

DIREITO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO EM CASOS DE RESPOSTAS A DESASTRES

INTERNATIONAL LAW OF PROTECTION IN CASE OF DISASTER RESPONSE

Marcelo Leandro Pereira Lopes¹

Sarah Maria Veloso Freire Lopes²

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a iniciar, no Brasil, uma discussão acerca da legislação nacional e alienígena sobre resposta a desastres de dimensões internacionais, conhecida pela sigla inglesa, IDRL (*International Disaster Response Laws, Rules and Principles*). Apesar de ostensivamente ser considerado um país abençoado em razão do baixo índice de desastres naturais de grande proporção, como terremoto, maremoto, tempestades tropicais e ciclones, o Brasil apresenta outros, como seca e inundações, cada vez mais frequentes. Ainda incipiente no Brasil, a IDRL carece de estudos mais precisos. Existe uma tendência internacional de harmonização das ordens jurídicas estatais no sentido de estabelecer liames jurídicos que possibilitem a cooperação internacional em diversos aspectos. Além de Estado receptor de ajuda e resposta a desastres, a posição geopolítica do Brasil hodiernamente exige um compromisso do país perante essa nova frente de cooperação assistencial internacional. Para o presente trabalho, desenvolveu-se uma metodologia através de um estudo comparado com legislações de outros Estados, bem como, através de doutrinas alienígenas. Constatou-se a extrema necessidade de se integrarem os diversos sistemas normativos (mundial, regional e local), inclusive o brasileiro, na resposta a desastres, compatibilizando o princípio da dignidade da pessoa humana, solidariedade e cooperação internacional, a soberania e a não intervenção. Por fim, defendeu-se que para que a IDRL se compatibilize e preserve princípios como da não-intervenção e soberania, esta deve ter o caráter de subsidiariedade, ser empregado apenas em casos onde haja insuficiência de recursos do Estado atingido para combater as consequências do desastre, e que a assistência seja prestada apenas por Organizações Internacionais.

Palavras-chave: Direito Internacional. Resposta a desastres. Brasil. IDRL.

ABSTRACT

The present work proposes to launch in Brazil, a discussion about national and foreign legislation on disaster response of international dimensions, known by the acronym in English as IDRL (*International Disaster Response Laws, Rules and Principles*). Despite being ostensibly considered a blessed country because of the low incidence of natural disasters of great proportions like earthquake, tsunamis, tropical storms and cyclones, Brazil has others, such as droughts and floods, more and more frequent. Still incipient in Brazil, the IDRLs need more detailed studies. There is an international trend towards harmonization of State legal systems to establish legal bonds that enable international cooperation in various aspects. Apart from receiving state aid to disaster response, the geopolitical position of Brazil, in our times, requires a commitment of the country before this new front of international cooperation assistance. For this paper, we developed a methodology through a comparative study with the laws of other States as well as, through foreign doctrines. It was noted the dire need to integrate the various (global, regional and local) regulatory systems, including the Brazilian system in disaster response, aligning the principle of human dignity, solidarity and international cooperation, sovereignty and non-intervention. Finally, it was argued that for IDRLs to reconcile themselves and preserve principles such as non-intervention and sovereignty, they must have the character of subsidiarity, be employed only in cases where

¹ Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Especialista em Direito Constitucional UFPI. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí- UFPI. Professor pesquisador e Coordenador do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Política, Estado e Direito Constitucional – NEPEEDIC. Bolsista PRODAD/PROSUP.

² Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Bacharela em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT. Professora da Universidade Federal do Piauí – UFPI, do Instituto Camillo Filho – ICF e da Faculdade de Tecnologia do Piauí – FATEPI.

there are insufficient resources from the State affected to combat the consequences of the disaster, and that the assistance be provided only by International Organizations.

Keywords: International Law. Disaster response. Brazil. IDRL

INTRODUÇÃO

Desde o desaparecimento de Sodoma-Gomorra e a destruição em Pompeia, os grandes desastres povoam o imaginário humano, que lhes atribui primeiramente uma justificativa de castigo da vontade divina. Ao longo do tempo, a incapacidade humana de lidar com grandes catástrofes isoladamente fez, aos poucos, desenvolver-se um modelo de solidariedade entre os povos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ocorreu, no plano internacional, a elevação do indivíduo, em razão do princípio da dignidade da pessoa humana, de status de ator de direito internacional. Em razão das atrocidades cometidas pelo holocausto nazista, o ser humano recebeu em 1948 da Organização das Nações Unidas especial atenção por meio de Declaração dos Direitos Humanos.

Assim, a ampliação da proteção aos direitos humanos desenvolvida no pós-guerra acabou recebendo cunho internacional e, para se obter uma proteção eficaz, necessário se fez o desenvolvimento de cooperação entre os povos e novos moldes do conceito de soberania estatal tiveram de ser adotados.

Recentemente, em razão das diversas catástrofes que têm gerado impacto internacional, inúmeros Estados e Organizações Internacionais têm intensificado os debates em vista da construção de normas que versem acerca da resposta a desastres. Quadros internacionais de ajuda estão sendo regulamentados, e alternativas adequadas para facilitar e regularizar a ajuda estrangeira estão sendo desenvolvidas cada vez mais.

