

A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” EM SITUAÇÃO DE OCUPAÇÃO ESTRANGEIRA: PALESTINA DEBAIXO DO JUGO DE ISRAEL

Pablo César Rosales Zamora¹

Introdução

Conforme aos parágrafos 138 e 139 do Documento Final do Cume Mundial de 2005, os Estados têm a responsabilidade de proteger (ou R2P) à sua população frente a crimes de guerra, crimes de lesa humanidade, crime de genocídio e depuração étnica. De acordo com esta forma de conceber a soberania, é o Estado quem diretamente exerce jurisdição sobre a sua própria população. Contudo tais parágrafos não fazem menção à situação de ocupação estrangeira, é dizer, aquela onde o exército da potência ocupante aplica sua autoridade sobre um território ocupado². Pela causa da constante discussão sobre o caráter estatal de Palestina, poder-se-ia apresentar uma dúvida acerca da situação de ocupação israelense. Este questionamento se veria alimentado, precisamente, porque uma situação de ocupação estrangeira só pode surgir com a presença de dois Estados. Não obstante, com a Opinião Consultiva do Tribunal Internacional de Justiça de Haia sobre o Muro ocupado de 2004, Palestina é reconhecido como Estado. Ademais, com a Resolução 67/19 da Assembléia Geral de novembro de 2012, se clarifica seu status consultivo ante Nações Unidas. No entanto, a atuação

¹ Licenciado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Perú, pós-graduando em Ciência Política e Governo com menção em Relações Internacionais pela mesma universidade, pós-graduando em Direito Internacional e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisa “Ortega y Gasset” de Madrid, e pesquisador do Instituto de Democracia e Direitos Humanos (IDEH-PUCP).

² Artigo 42 da Convenção (IV) de La Haia, de 18 de outubro de 1907, relativa às leis e costumes da guerra terrestre.

diplomática de esta organização internacional até agora não tem finalizada a ocupação de Israel, nem tem evitado que o exército israelense como dos grupos terroristas como Hamas continuem cometendo violações graves e/ou sistemáticas aos direitos humanos.

Frente aos acontecimentos recentes na Faixa de Gaza contrários ao Direito internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário que têm gerado crimes internacionais de caráter massivo, ¿quem teria a “responsabilidade de proteger”: Israel o Palestina?

Neste contexto, na presente coluna opinativa se examina, em primeiro lugar, quais são os rasgos mais importantes a tomar em consideração em relação ao problema da Faixa de Gaza e a R2P. Em segundo lugar, se indicam alguns rasgos da ocupação estrangeira de Israel sobre o território palestino e por que possivelmente o conceito da R2P no tem sido pensado em tal hipótese. Finalmente, se indica quais são as soluções possíveis que apresenta o Direito Internacional Contemporâneo ao problema israelense - palestino.

Crimes internacionais na Faixa de Gaza?

A circunstância atual de Palestina é crítica e a relação com Israel tem sido uma das grandes problemas jamais resolvidos pelo Direito internacional. Antes que caracterizar-se como um enfrentamento étnico, a principal causa deste conflito incessante entre israelenses e palestinos é a repartição territorial de seus respectivos Estados. Vários têm sido os planos de divisão territorial e projetos de pacificação entre Israel e Palestina, não obstante, com nenhum se tem alcançado à paz, só se tem obtido breves momentos de interrupção do conflito. O problema recente não admite uma divisão dicotômica entre bons e maus, senão que é importante descobrir que, ademais de abusos por parte de Israel, também estão Hamas e outras facções terroristas que empioram a crise humanitária da população civil palestina. Mesmo que as populações israelenses sofrem a desgraça das hostilidades, deve-se precisar que é a população palestina a que se leva a pior parte.

De acordo com o Conselho de Direitos Humanos (2014: parágrafo 2), desde o 13 de junho de 2014, se têm despregado indiscriminadamente e de modo desproporcionado operações militares israelenses no território da Faixa de Gaza que

têm suposto graves vulnerações aos direitos humanos da população palestina. Tais ataques têm sido catalogados por este órgão intergovernamental como possíveis crimes internacionais. A Alta Comissária dos Direitos Humanos, Navi Pillay (2014), havia destacado um dia antes a possível perpetração de crimes de guerra e crimes de lesa humanidade³.

Ante isso, cabe perguntar-se se é que os órgãos duma organização internacional que não são tribunais penais internacionais podem qualificar um determinado sucesso como crime internacional. O certo é que não carece de compatibilidade com o Direito Internacional que o Conselho de Direitos Humanos – e, em geral, um órgão das Nações Unidas – afirme a possível comissão dum crime internacional num determinado contexto. A razão de tal conformidade é que a qualificação dos feitos não implica assumir uma atribuição de competência para julgar crimes internacionais, dado que não se destina diretamente a responsabilidade penal a um indivíduo pela comissão dum crime desta índole. Só retrata a possibilidade de tal perpetração como sintoma da gravidade duma situação determinada. Nesta linha, por exemplo, os preâmbulos das resoluções 1973 (2011) y 2134 (2014) do Conselho de Segurança, referidos as crises humanitárias na Líbia e na República Centro-Africana, respectivamente, onde se fala da possibilidade de crimes internacionais nos dois cenários.

