar preparada para crises futuras.

Ainda que uma abordagem baseada em necessidades pareça distante de uma abordagem baseada em direitos (uma vez que estaria mais pautada na realidade e seria mais neutra em termos de valores, enquanto esta traria questões morais), elas não apenas não são incompatíveis⁷ mas devem coexistir se o objetivo for estruturar de forma mais adequada à assistência humanitária internacional; dado que ambas as abordagens geralmente estão interligadas.

Em teoria, a “*One UN*” engloba as duas abordagens e visa a fortalecer as respostas humanitárias por meio da garantia de maior “*predictability, accountability and partnership*”⁸, mas, na prática, as ações adotadas tendem fortemente para as necessidades em detrimento dos direitos.

O foco nas necessidades pode ser justificado uma vez que em situações de emergência, que demandam assistên-

cia humanitária, as necessidades são (e devem ser) as principais preocupações. Além disso, o foco nas necessidades pode aprimorar a capacidade de captação de recursos, na medida em que uma abordagem baseada em necessidades se baseia em critérios facilmente mensuráveis, o que pode tornar os doadores mais suscetíveis a contribuir já que poderão verificar de forma mais clara os resultados e a efetividade de suas doações.

Contudo, priorizar uma abordagem baseada em necessidades e negligenciar uma dimensão baseada em direitos é problemático em vários níveis, dado que ambas são essenciais, como mencionado, para um sistema de assistência humanitária que seja, ao mesmo tempo, efetivo e legítimo.

O primeiro problema está relacionada a *accountability*⁹, cujo aumento é um dos principais objetivos da reforma humanitária. Isto se deve ao fato de que padrões claros de *accountability* não estão estabelecidos, uma vez que o papel designado para os líderes dos nichos não é o de coordenação total de suas áreas, mas, tão somente, de facilitador do trabalho nessas¹⁰. Além disso, parece que os níveis locais e global de ação têm liberdade para agir de formas diferentes já que eles devem tão somente estar “alinhados”¹¹ entre si.

Tais proposições parecem ter como prioridade não ferir as sensibilidades de todos os atores envolvidos na assistência humanitária internacional e não a criação de um sistema em que existam mecanismos efetivos de *accountability*. Parece que a reforma humanitária foi talhada com a estrutura atual do sistema internacional de assistência humanitária em mente, em vez de vislumbrar meios de alterá-lo e, assim, criar melhores condições de auxílio humanitário.

Tal fato pode decorrer da falta de uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária, que leva à percepção de assistência humanitária como uma reivindicação moral ou uma concessão, em vez de como um direito, o que vem a ser o segundo problema da “*One UN*” ao se distanciar de uma abordagem baseada em direitos.

A assistência humanitária é um direito¹² desde a década de 1990 quando o Conselho de Segurança da ONU aprovou várias resoluções sobre o tema, e, assim, estabeleceu regras internacionais sobre a questão, a partir das quais alguns aspectos da assistência humanitária – como o princípio do livre acesso às vítimas – passaram a ganhar destaque e a se caracterizar, também, como regras costumeiras internacionais¹³.

A hesitação em utilizar a terminologia de direitos no campo da assistência humanitária internacional pode decorrer de duas questões pontuais: a imparcialidade/neutralidade e a priorização em direitos humanos.

A imparcialidade/neutralidade é um componente central da assistência humanitária tradicional e traduz, melhor do que qualquer outro elemento, o escopo humanitário do auxílio que é proporcionado, uma vez que determina que

