

Os ODMs e os Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades

“Os Direitos Humanos são e deveriam ser instrumentos para o reconhecimento dos ODMs”

(Jeffrey Sachs, Conselheiro Especial do Secretário-Geral das NU para o assunto dos ODMs)

Introdução

Na Declaração do Milénio a comunidade internacional reafirmou o seu compromisso para trabalhar em conjunto a fim de erradicar a pobreza. A emanar desta declaração os oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs) oferecem objectivos claros e quantificáveis em cada uma das oito áreas prioritárias identificadas pela comunidade internacional: fome, analfabetismo desigualdade sexual, mortalidade infantil e das mulheres. Doenças evitáveis, degradação do meio-ambiente e cooperação internacional.

A HRBA – *Human Rights Based Approach* (Abordagem para o Desenvolvimento com base nos Recursos Humanos) é uma estrutura conceptual para o desenvolvimento humano, normalmente fundamentada nos direitos humanos internacionais e operacionalmente dirigida a promover e a proteger os direitos humanos. Embora não exista uma HRBA única e universal, está a emergir consenso no sistema das NU através da adopção do “Entendimento Geral de uma Abordagem Baseada nos Direitos Humanos em Cooperação de Desenvolvimento”, acordada em 2003. Daí que, enquanto os ODMs definem alvos e apontam para fins, a HRBA constitui uma base e uma metodologia para trabalhar de modo a atingir esses fins. Este documento explora o modo como estes últimos podem contribuir para alcançar os primeiros. A conclusão principal desta análise é que, enquanto que por um lado existem sinergias importantes e áreas de complementaridade múltipla entre as duas, existem igualmente riscos consideráveis e desafios envolvidos.

O documento pretende identificá-los, a fim de encontrar caminhos nos quais os ODMs possam interagir mutuamente e de modo proveitoso. Isto será feito, em primeiro lugar explorando a maneira como os ODMs se encaixam na já existente estrutura dos direitos humanos. Em segundo lugar, a estrutura metodológica da HRBA será analisada de maneira a identificar como poderá contribuir para o melhoramento tanto da eficiência do alcance dos ODMs, como para a correcção de algumas das fraquezas inerentes a essa abordagem. Finalmente, será defendido que a abordagem holística para o desenvolvimento, que caracteriza a HRBA, pode ajudar a alargar o ponto de convergência da campanha ODM, possibilitando assim um alcance mais sustentado dos ODMs.

Legitimidade: ODMs e Lei Internacional

Os ODMs e HRBA: a primeira contribuição da HRBA é reafirmar os princípios da Carta das NU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos e voltar a reforçar o trabalho das Nações Unidas nesses textos. Como tal, constitui uma advertência valiosa de que *todo* o trabalho das NU deveria ser levado a cabo para promover os direitos humanos, fazendo dos tratados e das convenções instrumentos que definem o seu mandato e dos quais deriva a legitimidade. Nas suas operações, as Nações Unidas actuam como guardiã da vontade da comunidade internacional. O trabalho de desenvolvimento feito pelas Nações Unidas é apenas um exercício técnico para ir ao encontro de algumas necessidades de países individuais, mas também parte de uma obrigação para trabalhar para a realização de direitos sociais, económicos, culturais e políticos, definidos pela comunidade internacional.

Os ODMs, por outro lado, são uma iniciativa política, com a intenção de gerar um *momentum* internacional para alcançar metas específicas. Enquanto que isto tem valor por si só, não se deverá entender como lei internacional, que define padrões de união e estabelece princípios de conduta para a comunidade internacional. Os ODMs não estão explicitamente assentes numa estrutura de direitos humanos. Quando consideradas isoladamente, os objectivos dos ODMs podem parecer crus e há o risco sério de que em realce exclusivo do alcance desses objectivos definidos restritamente possa voltar a levar-nos a uma abordagem tecnocrata (entrada / saída) do desenvolvimento.

