



DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA DIMENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Angela Pires Pinto¹

Resumo: O trabalho discute a cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da dimensão dos direitos humanos e desafios que essa abordagem implica. Sugere-se que as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento observem as responsabilidades do estado em respeitar, proteger e promover, bem como os princípios norteadores da não-discriminação e equidade, interdependência, participação, transparência, monitoramento e avaliação, *accountability*, coerência e coordenação.

Palavras-chave: Cooperação internacional, desenvolvimento, direitos humanos, responsabilidade, extraterritorialidade

Abstract: This paper discusses the international cooperation for development from the human rights dimension and challenges its perspective requires. It is suggested that initiatives of international cooperation for development apply the state's responsibilities to respect, protect and fulfill, as well as guiding principles such as non-discrimination and equity, interdependence, participation, transparency, monitoring and evaluation, *accountability*, coherence and coordination.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade de Brasília (UNB). angelapiresp@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

O cenário atual do desenvolvimento avançou na compreensão de que a dimensão econômica é insuficiente para sua efetiva promoção, uma vez que o ser humano é complexo e requer a realização de suas capacidades nas diferentes áreas da vida. Pensar a promoção do desenvolvimento sob o olhar dos direitos humanos traz a possibilidade de abranger a integralidade do ser humano, que é colocado no centro das estratégias que visam o desenvolvimento. Da mesma forma, a realização do desenvolvimento esbarra em dificuldades dos estados que, ao carecer dos recursos necessários, recorrem à cooperação internacional para a consecução do desenvolvimento nacional.

Apesar de reconhecer o importante papel da cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento, suas abordagens tem atraído críticas. Há uma larga literatura sobre a eficácia da “ajuda externa” que desafia a visão de que a cooperação tradicional é capaz de promover o efetivo desenvolvimento. Djankov e outros (2006), por exemplo, em um estudo empírico sobre assistência oficial ao desenvolvimento, embora reconhecendo as dificuldades em mensurar a efetividade da ajuda, concluíram que a ajuda estrangeira, ao invés de promover progresso, tem minado os esforços dos países “receptores”, requerendo, assim, iniciativas mais transparentes e coordenadas, assim como uma revisão quanto ao uso do 'princípio da condicionalidade'. A falta de diálogo e a imposição pelos países estrangeiros de suas próprias agendas são alguns dos elementos que fazem da atual arquitetura de cooperação internacional inadequada para responder às dinâmicas globais (G77, 2008, P.5). De fato, a falha em promover um marco claro sobre as obrigações do Estado relativas à cooperação internacional tem dado margem à implementação de respostas nacionais frágeis, colocando os direitos humanos da população e o próprio desenvolvimento em risco.

Observa-se que a cooperação internacional realizada a partir de uma abordagem "de cima para baixo" (*top down*) gera projetos e políticas públicas dissociados das reais necessidades das populações afetadas. Nesse sentido, Alfredsson (1995, P. 418) lembra que a “cooperação técnica com uma base de direitos humanos ainda está em sua infância” mas cujas perspectivas de avanço são promissoras. Após quase vinte anos de tal afirmação não houve muito progresso na implementação de uma efetiva abordagem de direitos humanos à cooperação internacional para o desenvolvimento. Além disso, o debate



legal atual sobre as obrigações em cooperação internacional ainda é embrionário e restrito a visões tradicionais que não levam em conta as perspectivas dos países em desenvolvimento – as perspectivas do Sul -, requerendo maior elaboração.

Nesse sentido, o presente trabalho discute a promoção do desenvolvimento por meio da cooperação internacional, atentando para os desafios decorrentes de uma abordagem dos direitos humanos.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

Cardoso (2011, P.19) aponta os direitos humanos como questão relevante na discussão sobre desenvolvimento, sugerindo sua garantia como critério para avaliar o grau de desenvolvimento de determinado país. É nesse sentido que Philip Alston (2005, P.759-761) faz uma chamada à importância de inserir os direitos humanos nas estratégias de promoção do desenvolvimento. Alston (2005) enfoca a realização dos compromissos do desenvolvimento do milênio para reforçar esse posicionamento e afirma a existência de uma convergência de agendas (direitos humanos e desenvolvimento).

A cooperação internacional, por sua vez, também pode ser percebida como uma obrigação de direitos humanos, uma vez prevista em vários tratados internacionais de proteção dos direitos humanos². Para o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a própria Carta das Nações Unidas traz essa obrigação (CESCR, 1991)³. Apesar da sua natureza não vinculante, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) também reforça o dever dos estados na promoção da cooperação internacional para a realização do desenvolvimento.