A assistência internacional em caso de desastres de grandes proporções tem se tornado decisiva, podendo significar a recuperação mais eficaz e rápida do Estado ou mesmo a diferença entre a vida e morte dos atingidos. Nesses casos, a criação de uma lei modelo que estabeleça um quadro regular de ajuda e reforce a preparação jurídica de um Estado, vem sendo fundamental na aplicação da assistência internacional.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade de intervenção ou a obrigação de intervenção, através do uso da força com propósitos humanitários, no sentido de enviar e receber ajuda internacional no caso de desastres, bem como a possibilidade do país adotar um modelo normativo gerencial de aplicação das operações internacionais de ajuda, sem romper com princípios internacionais como a soberania e autodeterminação dos povos. Para tal, utilizou-se o método bibliográfico e

exploratório, através da análise documental de legislação nacional e alienígena (leis internas e tratados internacionais) e dados pré-existentes (coleta de dados secundários).

Num primeiro momento, os princípios que atualmente regem as relações internacionais foram destacados como fundamentais para a assistência e desenvolvimento de instrumentos normativos de cooperação internacional. Após, tratou-se sobre a intensificação dos desastres naturais, os impactos e a importância do estudo no Brasil. Passou-se à análise do Programa de Resposta a Desastres e a legislação brasileira e a alienígena acerca do assunto, concluindo com o direito de proteger e sua compatibilização com os princípios de Direito Internacional.

Logo após, abordou-se o Direito Internacional de Resposta a Desastres do IDRL (*International Disaster Response Laws, Rules and Principles*), basicamente o surgimento, frentes de atuação e os países que já adotam leis modelos, destacando-se ainda a correlação de subsistência entre soberania e intervenção para assistência internacional.

Por fim, defendeu-se que, para que se compatibilizem e preservem princípios como o da não-intervenção e soberania, a IDRL deve ter o caráter de subsidiariedade, sendo empregada apenas em casos onde haja insuficiência de recursos do Estado atingido para combater as consequências do desastre, e ser a assistência prestada apenas por Organizações Internacionais.

1 PRINCÍPIOS REGENTES DAS RELAÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, em seu artigo 4º e incisos, preleciona expressamente diversos princípios que devem reger o país em suas relações internacionais, destacando-se entre eles: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, não intervenção, defesa da paz e cooperação dos povos para o progresso da humanidade.

A independência nacional é o primeiro princípio elencando no artigo 4º da CF/88, basilar dos demais princípios que regem as relações internacionais e que se confunde com a própria soberania, conforme aduz Crippa (2011). Dessa feita, Reale (*apud* CRIPPA, 2011, p.19) conceitua soberania como "o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins étnicos de convivência", no sentido de se auto-organizar e impor suas decisões. No entanto, a independência nacional, ou mesmo soberania, como reconhece a autora acima mencionada, não mais se reconhece absoluta como nos moldes tradicionais, atualmente encontra limites, principalmente pautados na proteção aos direitos humanos.

Assim, os direitos humanos devem ser obrigatoriamente respeitados pelos Estados, o que estabelece uma relação de solidariedade entre eles e um sentimento de fraternidade universal.

Salienta Bechara (2011, p. 134) que

Tanto os tratados internacionais aderidos pelos Estados como as constituições nacionais refletem a nova configuração da soberania, qualificada como a medida necessária para se alcançar a paz e uma melhor ordenação de harmonia internacional. A soberania consiste no centro de emanação de força concreta que assegura a pluralidade, a paz e a unidade política estatal, e não em um projeto rigidamente ordenado ou em um centro de poder para o qual tudo se converge, mas sim em um compromisso de possibilidades.

Acrescenta Bechara (2011, p. 135) que mesmo a modificação da concepção da soberania, a partir do reconhecimento do valor da solidariedade, pelo padrão normativo universal dos direitos humanos, não esvaziou o conteúdo da mesma nem subtraiu de cada Estado a autonomia e a capacidade de autodeterminação, pois se tratando de assistência jurídica internacional, o respeito à soberania reflete a possibilidade de controle de atos públicos estrangeiros de natureza jurisdicional pelos órgãos nacionais.

A prevalência dos direitos humanos é outro dentre os principais princípios balizadores a reger o Estado nas relações internacionais, servindo ainda de limitador da atuação interna desmedida do próprio Estado, explicitando o reconhecimento constitucional dos valores inerentes à dignidade da pessoa humana. Tal princípio reconhece ainda a importância, globalidade e legitimidade dos direitos inerentes à pessoa humana, da mesma forma que reconhece o poder do Estado de adotar políticas adversas quanto àqueles que o desrespeitarem.

Assim, sobre a dignidade da pessoa humana e a sua elevação como sujeito de Direito Internacional, esclarece Jubilit (2010, p. 23):

(...) ao se estabelecerem direitos e deveres para o indivíduo – e o conseqüente processo de internacionalização dos direitos humanos, que significou, na prática, a criação da responsabilidade por parte da comunidade internacional em assegurar sua proteção. Tal proteção se realiza em duas frentes: por um lado no sistema internacional, com a criação de um sistema complementar aos sistemas internos dos Estados de normas de direitos humanos; e, por outro lado, por meio do estabelecimento de critérios de análise da conduta interna dos Estados, tanto em termos do respeito aos direitos humanos quanto no que se refere à sua governança.

Entre os conceitos de soberania e direitos humanos ocorre um dos mais relevantes choques axiológicos no âmbito internacional. Sobre a assunto, acrescenta a referida autora que:

Esse choque apresenta duas dimensões. Por um lado ele envolve a questão da legitimidade, na medida em que a concretização de ambos os conceitos é interligada, uma vez que a proteção dos direitos humanos requer a minimização da soberania estatal a qual, por sua vez, evoluiu no sentido de ser considerada não somente um direito mas também uma responsabilidade (a responsabilidade

do Estado para com seus cidadãos), ganhando assim uma dimensão vertical (Estado-cidadão) que se acresce à sua dimensão horizontal (Estado-Estado). E por outro lado, ele envolve a questão da legalidade, uma vez que a proteção da soberania aparenta ser muito mais enraizada nas normas fundadoras do Direito Internacional do que a proteção dos direitos humanos, o que pode levar à inação em face de graves violações de direitos humanos em função de abordagens legalistas (JUBILUT, 2010, p. 153).