Sinergias entre os ODMs e Direitos Humanos: Tendo-o afirmado, os ODMs não deveriam ser vistos isoladamente. Derivam da Declaração do Milénio. Através desta Declaração, os estados assumiram o compromisso de respeitar e sustentar integralmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a fim de reforçar a aptidão para a democracia e so direitos humanos, para implementar o CEDAW - *Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres), para asseverar o respeito e a protecção dos direitos dos trabalhadores emigrantes ou sazonais e suas famílias, para trabalhar colectivamente para processos políticos mais abrangentes que permitam uma participação genuína de todos os cidadãos e garantir liberdade de imprensa e acesso público à informação. Os objectivos, tal e como se apresentam, são plenamente compatíveis com os princípios estipulados na Declaração Universal e acordos subsequentes e podem, em muitos casos, ser considerados provenientes de objectivos mais generalizados, definidos em textos de direitos humanos, aprimorando e especificando metas gerais aí delimitadas. Como tal, os ODMs *podem* fornecer objectivos quantificáveis e confinadas em tempo para referenciar e controlar o progresso para alcançar direitos humanos concretos. no entanto, em simultâneo, os ODMs definem alvos, compromissos de direitos humanos, através da sua ênfase em obrigações para o processo mais vulnerável, estabelecem padrões mínimos para o respeito e cumprimento de direitos relacionados, que explicam como os ODMs devem ser atingidos.

Finalmente, enquanto que os ODMs não podem ser encarados como tendo um estatuto legal qualquer que os tornem estritamente executórios, derivam de um documento de consenso político cuidadosamente negociado, que lhes dá envergadura e um grau de legitimidade comparável ao praticado pelos acordos internacionais. Por este motivo, enquanto que os ODMs e os direitos humanos são conceitos claramente separados, precisam de ser vistos numa interacção próxima no estado operacional. Essa interacção deveria ser benéfica tanto para o alcance dos ODMs como para a tomada de consciência dos direitos humanos.

Metodologia: Perspectiva baseada nos direitos humanos

Ao passo que os ODMs podem complementar os princípios dos direitos humanos, oferecendo alvos claros e quantificáveis, estes alvos continuam silenciados no processo no qual os objectivos devem ser alcançados. A HRBA, por outro lado, oferece uma metodologia, apreendida no Entendimento Geral. Ao mesmo tempo, deve recordar-se que a HRBA não é uma alternativa para um bom programa de desenvolvimento. Em vez disso, constrói-se nele e fortalece-o ao colocar uma boa prática de desenvolvimento no contexto dos direitos humanos.

Igualdade e não-discriminação:

Começemos com um exemplo concreto para mostrar como esta interacção pode, na prática, ganhar forma. Acabar com a pobreza é por muitos reconhecido como um direito humano fundamental (começando pela declaração da “liberdade do querer” no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos), mas essa noção é demasiado complexa para ser apreendida em qualquer um dos parágrafos do artigo. Mais propriamente, o tratamento dos direitos humanos em relação à pobreza estende-se sobre um determinado número de convenções e tratados desagregados, Tratando com alguns direitos económicos, culturais e sociais, indo do trabalho infantil à educação primária, etc. este aspecto pode ser adequado para um tratamento legal do conceito de pobreza, mas falhará por certo em fornecer o ponto central e o ímpeto que poderá gerar um *momentum* político. O ODM 1, por outro lado, parece sofrer do problema oposto. Baseada na definição de pobreza mais crua que se possa imaginar, a medida de "um dólar", conseguiu gerar um *momentum* político para atingir um objectivo claramente definido.

Mas a crueza de tal medida coloca alguns riscos. Por exemplo, o meio mais eficiente para alcançar a meta de reduzir a pobreza para metade em 2015 seria a preocupação central de aumentar o rendimento daqueles cujo salário toca esse limiar, não afectando portanto os extremamente pobres. É aqui que a abordagem HRBA, com o seu ponto de convergência nos mais vulneráveis, faria uma diferença crucial, evitando que o ODM caísse na armadilha de soluções tecnocratas que alcançam os ODMs mas que violam o espírito da Declaração do Milénio, assim como as obrigações do tratado dos direitos humanos. Por conseguinte, a HRBA proporciona um contrabalanço decisivo à desumanidade da medida do “um dólar”. Assim, por exemplo, a HRBA, com a ênfase que coloca na não-discriminação e igualdade, seria o garante de que o objectivo era

realizado de maneira imparcial, sem faltar ou sem passar ao lado de qualquer grupo específico (como é o caso de minorias étnicas ou mulheres). Tal como o Entendimento Geral esclarece, no entanto, isto irá requerer acesso a dados convenientemente desassociados (tanto por grupos sociais como do ponto de vista geográfico), a fim de identificar os grupos alvo, que deveriam merecer uma atenção prioritária.