Abordar a cooperação internacional para o desenvolvimento a partir dimensão dos direitos humanos requer considerar as responsabilidades do estado neste contexto, tais como a observância dos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência bem como as três esferas de responsabilidades – proteger, respeitar e promover - e

² Notem-se, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, dentre outros.

³ “in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, *international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States*” (Parágrafo 14).



incorporar os desafios que essa abordagem implica. Ademais, se por um lado reconhece-se a obrigação do estado buscar cooperação internacional quando não possui os recursos necessários para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, por outro, a obrigação de ofertar ainda requer maior elaborações, no sentido de enfatizar as responsabilidades envolvidas, uma vez que trata-se de exercício extraterritorial.

2.1. Responsabilidade extraterritorial

Salomon (2010) e Skogly (2006) reforçam a existência das responsabilidades dos estados por ações em outros territórios. Casos como *Loizidou v. Turkey* e *Bankovic v. Belgium* e *Coard et. al. v. United States* são exemplos dessa discussão levada aos tribunais internacionais que consideram a questão do poder ou controle do território por estado estrangeiro como determinante nessa relação. Entretanto, para Skogly “não há dúvida que estados estão sob obrigações legais em assegurar que os efeitos das suas ações não comprometam o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais” (2006, P. 148).

A responsabilidade extraterritorial seria no sentido não somente de não violar direitos humanos durante suas ações, mas também em promover esses direitos. Essas responsabilidades se evidenciam em casos de calamidades, desastres e crises humanitárias, quando a responsabilidade coletiva é chamada.

2.2. Obrigações de respeitar, proteger e promover

Reconhecem-se três esferas da responsabilidade do estado no âmbito dos direitos humanos: respeitar, proteger e promover. A obrigação de respeitar implica no estado não interferir direta ou indiretamente no gozo dos direitos humanos. No caso em destaque, isto é dizer que uma iniciativa de cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento deve atentar para não violar direitos. Por exemplo, uma iniciativa que pretende melhorar a produção agrícola de determinado local deve utilizar-se de ações que não reduzam o acesso da população atingida à água, de forma que isso não implique em um impacto negativo na sua alimentação, afazeres domésticos e meio ambiente circundante.

Skogly sugere ainda que a clássica visão de que os estados devem refrear de produzir efeitos negativos no exercício dos direitos humanos pelo dever de realizar obrigações positivas (2006, P. 57-58). Assim, devem também garantir o respeito aos direitos humanos,



tomando as atitudes necessárias para evitar violações, tais como implementando legislação e fiscalização de bens e serviços.

A obrigação de proteger, por sua vez, consiste em prevenir que terceiros interfiram no gozo de determinado direito, e a obrigação de promover consiste em realizar ações que garantam o exercício de determinados direitos. No caso da promoção do desenvolvimento, trata-se de promover ações que conduzam ao exercício das capacidades do ser humano.

2.3. Princípios norteadores

Adotar a dimensão dos direitos humanos quanto à cooperação internacional para o desenvolvimento implica, ainda, observar alguns princípios norteadores, derivados das características dos direitos humanos. São eles:

Não-discriminação e equidade, de forma a garantir a realização das iniciativas de cooperação para promoção do desenvolvimento sem distinção de raça, cor, sexo ou qualquer outra condição. No âmbito da cooperação internacional, Skogly (2006) também argumenta que os estados deveriam assegurar que terceiros apliquem os mesmos padrões de direitos humanos do estado originário quando operando em estado estrangeiro, uma vez que, fazendo o contrário, estariam incorrendo em conduta discriminatória. Neste contexto, particular atenção deve ser dada a populações mais vulneráveis, no sentido de que as iniciativas de promoção do desenvolvimento não reforcem situações de discriminação ou violem outros direitos humanos;

Interdependência, de forma a garantir que as necessidades humanas não são vistas de forma isolada uma da outra, mas a partir de suas interações. Por exemplo, se uma iniciativa de cooperação almeja garantir o acesso à saúde, é insuficiente construir uma instalação de hospital sem observar aspectos relacionados a recursos humanos e ao acesso da população ao local tais como transporte e demais questões de cunho cultural;

Participação, garantindo o envolvimento dos vários atores, escutando as vozes da população a ser beneficiada, evitando, com isso, a realização de ações “inapropriadas, indesejadas e desnecessárias” (UNDP, 2007, P. 9). Ao contrário, é comum identificar iniciativas sendo negociadas sem conhecimento da população-alvo ou mesmo sem conhecimento governamental;