Ressalta-se que tal conflito é evidenciado quando há necessidade do uso da força com propósitos humanitários, sendo questionadas a legalidade e a legitimidade do primeiro.

Neste sentido, o princípio da não intervenção trata da ingerência de um Estado em outro, respeitando sua soberania e vontade. Consiste, destarte, a não intervenção na manifestação do próprio respeito à igualdade e independência entre os Estados, uma vez que cada Estado possui liberdade de gerir-se conforme sua organização interna. Tal princípio não apenas proíbe a intervenção armada, mas também intervenções de ordem diplomática e econômica, por exemplo. O desrespeito a esse princípio, atualmente, quase sempre se manifesta com a imposição de vontade de um Estado sobre o outro de forma abusiva, não pautada em algum compromisso internacional anteriormente reconhecido.

O princípio da defesa da paz traz ao Estado o comando da medição suas ações, objetivando a paz e evitando conflitos. Este princípio é reconhecido também em diversos compromissos internacionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Sua tamanha importância é sintetizada nas palavras de Bobbio (*apud* CRIPPA, 2011, p. 122): “a paz é pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no Sistema Internacional”.

J. de Oliveira Filho, citado por Bechara (2011, p. 137), afirma que a ordem pública consiste no “estado social que resulta da relação que se estabelece entre os representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como governantes, e os particulares, como governados, no sentido da realização dos interesses de ambos”. No âmbito Constitucional, reflete o conjunto de princípios fundamentais de um ordenamento.

No Direito Internacional, a ordem pública representou originalmente a autodefesa do ordenamento jurídico soberano, determinando o conteúdo dos princípios fundamentais que embasariam a proteção do Estado contra agressões externas. Tal situação reduzia a ordem pública a uma lista de princípios abstratos, mas devem-se proteger as disposições irrevogáveis, como as normas constitucionais referentes à organização política do Estado e aos seus fundamentos, como o padrão normativo universal dos direitos humanos (que efetivamente constituem a ordem pública).

Destaca-se que os tratados internacionais que estabelecem a harmonização das legislações nacionais, superam a concepção da ordem pública nacional enquanto alcançam a necessária equivalência ou homogeneidade de procedimentos.

Os princípios da cooperação e solidariedade internacional, além de dizerem respeito aos meios que possibilitam uma cooperação entre os povos, como o desenvolvimento de instrumentos normativos entre Estados, como os tratados e convenções, referem-se a uma verdadeira necessidade em vista dos moldes atuais de globalização. Em suma, a necessidade de cooperação entre os povos surge à medida que se entende que a proteção aos indivíduos não se restringe a meras divisões territoriais, objetivando assim, a utopia do progresso da humanidade como um todo.

Entende-se que a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade prevista no artigo 4º, IX, da Constituição Federal Brasileira expressa um valor de solidariedade, que inclusive corresponde a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, presentes na referida Constituição, no artigo 3º, inciso I.

Dessa forma, os princípios elencados, assim como outros, expressamente previstos ou implicitamente reconhecidos, têm servido como critérios de interpretação e integração, conferindo coerência ao sistema internacional, inserindo o país nesta nova realidade de internacionalização das relações entre Estados. Nota-se ainda que estes princípios apesar de ter sido elencados e individualizados pela CF/88 são tidos como unos e harmônicos; não existe prevalência de uns em detrimento de outros, da mesma forma que não são absolutos.

2 OS DESASTRES E A INTENSIFICAÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS

Os desastres podem ser entendidos como a consequência de acontecimentos adversos que geram grandes impactos no meio social, podendo ser diferenciados, simplificadamente, pela sua origem ou natureza, em humanos ou naturais (TOBIN E MONTZ, 1997 *et al apud* MARCELINO, 2007). Dessa feita, os desastres humanos decorreriam diretamente da ação ou mesmo omissão do homem, já os desastres naturais seriam fenômenos naturais intensificados.

Os desastres naturais são fenômenos que acontecem em qualquer país, em alguns com mais frequência, sendo mais comuns os terremotos, maremotos, tempestades e erupções vulcânicas. Dentre os muitos exemplos recentes de desastres, bastante veiculados em decorrência das proporções que alcançaram, está a recorrente seca na África e os terremotos e tsunamis no Japão.

Segundo dados sobre desastres naturais do EM-DAT (*Emergency Events Database*), medidos entre os anos de 1900 e 2006, constatam que a grande maioria ocorreu nos países em

desenvolvimento, principalmente, nos continentes asiático (3.699 registros) e americano (2.416 registros).

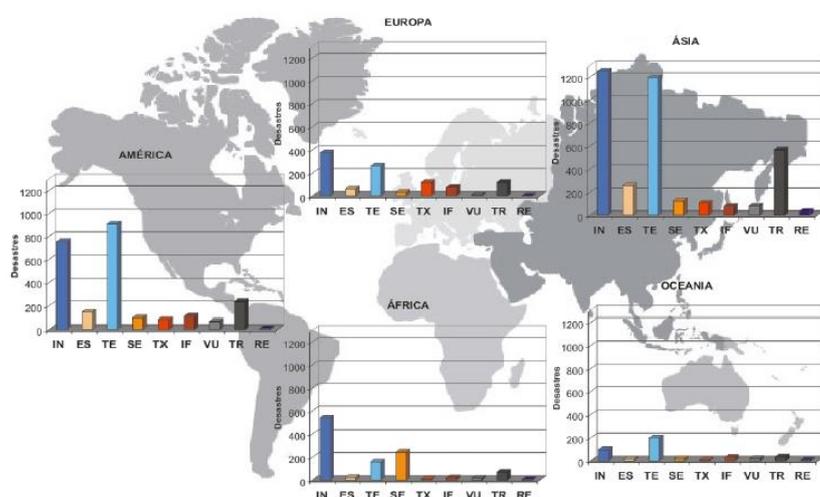


Figura 01 – Distribuição por continente dos desastres naturais ocorridos no globo (1990-2006).