Detentores de direitos e portadores de obrigações:

De um modo mais generalizado, a perspectiva HRBA implica uma nova maneira de olhar para o acontecimento. Em vez de dar tanta atenção às deficiências de desenvolvimento como resultado de escassez técnica, a ser preenchida por competência exterior ou recursos adicionais, junta-se enorme significado a falhas no processo político pelo qual os cidadãos tornam o estado responsável para fazer cumprir os seus direitos. A tarefa dos médicos é, por consequência, aproximar os detentores de direitos e os portadores de obrigações, fortalecendo e dando poder à voz dos primeiros e reforçando a capacidade institucional e os recursos dos segundos, a fim de facilitar o processo de progresso sócio-económico. Daí que a abordagem HRBA constitua uma estrutura sólida de aproximação dos assuntos em relevo e possa então oferecer um mapa de acções claro para atingir os ODMs. Os objectivos globais não podem ser impostos em todos os países, independentemente da sua localização geográfica específica.

As metas quantitativas dos ODMs devem ser traduzidas para metas acordadas a nível nacional que façam a harmonia entre ambição e realismo. Metas demasiado ambiciosas provavelmente não provocarão acções nem mobilizarão actores sociais, metas não estimulantes não irão provavelmente mobilizar recursos extra ou proteger reformas políticas pró-pobres. Adequar e personalizar os objectivos dos ODMs são condições essenciais para melhorar o seu sentido de posse nacional (na América Latina, por exemplo, muitos países adoptaram a educação secundária universal em vez da primária como o seu objectivo do Millennium). De modo semelhante, uma abordagem com base nos direitos humanos é dinâmica e deixa espaço para a adequar ao contexto específico de cada país. A abordagem requer um entendimento do contexto político, social, cultural e legal em que as pessoas vivem.

Uma HRBA para programação nacional dos ODMs requer a identificação dos portadores de obrigações e dos detentores de direitos e das suas pretensões, reforça a relevância dos ODMs nos contextos nacionais através de um processo participativo que envolve, desde o começo, todos os accionistas, encoraja um debate público em assuntos chave incluindo a sustentabilidade (pelo menos até ao nível municipal), o recurso à localização e à priorização. No entanto, o que é necessário para atingir esses objectivos é que quem toma as decisões abrace de facto estas máximas.

Sustentabilidade: Uma abordagem holística ao desenvolvimento

A sustentabilidade depende muito da amplitude em que o desenvolvimento se processa e como se enraíza a cultura e a estrutura das permissões a nível nacional, incluindo leis, políticas e instituições necessárias para reivindicar direitos na vida diária das pessoas. Daí que os assuntos ligados a responsabilização e autonomia (Detentores de direitos e portadores de obrigações) mencionadas acima são essenciais para a sustentabilidade. Mas há ainda outro aspecto da HRBA que aumenta a possibilidade de sustentabilidade: o seu apoio a uma abordagem holística ao desenvolvimento.

Interdependência e Interrelação:

A ODM 2 espera poder implantar a educação primária universal. No entanto, tal não será conseguido enquanto as práticas tradicionais ou realidades sociais impeçam o acesso de parte da população, sobretudo mulheres, à educação. Por isso, o ODM 2 está largamente dependente no progresso do ODM 3. Em simultâneo, o ODM 7 procura trabalhar para o desenvolvimento sustentado e consciente do ponto de vista ambiental. Apesar disso, este objectivo poderia colocar restrições no crescimento económico e poderia, portanto, estar em contradição directa com o ODM 1 no que se refere à pobreza. O que estes exemplos mostram é que os ODMs são interdependentes, ou pelo menos inter-relacionados de tal modo que se torna impossível considerá-los isoladamente. Para se poder trabalhar para tentar alcançar todos estes objectivos é necessário considerá-los num âmbito pleno de inter-acções e correlações.