O emprego destas categorias constitui, em última conta, uma expressão discursiva produto da influência do Direito Penal Internacional expressada no conceito da R2P e que serve para retratar a escala humanitária dum determinado contexto. Contudo, as palavras por mais que refletem com precisão uma realidade não supõem uma solução imediata para a população civil palestina. E este é o grão defeito do discurso da R2P.

³ No original: "(...) It is imperative that Israel, Hamas and all Palestinian armed groups strictly abide by applicable norms of international humanitarian law and international human rights law. This entails applying the principles of distinction between civilians and combatants and between civilian objects and military objectives; proportionality; and precautions in attack. Respect for the right to life of civilians, including children, should be a foremost consideration. Not abiding by these principles may amount to war crimes and crimes against humanity".

A ocupação estrangeira de Israel como desafio à R2P: ¿Quem é o que protege e a quem se protege?

Segundo o Secretário Geral das Nações Unidas (2009), e baseado no Documento Final do Cume Mundial, três são os pilares da R2P: a) O primeiro corresponde à responsabilidade do Estado de proteger à sua população frente aos denominados “crimes atrozes”; b) o segundo pilar compreende a ajuda e fôlego que brinda a comunidade internacional ao Estado para que fortaleça a sua capacidade de proteger; e c) o terceiro pilar referido à resposta oportuna e decisiva da comunidade internacional mediante o Conselho de Segurança.

Em relação ao primeiro pilar, uma advertência preliminar que deve fazer-se é que não se trata de identificar quem tem a responsabilidade por determinados feitos internacionalmente ilícitos, senão de averiguar, de acordo à coerência do discurso da R2P, quem é finalmente o Estado responsável de proteger à população. Nesta dimensão do conceito sobejassem obrigações já existentes no Direito Internacional como o artigo 1º da Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio de 1948 e o artigo 1º comum às Convenções de Genebra de 1949.

Na ocupação estrangeira percebe-se a confluência de dois Estados na que um subjuga a outro a este regime pero que não supõe o arrebatamento da sua soberania. Ao nível dos documentos sobre a R2P não há indícios de desenvolvimento sobre este ponto. Apesar disso, o ex-relator especial sobre a situação dos direitos humanos nos territórios Palestinos ocupados desde 1967, Richard Falk (2010: parágrafo 32), adotou a fórmula da R2P ao sublinhar o seguinte:

“(…) Israel, (...) como Potência ocupante, tem a obrigação legal de proteger à população civil da Faixa de Gaza. Acima de tudo, a realidade fundamental consiste em que o bloqueio é ilegal e uma forma de castigo coletivo constante e massivo. Como tal, constitui uma violação fundamental da obrigação de Israel de proteger à população civil da Faixa de Gaza ocupada”⁴.

Deste parágrafo deriva-se que a potência ocupante tem a obrigação jurídica de proteger à população palestina assentada em Gaza porque ele tem a jurisdição. Isto levaria a sustentar que quem goza do controle sobre o território é o que tem a maior parte das obrigações jurídicas internacionais. Isto poderia dar como resultado um análise casuístico muito variado se é que somente parte do território dum Estado e não

⁴ Tradução livre.

todo ele encontrara-se ocupado (Ferraro, 2012: 24). No presente caso, é claro o isolamento da Faixa de Gaza por Israel e, pelo qual, surgem os deveres de garantia deste respecto da população assentada baixo este espaço. Em resumidas contas, e seguindo a postura de Draper (1965: 120), os civis palestinos devem obediência à potência ocupante a qual se deve limitar a ao previsto pelo Direito Internacional.

Um problema de muita complexidade, e que só se mencionará brevemente por motivos de espaço, é identificar a quem se deve proteger. Ante o contexto de conflito armado internacional o de ocupação estrangeira, o artigo 4º das Convenções de Genebra estabelece o conceito de “pessoa protegida”. Entretanto, esta categoria não se identifica com a de ser humano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo qual, na prática, podem-se apresentar dificuldades *per se*, dada uma interação conflituosa entre esta rama e o Direito Internacional Humanitário na proteção tanto de palestinos como de israelenses. Este aspecto tampouco é observado pela R2P.

O papel da comunidade internacional

O problema israelense- palestino possui longa data, assim como a tentativa das Nações Unidas por encontrar uma solução pacífica. Se atualmente, existe uma real possibilidade de ter-se cometido crimes internacionais, ¿que pode fazer a comunidade internacional? Duas opções provem do Direito penal internacional (Mercure, 2014). A primeira é a jurisdição universal, referida ao julgamento de crimes internacionais por um Estado alheio ao território palestino. Trata-se dum mecanismo que os Estados evitam o empregar ante a aparição da Corte Penal Internacional que pretende ser um órgão jurisdicional penal internacional de carácter universal. A segunda alternativa se detalha no artigo 13 do Estatuto de Roma, que estabelece que os seguintes atores internacionais possam remitir um caso: os Estados partes⁵; o Conselho de Segurança em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas⁶, como ocorreu no caso líbio a través da Resolução 1970 (2011); e pela iniciativa da Fiscal, Fatou Bensouda, de conformidade ao artigo 15 do Estatuto de Roma.