Transparência, garantindo que todas as partes envolvidas, incluindo a população-alvo,



tenham acesso a todas as informações referentes às decisões que lhes afetam, incluindo o *que, quem, quanto e como* a iniciativa de cooperação internacional para o desenvolvimento está sendo implementada;

Monitoramento e avaliação, requerendo o estabelecimento de objetivos e resultados claros a serem atingidos, possibilitando seu acompanhamento;

Accountability, oferecendo a possibilidade de prestação de contas via audiências públicas, conselhos e remédios judiciais;

Coerência e coordenação, buscando integrar as diversas iniciativas, de forma a potencializar os esforços, ao invés de fragmentar e duplicar iniciativas. Neste âmbito a formação de comitês de coordenação são mecanismos-chave para a promoção da participação, transparência, monitoramento e accountability.

3. Considerações finais

Amartya Sen (1999, P. 18) enfatiza que desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades e direitos humanos são uma parte integral dele. Dessa forma, quando iniciativas em nome do desenvolvimento violam direitos humanos ao invés de promover o bem-estar, não poderiam ser consideradas iniciativas de promoção do desenvolvimento. Promover uma abordagem do desenvolvimento com base nos direitos humanos oferece, portanto, o potencial de efetiva realização do desenvolvimento em detrimento de ações que, ao contrário, anulam ou minam avanços necessários.

A dimensão dos direitos humanos oferece possibilidades importantes no âmbito do desenho, implementação e monitoramento de iniciativas de cooperação internacional que visam a promoção do desenvolvimento. A partir dela, possibilita-se considerar as diversas áreas da vida do ser humano, interligando-as, buscando o desenvolvimento de forma integral e não fragmentada. E ao falar-se em direitos também refere-se a responsabilidades. Portanto, a dimensão dos direitos humanos aplicada à cooperação internacional para o desenvolvimento requer atentar para os vários elementos essenciais que devem reger as iniciativas, demonstrando o cuidado em não causar impactos negativos e promover ações com impacto real nas necessidades da população atingida.



4. Referências bibliográficas

ALSTON, Philip. **Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals.** Human Rights Quarterly, Volume 27, Number 3, August 2005, pp. 755-829 (Article) Published by The Johns Hopkins University Press. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/hrq/summary/v027/27.3alston.html>

CARDOSO J. C. **Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento – um olhar à luz do debate em curso no Ipea ao longo do triênio 2008-2010.** IPEA. Complexidade e desenvolvimento - Brasília : Ipea, 2011. v. 3. Diálogos para o desenvolvimento. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/digital/livros_2012/017_dialogos3/Ebook/index.html

Djankov, Simeon; Montalvo, Jose G. and Reynal-Querol, Marta. Does Foreign Aid Help? Cato Journal (2006). Available at: <http://www.cato.org/pubs/journal/cj26n1/cj26n1-1.pdf>

G77. Welcoming Remarks by the Honourable W. Baldwin Spencer, Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Antigua and Barbuda and Chair of the Group of 77 at the inaugural session of the High-Level Panel of Eminent Personalities on the Development Platform for the South (St. John's, Antigua and Barbuda, 29 April 2008). Para.5.

Salomon, M.E. **International Human Rights Obligations in Context: Structural Obstacles and the Demands of Global Justice.** In: BARD, A. Andreassen e MARKS, Stephen P. (eds.) Development as a Human Right, Intersentia (2010) 121-147.

SEN, Amartya. **Development: Which Way Now?** The Economic Journal, Vol. 93, No. 372. (Dec., 1983), pp. 745-762. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0133%28198312%2993%3A372%3C745%3ADWWN%3E2.0.CO%3B2-Y>.

SEN, Amartya. “Ch. 1 The Perspective of Freedom”, “Ch. 2. The Ends and Means of Development”, Development as Freedom, Oxford University Press (1999) 13-53. P.18

SENGUPTA, Arjun. **On the Theory and Practice of the Right to Development.** Human Rights Quarterly, Volume 24, Number 4. Johns Hopkins University Press. November 2002. pp. 837-889.

SKOGLY, S. **Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation.** 2006.

Jurisprudência



Bankovic v. Belgium et al (2001) 11 BHRC 435.

Coard et.al. v. United States. Inter-American Commission of Human Rights. Case 10.951. Report n.109/99. 29 September 1999. Available at: <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/us109-99.html>.

Loizidou v Turkey, European Court of Human Rights application No 15318/89, judgement of 18 December 1996. Reports of judgments and decisions 1996-VI.