Legenda: IN – Inundações. ES – Escorregamento. TE – Tempestade. SE – Seca. TX – Tempestade Extrema. IF – Incêndio Florestal. VU – Vulcanismo. TR – Terremoto e RE – RESSACA.

FONTE: Dados EM-DAT, 2007.

Acredita-se que, as alterações climáticas nos últimos anos sejam um dos fatores que têm intensificado, em proporções catastróficas, os fenômenos naturais existentes e, em especial, os danos por eles causados.

De acordo com os dados do EM-DAT (2007), na década de 70, em média, ocorreram 90 desastres, acometendo, nos anos 90, para mais de 260, com maior frequência e magnitude. Acredita-se que entre os principais fatores que contribuem para o aumento de desastres são: crescimento populacional, segregação social nos espaços urbanos, acumulação de pessoas e bens nas zonas de risco (zonas costeiras), avanço nas tecnologias de registro e informação e mudanças climáticas globais (MARCELINO et al, 2006).

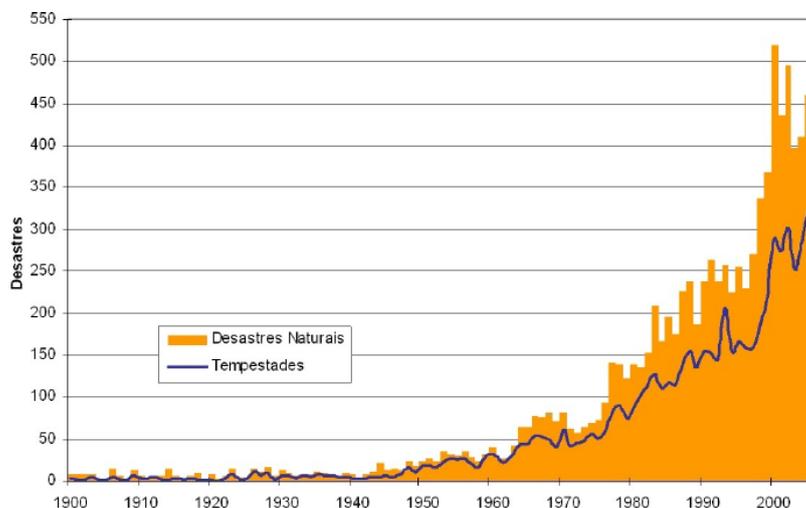


Figura 2 – Frequência anual de desastres naturais para todo o globo (1900-2006)

FONTE: Dados EM-DAT, 2007.

Dentre os fenômenos naturais intensificados no Brasil, pode ser destacados o aumento de precipitações pluviométricas nas regiões sul e sudeste do país, em contraposição a diminuição nos índices na região nordeste e norte do país, conforme apontado no relatório de 2007 do IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

Segundo dados do EM-DAT (2007), entre os anos de 1900-2006, ocorreram um total de 150 registros de desastres no Brasil. Destes, 84% foram observados após os anos 70, demonstrando uma intensificação dos desastres, com 8.183 vítimas e em torno de 10 bilhões de dólares de prejuízos. Destaca-se que mais de 60% dos eventos aconteceram nas regiões Sul e Sudeste.

Nas últimas décadas, apesar da intensificação dos registros de desastres naturais na maior parte do mundo, o Brasil trata de modo segmentado e sem a devida atenção, tanto no plano interno, como internacional; carecendo uma intensificação dos debates e propostas concretas de legislação e aparato técnico para responder aos desastres locais e externos.

3 OS DESASTRES E AS DIRETRIZES DOS PROGRAMAS DE DIREITO DE RESPOSTA A DESASTRES

A depender do país ou da população atingida observa-se que as consequências da ocorrência de desastres, incluídos os naturais, potencializada pela intervenção humana ou pela incapacidade e despreparo do governo local em gerir o ocorrido. Exemplo disso foi descrito por Heath (2011), no ocorrido em 2008, quando o ciclone Nargis atingiu Myanmar e toda a região costeira de baixa altitude do país, chegando até a sua maior cidade, Yangon.

A tempestade destruiu pelo menos 700 mil casas, muito da frota de pesca do país afundou e a plantação de arroz da região foi comprometida. Mas a incapacidade do governo para cuidar dos danos e a resistência para aceitar a assistência de outros Estados e organizações internacionais, agravou o dano, levando a uma taxa de mortalidade de pelo menos 85.000 pessoas. Quando a ajuda humanitária finalmente foi autorizada a entrar no país, semanas depois do desastre, seus danos já estavam potencializados.

O referido autor ainda afirma que franceses e navios de guerra dos EUA esperaram ao longo da costa do país por duas semanas com alimentos, suprimentos médicos, sistemas de purificação de água, pequenos barcos e helicópteros, que seriam necessários para levar ajuda as áreas rurais isoladas. Sem permissão de entrar no país, os navios se retiraram sem entregar a ajuda. Inicialmente, até o acesso de ajuda internacional de agências da ONU e de

organizações não-governamentais, como a Cruz Vermelha e Salve as Crianças, foram impedidos de realizar ações de assistência.