⁵ Artigo 13 inciso a del Estatuto de Roma.

⁶ Artigo 13 inciso b del Estatuto de Roma

Deve-se recordar que Palestina havia intentado ser parte do Estatuto de Roma para denunciar os crimes internacionais cometidos no seu território pelos agentes estatais de Israel. Como consequência de esse fato, em enero de 2009, Ali Khashan, ministro de Justiça do Governo de Palestina depositou, em virtude do artigo 12, parágrafo 3 do Estatuto de Roma, uma declaração para que o tribunal tenha jurisdição sobre "os atos cometidos no território de Palestina desde 01 de julho 2002". Em abril de 2012, o Escritório do Fiscal da Corte Penal Internacional denegou tal solicitude.

Não obstante, o limite que expõe o caso israelense- palestino é que nenhum de os dois Estados envolvidos é parte do Estatuto de Roma – até agora, Israel somente tem a qualidade de Estado assinante do tratado –, pelo qual unicamente poder-se-ia esperar a própria iniciativa do Fiscal o a autorização do Conselho de Segurança. Sem embargo, é muito conhecida a oposição de Estados Unidos, membro permanente deste órgão de manutenção da paz e seguridade internacionais, a qualquer atividade da Corte Penal Internacional y, por essa razão, vetaria toda decisão do Conselho que autorize a remissão do caso a este tribunal.

Por outro lado, desde as chamadas exceções ao principio de não intervenção se concebe a possibilidade da intervenção do Conselho de Segurança o dos Estados membros invocando motivos humanitários. Esta figura refere-se ao emprego da força armada para deter as violações graves e/ou sistemáticas dos direitos humanos. Se for autorizada pelo Conselho será um ato conforme ao Direito Internacional; entretanto, se um Estado unilateralmente decide iniciar uma operação armada com finalidade humanitária, será contrario ao atual ordenamento jurídico internacional. Este tem sua base no princípio da proibição da ameaça e uso da força que não ampara as incursões armadas de nenhum tipo e baixo nenhuma justificação, salvo as autorizadas pelo Conselho de Segurança. Isto também é ressaltado pelo R2P. Em este caso, poder-se-ia igual questionar se uma intervenção armada solucionaria o conflito. Estados Unidos, paradoxalmente, tem formulado a intervenção unilateral sem mencionar a possibilidade da intervenção do Conselho de Segurança.

Desde meu ponto de vista, a utilização de medidas coativas não constitui a primeira alternativa a empregar, senão uma subsidiária porque com a maior presença armada dum grão potencia incentivar-se-ia a que otros Estados participem, direta o indiretamente, nas hostilidades, o qual agravaria o conflito. E em caso tenha sucesso, somente lograr-se-ia solucionar o aspecto mais superficial do problema.

Outro possível mecanismo que, de fato, é invocado pelo Conselho de Direitos Humanos, é o que a comunidade internacional ofereça assistência humanitária à população da Faixa de Gaza. Implica a criação dum corredor humanitário pelo qual se alcance os bens necessários para a subsistência da população civil. Esta opção não é só vital, senão a mínima esperável quando a potência ocupante não exerce nenhuma ação de proteção aos civis. É a esta e não a Palestina a quem se lhe deve pedir o consentimento. A ajuda proviria dos Estados, as organizações regionais e, fundamentalmente, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de outras organizações não governamentais de caráter humanitário.

Comentário final

Atualmente é notória a dificuldade do Direito Internacional e das Nações Unidas para resolver o problema de Palestina e Israel. Agora, mais que nunca, é necessário que haja um esforço de reconciliação entre ambos Estados para que cesse a barbárie. O conceito da R2P não aporta uma clarificação direta de quem é o responsável, mas sim o Direito Internacional Humanitário. Por isso, se haveria que estabelecer juridicamente a quem corresponde proteger à população palestina nos territórios ocupados, como a Faixa de Gaza, é Israel, o qual não significa subtrair a periculosidade de Hamas. Em todo caso, o conflito requer o compromisso dos dois setores e do labor humanitário que corresponde à comunidade internacional, mais lá de todo interesse político.

Referências bibliográficas

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, A/HRC/RES/S-21/1, 24 de julho de 2014.

DRAPER, G.I.A.D. "The Geneva Conventions of 1949", em: *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publishers : Leiden/Boston, vol. 114, 1965, pp. 59-166.

FALK, Richard. *Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos ocupados desde 1967*, A/HRC/13/53/Rev.1, 7 de junho de 2010.

FERRARO, Tristan (Ed.). *Expert Meeting "Occupation and other forms of Administration of Foreign Territory"*, CICV: Genebra, 2012.

MERCURE, Philippe. *Les crimes de guerre et l'impunité*, 25 de julio de 2014. Disponível em: <<http://www.lapresse.ca/>>

PILLAY, Navi. *Statement by UN High Commissioner for Human Rights*, 23 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14893&LangID=E>>

SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, A/63/677, 12 de enero de 2009.