nenhuma distinção seja feita entre os destinatários da assistência, sendo, desta forma, uma ação valorativamente neutra. Diz-se que uma abordagem baseada em direitos poderia colocar em risco a não-discriminação, uma vez que, por definição, ela traz em si questões valorativas e morais. Contudo, verifica-se que a ONU traçou uma relevante distinção entre imparcialidade e neutralidade. Tal distinção determina que a ONU não deve ser neutra, no sentido de não agir, mas deve permanecer imparcial, no sentido de não privilegiar lados envolvidos em disputas. Ademais, caso se adote uma abordagem holística do Direito Internacional se verificará que perpetradores de graves delitos internacionais não podem se beneficiar da imparcialidade/neutralidade a fim de não serem punidos, e que tais normas contam com o apoio da ONU, que inclusive patrocinou normas nesse sentido (com as cláusulas de exclusão na análise de solicitações de refúgio e a punição de crimes de guerra e crimes contra a humanidade). Se tal distinção for adotada na reforma humanitária, qualquer hesitação em utilizar uma abordagem baseada em direitos e uma terminologia de direitos ficará minimizada.

A possibilidade de minimizar a hesitação de uma abordagem baseada em direitos também existe no que tange à priorização em direitos humanos. A principal crítica neste ponto relaciona-se à idéia de que os direitos humanos (que são o componente central de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional) exigem a indivisibilidade de todos os direitos, o que significaria a impossibilidade de priorização. Tal interpretação, contudo, não merece prosperar, uma vez que os direitos humanos, algumas vezes, não apenas permitem, mas exigem priorização, assim como todas as outras áreas do direito. A indivisibilidade dos direitos humanos está muito mais relacionada à idéia de que os governos não podem assegurar apenas uma das dimensões dos direitos huma-

Em teoria, a “One UN” engloba as duas abordagens, mas, na prática, as ações adotadas tendem fortemente para as necessidades em detrimento dos direitos.

nos (de um lado os direitos civis e políticos e de outro lado os direitos econômicos, sociais e culturais) e que devem assegurar o mínimo essencial de cada um deles, do que a idéia de que prioridades não podem ser estabelecidas. Nesse sentido, a crítica a uma abordagem baseada em direitos na assistência humanitária internacional pode ser desconstruída.

Nesse sentido, e apesar das críticas em relação a uma terminologia de direitos, em geral, e de direitos humanos, em particular; o fato de que há um direito de assistência humanitária é positivo posto que: 1) ao se falar em direitos se cria um dever da comunidade internacional de respon-

der a crises humanitárias; 2) traz a possibilidade de se falar em direitos e não em simples concessões, e 3) aumenta a possibilidade de se aperfeiçoar os mecanismos de *accountability* e de responsabilidade. Todos esses fatores combinados fortalecem a efetividade e a legitimidade do sistema como um todo e não podem ser ignoradas pela reforma humanitária na ONU.

Em face disso, verifica-se que o restabelecimento de uma abordagem baseada em direitos para a assistência humanitária internacional é relevante tanto para crises imediatas quanto para crises futuras. É em relação a estas que se encontra o terceiro problema decorrente da minimização de uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária, qual seja a ausência de desenvolvimento de uma estrutura legal apta para tratar de crises futuras.

A necessidade de se desenvolver uma estrutura legal clara é particularmente importante em relação aos deslocados internos em função de conflitos e a deslocamentos forçados em função de questões ambientais, uma vez que no que tange a esses grupos ou as normas não são fortes e/ou suficientes ou não existem. Ainda que somente por essa razão e com o objetivo de sanar essa lacuna, uma abordagem baseada em direitos deve estar no cerne da “One UN” tendo em vista que o número de deslocados internos está há anos em ascensão e que a própria ONU estima que, em 2050, 150 milhões de pessoas se encontrarão deslocadas em função de questões ambientais.