Em situações como esta, as questões de soberania e não-intervenção e a necessidade de ajuda humanitária são postas em confronto, sem que se saiba ao certo os limites de atuação ou mesmo de uma possível mitigação da soberania em prol do resguardo dos direitos humanos. Com movimentos de integração e a nova cooperação entre os povos, observa-se que se tem rompido com a concepção de soberania absoluta dos Estados, aos poucos a soberania tem se flexibilizado e relativizado, quase sempre em prol dos direitos humanos.

A comunidade internacional reconheceu há muito tempo a necessidade de coordenação e cooperação na resposta aos desastres. Heath (2011, p.444) aponta as origens da preocupação ainda no século XX:

Em 1922, a Liga das Nações assumiu um projeto para estabelecer uma Relief International Union (IRU), para fornecer ajuda e coordenar as operações de socorro em caso de desastres. Vinte e quatro estados participaram da primeira reunião do IRU, mas a instituição em breve naufragou em uma falta de financiamento e crescente isolacionismo e rearmamento, em vista dos sintomas da depressão global de 1930. A segunda grande tentativa de formular uma convenção foi desfeita antes mesmo do processo começar verdadeiramente. Em 1984, o Escritório das Nações Unidas Coordenador do Socorro de Desastres (UNDRO) apresentou um Projeto de Convenção sobre a Expedição e a Entrega de Assistência Emergencial ao Conselho Econômico e Social, mas, apesar de manifestações iniciais de apoio, o Conselho nunca tomou medidas necessárias. Esforços mais recentes na regulamentação tem constituído orientações não vinculativas e declarações de princípios. (Tradução livre).

Dessa feita, com o passar do tempo, mesmo sem limites legais claros, verificou-se o aumento entre aqueles que promovem e participam de operações em casos de emergência perante a ocorrência de desastres, ajuda essa que nem sempre vem partindo apenas de organizações não-governamentais, como a conhecida Cruz Vermelha Internacional e o Crescente Vermelho (*Red Cross and Red Crescent*), mas algumas vezes a ajuda parte diretamente de outros Estados.

Nesses moldes, o pioneiro programa de Direito Internacional de Resposta a Desastres - IDRL (*International Disaster Response Laws, Rules and Principles*), ou atualmente chamado apenas de Programa de Direito de Resposta a Desastres, vem sendo promovido desde 2001 pela Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho - IFRC (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*), objetivando justamente regular a ajuda nesses casos, ditando diretrizes para a preparação legal na gestão dos desastres. Assim, em 2007, a Federação Internacional publicou um conjunto de diretrizes sobre a facilitação nacional de socorro, abordando as condições necessárias para a ajuda

internacional, bem como sobre a concessão de meios legais, tais como isenções aduaneiras a pessoa jurídica interna e privilégios e imunidades, quando aceitarem a ajuda internacional.

O programa de Direito de Desastres tem desenvolvido o papel de levantar as questões jurídicas, ocorridas antes, durante e depois da ocorrência de desastres, em suma, resguardando o cenário internacional de prevalência da dignidade humana e disseminação da paz no mundo. O dever de proteger os direitos humanos tem passado a ser um comando geral, e especificadamente no caso do IDRL, em prol da ajuda no combate e prevenção de desastres, cujas consequências não raro de alguma ocorrência de grandes proporções vão muito além do comprometimento dos direitos humanos, ultrapassam as fronteiras dos Estados atingidos diretamente, gerando, por exemplo, reflexos interligados à economia ou ao meio ambiente de outros Estados, o que gera outro impasse, a autoproteção.

Como exemplo de atuação da organização, destaca-se o ocorrido em Moçambique, que é um país propenso à ocorrência cíclica de desastres. Estabeleceu-se uma política baseada na experiência nas operações de emergência e na existência em todo o país de uma rede de voluntários capacitados para atuação em diversas áreas. O plano desenvolvido para o país estabelece limites e diretrizes de direcionamento da assistência humanitária.

O Direito Internacional de Resposta a Desastres igualmente foi protegido legalmente pela Convenção de Genebra desde 2007, com a aprovação pelos Estados-membros das Diretrizes de Direito Internacional de Resposta a Desastres, ou simplesmente conhecida como Diretrizes IDRL, que têm servido de parâmetro para modelos adotadas pelos mais diversos países, complementando e se adaptando às realidades de cada Estado, já que a gestão jurídica e os desastres variam muito de acordo com o país.

Nos mesmos moldes de busca por padronização e regulamentação, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (ILC) igualmente tem tentando desenvolver uma linha de atuação sobre o dever de aceitação de ajuda humanitária, com base no princípio da cooperação internacional e da proteção dos direitos humanos, conciliados com a soberania do Estado e autodeterminação. Busca-se, portanto, formular e limitar o dever dos Estados de aceitarem ajuda humanitária em casos de desastres, proposta essa que inclui que um Estado não deve recusar arbitrariamente ajuda internacional, principalmente quando for incapaz de lidar sozinho com os danos gerados ou quando sua população é negligenciada ou sofre por atitudes do seu próprio governo.

Os esforços de organizações como as mencionadas acima, têm surgido na tentativa de fixar padrões aceitáveis e adoção de modelos de gestão perante uma ocorrência de desastres. Ocorre que atualmente não existem leis de caráter universal, embora hoje sejam mais eficazes,

e o que de fato vem ocorrendo é a adoção de uma série de acordos bilaterais e plurilaterais, como tratados específicos, para lidar com questões singulares como respostas a desastres em casos de acidentes nucleares, no entanto a maioria dos muitos princípios, diretrizes e declarações não possuem um caráter vinculante.