A HRBA está em perfeitas condições de fornecer este tipo de estrutura holística para o programa de desenvolvimento. Um dos preceitos principais dos direitos humanos é a sua indivisibilidade. Não se pode justificar a violação de um direito humano reclamando que essa violação é necessária para realizar outro direito humano. No entanto, quando direitos e interesses entram em conflito, como irão estar frequentemente na vida real, a HRBA oferecerá uma possibilidade de negociar esses conflitos. A HRBA envolve todo o tipo de direitos e empresta considerações de como um objectivo ajuda ou prejudica outros direitos. Este princípio é particularmente útil quando se chega à questão de direitos civis e políticos.

Indivisibilidade e análise estrutural:

Um perigo dos ODMs, tal como estão, é que podem ser usados como desculpa por governos autoritários para reprimir direitos civis e políticos, os quais, poderá discutir-se, provocam o caos e a confusão que impedem o progresso. Se por um lado é verdade que a Declaração Milénio reafirma a relevância de governos democráticos para a diminuição da pobreza, permanece uma defesa instrumental e, como tal, é condicional para a realização efectiva dos ODMs. A HRBA, por outro lado, vê o progresso democrático como parte integrante do processo de desenvolvimento, assim como um meio para a realização efectiva dos ODMs. Daí que a metodologia baseada nos direitos humanos enfatiza a

importância da responsabilidade e da participação em cada etapa do processo, quando os objectivos são definidos e implementados.

A HRBA sublinha a necessidade de uma análise profunda das causas estruturais de exclusão social e económica, a fim de ajuizar quais são os grupos que foram excluídos do processo político e porquê. Visto que a HRBA procura tratar das causas de raiz desses problemas e porque inclui interessados no processo de desenvolvimento, é igualmente mais provável criar uma noção de posse e um eleitorado apoiante. A HRBA trabalha portanto para criar soluções a longo prazo, política e socialmente sustentadas no tempo.

Conclusão

Esta análise concluiu que existem complementaridades fortes entre a HRBA e a campanha ODM, criando oportunidades para uma inter-acção proveitosa e que fortaleça ambas as partes. Os ODMs têm a vantagem de lançar objectivos claros e identificáveis e de criar um *momentum* político significativo, no qual a iniciativa dos direitos humanos promova as metas definidas na Declaração Universal e tratados de direitos humanos.

A abordagem HRBA, por outro lado, providencia uma estrutura abrangente para analisar e tratar assuntos relacionados com o desenvolvimento. Os ODMs estabelecem objectivos enquanto que a HRBA os adequa/adapta de acordo com a situação nacional e oferece a metodologia a seguir para os alcançar, de maneira a garantir que os resultados são sustentáveis e ancorados nas realidades políticas e sociais de cada país.

As principais conclusões para a presente análise são:

- 1) que os ODMs, tal como derivam da Declaração do Milénio, são largamente compatíveis com a estrutura dos direitos humanos;
- 2) que a HRBA oferece uma metodologia sã, que elege meios e métodos para atingir os ODMs, de modo eficiente e justo; e
- 3) que a HRBA propõe uma abordagem holística a esse desenvolvimento, que pode melhorar a sustentabilidade dos ODMs e garantir que são compatíveis com outros compromissos assumidos pela NU, definidos no âmbito dos direitos humanos.

Referências:

Practice Note on Poverty Reduction and Human Rights (Nota Prática sobre a Redução da Pobreza e Direitos Humanos)

Human Rights Review of UNDP's programme in Bosnia and Herzegovina: Report to the UNDP Country Office on Mission in May, 2003 (Revisão dos Direitos Humanos do Programa da UNDP na Bósnia e na Herzegovina: relatório para o Gabinete Local da UNDP, Maio de 2003)

Report on the Interagency Workshop on a Human Rights based Approach in the Context of UN Reform, Stamford, 5-7 May, 2003 (Relatório sobre a Workshop acerca de Direitos Humanos com base na Abordagem no Contexto da Reforma das NU, Stamford, 5-7 de Maio de 2003).

Jul. 2001, Patrick van Weerelt: A Human Rights-based Approach to development programming in UNDP – Adding the Missing Link, 2000 (Julho de 2001, Patrick van Weerelt: Abordagem com base nos Direitos Humanos para o Programa de Desenvolvimento da UNDP)

A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals, by Philip Alston. (Uma Perspectiva dos Direitos Humanos nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, por Philip Alston).