O problema em tela relaciona-se ao fato de que, apesar de as agências humanitárias da ONU estarem trabalhando com deslocados internos e pessoas deslocadas por questões ambientais, com apenas uma abordagem baseada em necessidades, nenhuma delas mostra-se disposta a iniciar e liderar o desenvolvimento de um novo regime legal internacional universal para a proteção dessas populações, em função do temor de passar por antidemocrática e/ou de estar invadindo o mandato de uma outra agência, dado que os esforços atuais, como mencionados, são de natureza inter-agencial

Tal fato é problemático uma vez que a assistência humanitária e a proteção internacional de deslocados internos e de pessoas deslocadas em função de questões ambientais seguem fundadas na vontade política e caridade dos entes internacionais, e são constantemente respostas *ad hoc*, o que pode aumentar a vulnerabilidade de populações já vulneráveis em função de seus deslocamentos forçados.

Por todo o exposto, parece que retomar e fortalecer uma abordagem baseada em direitos na reforma humanitária da ONU, e, sobretudo, na assistência humanitária internacional, não é apenas relevante, mas essencial para futuros sucessos e para o estabelecimento de um sistema humanitário internacional que seja, ao mesmo tempo, efetivo e legítimo.

Notas

¹ A abordagem da “One UN” decorre do relatório do Secretary General’s High Level sobre UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, publicado em 2006. Disponível em <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>

² O IASC foi estabelecido em junho de 1992 em resposta à Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU.

³ A Comissão de Construção da Paz foi criada no documento final da Cimeira Mundial em 2005 (UN Doc A/60/L.1 (20 September 2005), §§ 97-105. Disponível em <http://www.un.org/summit2005>.

⁴ A expressão no texto original da reforma humanitária é “cluster”.

⁵ São tantas as agências envolvidas que foi criado, dentro do Secretariado da ONU, um órgão de coordenação do trabalho humanitário – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

⁶ É interessante notar, contudo, que o PMA está cogitando a possibilidade de suspender ou racionar as rações de comida que entrega diariamente, em função de falta de recursos e do aumento de preço. Cf. UN Considering rationing food aid, *BBC NEWS*, 25/02/08. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/7262830.stm>

⁷ DARCY, James; HOFMAN, Charles-Antoine. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*. Humanitarian Policy Group Report. 2003 Disponível em <http://www.odi.org.uk/hpg/index.html>. Acessado em 25 de agosto de 2007.

⁸ De acordo com a sessão introdutória da página da *web* da Reforma Humanitária em Ação (*Humanitarian Reform in Action*) (<http://www.humanitarianreform.org>).

⁹ O dicionário *Webster* inglês-português define *accountability* como sendo: “responsabilidade; (adm.) obrigatoriedade ou dever de prestar contas” (Cf. HOUAISS, A. (Ed.) *Dicionário Webster inglês-português*. 15. ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 6). É exatamente a combinação desses dois sentidos da palavra que se pretende expressar no presente trabalho, razão pela qual se optou por manter a palavra em seu original na língua inglesa.

¹⁰ IASC. *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*. 2006. Disponível em <http://www.humanitarianreform.org>. Acessado em 25 de agosto de 2007.

¹¹ Id. A expressão utilizada é “*should be in line*”.

¹² Cumpre aqui apontar a possibilidade da divisão da assistência humanitária enquanto direito em direito de assistência humanitária e direito à assistência humanitária, que, nos moldes do direito de e ao desenvolvimento podem ter conotações distintas. Caso se adote a expressão direito de assistência humanitária se tem em mente um direito dos Estados e da comunidade internacional de agir em prol das vítimas de crises humanitárias. Caso, por outro lado, se adote a expressão direito à assistência humanitária o foco seria no direito das vítimas de serem atendidas. Nos moldes em que existe hoje, verifica-se que a assistência humanitária, enquanto direito, é uma combinação destas duas possibilidades, sendo um direito subjetivo tanto da comunidade internacional em prestar assistência de forma desimpedia quanto das vítimas em serem atendidas. Tal fato é relevante, sobretudo, no que tange à imposição de mecanismos de *accountability* e responsabilidade, uma vez que, caso não se tenha claro o titular do direito em tela poder-se-ia verificar uma impossibilidade de efetivamente impor responsabilidades.

¹³ AMARAL, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Renovar: 2003.