O problema aqui instaurado, porém, vai muito além, uma vez que não raro, países travestem suas reais intenções, como interesses econômicos e políticos, usando o pretexto de ajuda humanitária para intervir em assuntos de outros Estados. Encontrar limites e analisar caso a caso, onde de fato se necessita de ajuda, e quem pode, desinteressadamente, promover uma real assistência nos moldes de solidariedade humanitária é o principal desafio para a adoção de uma legislação internacional que regule tal situação.

4 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E AS DIRETRIZES IDRL – DIRETRIZES DE DIREITO INTERNACIONAL DE RESPOSTA A DESASTRES.

Atualmente, no Brasil, com a adoção de políticas assistencialistas e imediatistas por parte da atual roupagem política, as ações internas de gestão de riscos e respostas a desastres tornaram-se prioridades à medida que a ocorrência de desastres naturais tornou-se mais frequente, como os já anteriormente citados, interligados com o excesso ou escassez de chuvas, como a seca, principalmente na região Nordeste, ou mesmo, as inundações e deslizamentos de encostas, na região Sul, por exemplo.

Muitas foram as ações desenvolvidas pelo governo para combater desastres gerados pela seca, como foi mencionado anteriormente. Ainda, recentemente, no ano de 2012, foi lançado um Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, quando também foi inaugurado o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, tendo como objetivo a prevenção de riscos e desastres naturais, destacando-se a importância e da ciência e tecnologia, em alertas prévios e adoção de medidas assistencialistas. Destaca-se que, conforme está previsto no plano, os investimentos para os anos de 2012-2014 são da ordem de 18,8 bilhões de reais.

Embora não se possa auferir as consequências da adoção do plano por ter sido recente e gradativamente implantado, acredita-se que já constitui um avanço e uma demonstração de preocupação voltada para o alinhamento com a nova roupagem de adoção de diretrizes para o combate e a prevenção de desastres naturais adotados por outros países do mundo.

Ainda, em 10 de abril de 2012, a Lei nº 12.608, que instituiu a Política de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção de Defesa Civil –

SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC e autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Novamente esta lei dá importância à adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco. Ressalta-se que pontos dela tratam da distribuição de alimentos, o mapeamento e monitoramento de áreas de riscos, bem como da aplicação dos recursos.

Desta feita, pode ser observado que recentemente o país tem adotado medidas para a proteção e prevenção diante da ocorrência de desastres, incluído o natural. Observa-se ainda que o país possui meios, principalmente de ordem financeira, para aplicar tais medidas, embora ainda se constatem óbices para a efetiva aplicação, como limitações ambientais, sociais e políticas.

O que nem sempre ocorre em outros países, que além de não possuírem recursos financeiros para lidar com a ocorrência de desastres, não são abertos ao recebimento de ajuda externa, principalmente por receio de colocar em risco sua soberania, preocupação justificável, uma vez que a intervenção com roupagem de ajuda, por algumas vezes esconderam interesses outros.

5 A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E SUAS CONSEQUENCIAS

Com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o fim da Guerra Fria e de diversas crises humanitárias catastróficas, houve o aprimoramento do debate relativo às intervenções humanitárias e um destaque à necessidade de reconciliar o conceito de soberania e proteção dos direitos humanos no Direito Internacional para, com isso, resgatar a legitimidade da não intervenção, através da definição de regras claras para o uso da intervenção com finalidade humanitária.

As origens da responsabilidade de proteger remontam ao discurso na 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1999, quando o então Secretário-Geral Kofi Annan refletiu sobre as perspectivas para a segurança humana e de intervenção no próximo século, e indagou acerca da forma como responder a flagrantes e sistemáticas violações dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos da nossa humanidade comum, se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania.

Em setembro de 2000, o Governo do Canadá respondeu ao desafio lançado por Annan, anunciando a criação da Comissão Internacional Independente sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), abrindo os caminhos para a consolidação do conceito. O relatório apresentado pela comissão foi intitulado “*responsibility to protect*” e apresentado em dezembro de 2001,

unanimemente acordado pelos doze comissários. Assim, a doutrina da “responsabilidade de proteger” eliminaria dilemas envolvendo intervenções de caráter humanitário.

Ao utilizar a força na proteção da vida e direitos humanos, a “responsabilidade de proteger” pressupõe a alteração do conceito de soberania como direito absoluto para soberania como responsabilidade, limitando o seu exercício à soberania do indivíduo ao invés de uma soberania estatal apenas. Assim, a responsabilidade primária é do Estado; caso haja falha ou falta de vontade do Estado em exercer tal papel é que a responsabilidade passa a ser da comunidade internacional.

Entende Peres que

A Responsabilidade de Proteger solidifica-se em alguns princípios fundamentais. Como princípios básicos apontam-se dois: a Soberania do Estado implica responsabilidade, e a responsabilidade primária de proteção ao seu povo cabe ao próprio Estado; onde uma população está sofrendo graves danos, como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falência estatal, e o Estado em questão não tem capacidade ou vontade de impedir ou evitar, o princípio da não intervenção cede à responsabilidade internacional de proteger (2013, p.30-31).

Estabelece a ICISS que a “responsabilidade de proteger” abrange três tipos diferentes: a responsabilidade de prevenir (prevenção focada em causas profundas e causas diretas de conflitos internos e outras crises causadas pelo homem que põem populações em risco), a responsabilidade de reagir (compreende o estabelecimento de sanções sem envolver uso da força armada e intervenções militares em casos extremos) e a responsabilidade de reconstruir (abrange esforços no implemento de justiça, recuperação, reconciliação, desenvolvimento e construção da paz, especialmente depois de uma intervenção militar).

A aplicação da responsabilidade de proteger em casos de desastres naturais gerou uma inquietação na ONU, especialmente em relação ao Ciclone Nargis, que atingiu o Mianmar em maio de 2008. Sobre o assunto, ressalta-se que

Segundo estimativas, 138 mil pessoas perderam a vida e 1,5 milhão foram deslocadas. A lentidão do governo em responder à tragédia e sua relutância em garantir acesso de agências humanitárias sem seu controle direto levou o chanceler francês da época, fundador da ONG Médicos Sem Fronteiras, Bernard Kouchner, a propor que o CSNU invocasse a Responsabilidade de Proteger, uma vez que a denegação da ajuda humanitária seria "um crime contra a humanidade". Tanto governos ocidentais quanto os membros da ASEAN rejeitaram a ideia com base no argumento de que a Responsabilidade de Proteger não poderia ser aplicada a casos de desastres naturais. Na visão otimista de Bellamy, os receios que poderiam surgir do uso unilateral e indevido da Responsabilidade de Proteger nos casos mencionados teriam sido largamente compensados pela rejeição desse uso por ampla parcela da comunidade internacional (FONSECA JR. e BELLI, 2013, p.16).

É inquestionável o fato dos desastres naturais consistirem em uma realidade inegável e mecanismos para prevenir e responder a esses fenômenos devem ser organizados e coordenados por sistemas nacionais e internacionais.

Como exemplo, o Chile desenvolveu a proposta de um sistema denominado “Mecanismo de Intercâmbio de Informações sobre Capacidades de Apoio a Desastres Naturais” (MICADEN), que leva em conta os modelos disponíveis em âmbito global, regional e sub-regional, e cria um mecanismo centralizado que coordena os recursos existentes de maneira dispersa. Tal proposta foi aprovada durante a X Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em outubro de 2012 em Punta del Este, Uruguai, e agora está nas mãos do Peru a presidência pro-tempore da Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA).

Ressalta-se neste contexto a aprovação pela ONU do Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015, cujo objetivo principal é reforçar a resiliência das nações e comunidades diante dos desastres. Este documento foi fruto da Segunda Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres, realizada em Hyogo, Japão, em janeiro de 2005, e transformou-se no primeiro plano que detalha o tipo de colaboração necessária de todos os setores e agentes para criar um sistema comum de gestão, com a finalidade de reduzir as perdas por desastres.

O Major-Brigadeiro Jorge Robles Mella (2013), chefe do Estado-Maior Geral da Força Aérea do Chile, ressalta que

No âmbito regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA) coordena a cooperação internacional para casos de desastres através do Comitê Interamericano para a Redução de Desastres Naturais.

Entre os documentos da OEA destaca-se a Declaração de São Salvador sobre Segurança do Cidadão nas Américas, que reafirma que os estados têm a obrigação e a responsabilidade de prestar assistência humanitária para proteger a vida, a integridade e a dignidade das pessoas em situações de desastres naturais ou provocados pelo homem.

Além disto, a OEA enfatiza a necessidade de fortalecer os organismos regionais e sub-regionais como a Agência Caribenha para a Gestão de Emergências e Catástrofes, o Centro de Coordenação para a Prevenção dos Desastres Naturais na América Central, o Comitê Andino para a Prevenção e Atenção de Desastres e a Rede de Informações Humanitárias para a América Latina e o Caribe.

No decorrer de 2012, o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, parte da OEA, aprovou o “Plano Interamericano para a Prevenção, Atenção dos Desastres e a Coordenação da Assistência Humanitária”. O órgão solicitou ainda a implementação de um mecanismo para reunir experiências e boas práticas sobre o tema, a partir da base de dados da Rede Interamericana de Mitigação de Desastres (RIMD), também da OEA.

No âmbito sub-regional, deve ser ressaltado o papel do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e seu Centro de Coordenação para a Prevenção dos Desastres Naturais na América Central, que elaborou uma Política Centro-Americana de Gestão Integral de Risco de Desastres e que constitui a orientação regional de mais alto nível nesse campo (MELLA, 2013).

Neste sentido, alguns pontos merecem destaque no tocante a responsabilidade de proteger frente ao direito internacional de resposta a desastre e seu equilíbrio com as questões de soberania e não intervenção:

1) Os países devem manter um sistema articulado que leva em conta os modelos disponíveis em âmbito global, regional e sub-regional, e criar um mecanismo centralizado que coordena os recursos existentes de maneira organizada e rápida;

2) A responsabilidade de proteger nasce da incapacidade do Estado Soberano em não possuir condições de responder aos desafios (humanos e socioeconômicos) frente ao desastre natural;

3) O socorro deve ser oriundo de organizações internacionais independentes a fim de impedir que intervenções imperialistas sejam realizadas por países que se aproveitam de catástrofes para oferecer ajudas visando aproveitar-se das frágeis condições do socorrido, impondo-lhe concessões;

4) A possibilidade de intervenção ou a obrigação de intervenção, no tocante a responsabilidade de proteger, através do uso da força com propósitos humanitários, no sentido de enviar e receber ajuda internacional no caso de desastres, é último recurso e cabe apenas quando a intensidade do desastre natural impede o Estado socorrido prover seu próprio reestabelecimento.

Acredita-se que a observância a tais critérios, tanto na legislação global, como local, facilitaria a tomada de decisão na resposta a desastres, possibilitando um auxílio rápido e eficaz, reduzindo os danos a população local e respeitando os princípios internacionais de soberania e não-intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, em razão do exposto, que é necessário no âmbito internacional o debate de uma legislação acerca do tema e da adoção da IDRL, bem como de padrões para se efetivar ajuda humanitária, como a aproximação entre os Estados e a elevação do indivíduo ao patamar destacado de sujeito de Direito Internacional. Entretanto, por certo, tal legislação não pode ser utilizada pelos Estados ou potências socorrentes como instrumento de intervenção ou abuso de soberania ao Estado socorrido.

Defende-se que cabe às Organizações Internacionais operarem respostas a desastres, e mais, a ajuda dos demais estados atrelada à própria cooperação e aceitação interna. Isso ocorre porque o estado afetado esta em melhor posição para compreender as necessidades de seus cidadãos, conhece a infraestrutura, entende os hábitos e necessidades especiais da população, e sabe os itens de ajuda que podem não ser apropriados às circunstâncias, sendo isso uma verdadeira demonstração de ser um estado soberano.

Em casos em que o Estado encontra-se em colapso, ainda assim, deve-se aqui destacar a necessidade de cooperação e não de imposição de medidas e ajuda externa. Certo é que, em casos de impossibilidade de gestão de desastres por incapacidade do estado afetado e diante da recusa injustificada, deve-se procurar meios termos para uma ajuda externa, ou mesmo como se está desenvolvendo atualmente, estabelecer um debate de tais governos com organizações não-governamentais para se estabelecerem os limites de atuação.

Dessa feita, conclui-se que, para que princípios internacionais sejam respeitados e harmonizados, a ajuda e a intervenção externa diante da ocorrência de um desastre deve obedecer a alguns preceitos, como: o Estado atingido não deve estar capacitado para lidar sozinho com o ocorrido; bem como, deve agir conjuntamente com outros Estados e direcionar a assistência; ainda, a ajuda deve partir de organizações não-governamentais. E mais uma vez se destaca a necessidade de não imposição de medidas, e muito menos imposição armada, que por óbvio afrontaria a soberania do Estado.

Por fim, o Brasil é um país que atualmente parece direcionar sua atuação para respostas a desastre, é um país que possui condições financeiras para lidar com sua ocorrência, precisando, porém, por em prática as medidas que estão postas em planos e legislações já estabelecidas. O caso da seca é um bom exemplo para se constatar, que existem ainda entraves para adoção de uma política pública eficaz, assim, debates perante a comunidade internacional em busca de ajuda parecem estar mais ligados com a observação de políticas que externamente obtiveram sucesso, principalmente com a adoção de novas tecnologias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. In: Vade Mecum Rideel, 15 ed. 2012.

_____. *Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 01 de ag. de 2013.

BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPOS, José Nilson B.; STUDART, Ticiania Marinho de Carvalho. *A Seca no Nordeste do Brasil: Origens, Causas e Soluções*. Disponível em: <http://www.deha.ufc.br/ticiania/Arquivos/Publicacoes/Congressos/2001/Secas_no_Nordeste_do_Brasil_08_de_junho_def.pdf>. Acesso em: 08 de jun. de 2013.

CRIPPA, Stefania Dib. *Os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais Estado, Direitos Humanos e Ordem Internacional*. Dissertação (mestrado) – Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, 2011. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/stefania_final_19.pdf>. Acesso em 05 de jul. de 2013.

EM-DAT – Emergency Events Database, The OFDA/CRED International Disaster Database. Disponível em : <http://www.em-dat.net/> Acesso em: 02 fev 2014.

FISCHER, Horst. *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2003, pp 24-44*. Disponível em: < <https://www.ifrc.org/PageFiles/41194/idrl-book-c2.pdf>>. Acesso em 9 de jun. de 2013.

FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. Disponível em <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/05/Politica-Externa-21-04-Gelson-Fonseca.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

HEATH, J. Benton. *Disasters, Relief, and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission*. Disponível em: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=jbenton_heath. Acesso em 09 de jun. de 2013.

IFRC - International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Disponível em: <http://www.ifrc.org>. Acesso em 07 de jul. de 2013.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. *The Climate Change 2007: The Physical Science Basic*. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/contents.html>. Acesso em 08 de junho de 2013.

JUBILUT, Liliane Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARCELINO, Emerson Vieira; NUNES, L. H.; KOBAYAMA, M. Banco de dados de desastres naturais: análise de dados globais e regionais. *Caminhos de Geografica*, v. 6, n. 19, p. 130-149, 2006.

MARCELINO, Vieira Emerson. *Desastres naturais e geotecnológicos: conceitos básicos*. INPE. Santa Maria: 2007. Disponível em: <<http://www.inpe.br/crs/geodesastres/conteudo/publicacoes/conceitosbasicos.pdf>>. Acesso em: 08 de jun. de 2013.

MELLA, Jorge Robles. MICADEN: todos por um no apoio aos desastres naturais. Disponível em http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/special_reports/2013/05/21/feature-ex-4164. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

PERES, Laís Smeha. A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER. Uma Resposta das Nações Unidas ao Problema das Intervenções Humanitárias. Florianópolis, 2013. Disponível em <http://cnm.ufsc.br/files/2013/09/Monografia-da-Lais.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

PGRD – Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. Diagnóstico 2012. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d0d2a5b6f24df2fea75e7f5401c70e0d.pdf>. Acesso em 08 de jun. de 2013.

PORTELA, Fernando; ANDRADE, Joaquim Correia de. *Secas no Nordeste*. 19^o ed. 2. Impr. São Paulo: Atlas, 2005.