

Europa - EUA

Guantánamo: Algumas Razões, Poucas Explicações

Adam Roberts

Existem instrumentos legais e internacionais para definir quem deve ou não ter o estatuto de prisioneiro de guerra. Tudo indica que os combatentes da Al-Qaida não entram nesta categoria, embora o estatuto dos taliban seja mais problemático. Os EUA agiram de acordo com a lei, mas a gestão do problema de Guantánamo foi um desastre das relações públicas.

Muita da polémica internacional sobre o estatuto e tratamento dos prisioneiros taliban e da Al-Qaida detidos em Guantánamo podia ter sido evitada, ou podia já ter sido acalmada, se os EUA tivessem uma política clara sobre esta questão. A gestão do problema foi um desastre de relações públicas, e a controvérsia que se seguiu foi um diálogo de surdos. Muitos jornais na Europa e no resto do mundo falaram de «privação dos sentidos» e «tratamento desumano», comparando o campo Raio X a um «jardim zoológico a abarrotar». Mas, apesar de algumas justificações e concessões, a Administração Bush pareceu, de forma perturbadora, impermeável face às críticas. Se os EUA querem manter o consenso internacional não podem dar presentes de propaganda como estes aos seus adversários, e também têm que compreender que a preocupação do mundo não se limita apenas aos indivíduos que estão em Guantánamo, mas também aos riscos inerentes a qualquer enfraquecimento das actuais regras internacionais sobre prisioneiros.

É altura de avançar com uma tentativa séria de perceber como é que se devem aplicar as regras para tratamento de prisioneiros de guerra nas actuais operações antiterrorismo. Elaborada há mais de meio século, a Convenção de Genebra Sobre o Tratamento de Prisioneiros de Guerra, ratificada pelos EUA, o Afeganistão e muitos outros Estados, não foi apenas fruto de uma «era dourada» de guerra puramente convencional. Reflectiu também a experiência de movimentos de resistência e de guerrilha contra ocupações estrangeiras. No entanto, há 50 anos ainda era possível assumir que no fim de uma guerra os prisioneiros libertados regressariam às suas existências pacíficas. O subsequente crescimento do terrorismo internacional lançou a dúvida sobre esta confortável pressuposição.

A questão essencial hoje não é saber se a categoria de «combatentes ilegais», como a Administração Bush designa os detidos de Guantánamo, existe; as provas sugerem que sim. O que importa saber é o que é que isso significa de facto para o seu tratamento, interrogatório e julgamento. A maneira como os EUA lidarem com esta crise tem implicações para os detidos noutras partes do mundo, incluindo os que estão presos no Afeganistão – bem como para quaisquer americanos ou algum dos seus aliados que possam ainda ser capturados.

É fácil identificar as fraquezas no modo como os americanos lidaram com a questão dos prisioneiros. Em Novembro, por exemplo, durante o cerco a Kunduz, as forças da Aliança do Norte não tinham uma política clara para o tratamento dos prisioneiros taliban e da Al-Qaida – e as declarações públicas norte-americanas pouco fizeram para ajudar nesta questão. O falhanço no desarmamento dos presos contribuiu para a revolta e o subsequente massacre no forte de Qala-i-Jhangi, perto de Mazar-i-Sharif. O comportamento dos aliados americanos no terreno tem sido questionável.

Também é fácil criticar as declarações norte-americanas sobre a questão dos prisioneiros e que inflamaram a opinião internacional. Muitas das críticas feitas por comentadores europeus sobre as condições de detenção em Guantánamo, especialmente as acusações não comprovadas de tortura, foram irresponsáveis. No entanto, algumas garantias oficiais americanas dificilmente contribuíram para melhorar as coisas. A 15 de Janeiro, o secretário da Defesa Donald Rumsfeld fez declarações que se prestaram a interpretações erradas: «Não sinto a mínima preocupação relativamente ao tratamento (dos prisioneiros)», disse. «Estão a ser muito melhor tratados do que eles próprios alguma vez trataram alguém». O tratamento de prisioneiros é sempre uma questão emotiva, e quando parece estar envolvida numa aura de incerteza moral, aquilo que é necessário é profissionalismo e capacidade de dar garantias. A Administração Bush ofereceu um pouco de ambas, mas não foi ainda suficiente.

O debate sobre o estatuto dos prisioneiros tem sido, por vezes, confuso. Na questão de saber se pode existir uma categoria de detidos não qualificável para o estatuto de prisioneiro de guerra, um responsável do Comité Internacional da Cruz Vermelha disse que o conceito de «combatente ilegal» não existe nos termos da lei internacional, o que é, simplesmente, errado. É verdade que é impossível encontrar o termo «combatente ilegal» nalgum tratado. Mas este conceito, ou algo muito semelhante a ele, está implícito nas definições de «combatentes legítimos» que aparecem nos principais tratados.

O artigo 2 da Convenção de Genebra diz que esta se aplica a «todos os casos de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado» entre dois ou mais Estados «mesmo que a situação de guerra não seja reconhecida por um deles». Por isso, a existência ou não de uma declaração de guerra – uma questão muito discutida pelos media – não é necessária para a aplicação da Convenção. No entanto, as regras sobre os prisioneiros, tal como outras leis da guerra, são particularmente difíceis de aplicar nas operações antiterroristas.

O artigo 4 da Convenção define quem tem direito ao estatuto de prisioneiro de guerra. Em resumo, estes combatentes legítimos incluem as forças armadas organizadas de um Estado, bem como outras milícias ou grupos de voluntários, incluindo os movimentos de resistência organizada desde que cumpram alguns critérios, como o de usar de forma permanente um sinal distintivo. Os membros de forças armadas regulares podem ser combatentes legítimos mesmo que não seja reconhecida a legitimidade do regime que servem. Os que têm direito ao estatuto de prisioneiros de guerra não podem ser castigados pelo simples facto de terem participado directamente em hostilidades, mas podem potencialmente ser julgados por crimes internacionais, (incluindo violações das leis da guerra).

A guerra sempre desafiou as categorias estanques. Há uma longa tradição, onde se inclui a prática norte-americana de aceitar que alguns combatentes que possam não cumprir um ou outro critério serem, ainda assim, considerados prisioneiros de guerra. No entanto, a elasticidade do artigo 4 tem que ter limites e parece provável que os detidos da Al-Qaida não sejam elegíveis para o estatuto de prisioneiro de guerra. Os talibã são mais problemáticos. Pode-se argumentar de forma plausível que eles conseguirão ser considerados muito provavelmente como «membros de forças regulares que obedecem a um governo ou uma autoridade não reconhecida pela potência que os detém».

Então qual é o destino de todos aqueles que estão envolvidos em actividades hostis mas não cumprem os critérios do artigo 4? Depois da Segunda Guerra Mundial, onde o problema surgiu frequentemente, o termo sugerido para uma vasta gama deste tipo de combatentes foi o de «beligerantes sem privilégios». Hoje, muitos manuais militares, incluindo alguns elaborados pelos Estados Unidos nos anos 90, usam termos como «combatentes fora da lei» ou «combatentes ilegais». Estes podem enfrentar sanções penais por participarem directamente em hostilidades ou por outros actos que possam ter cometido – e não têm o direito ao estatuto de prisioneiro de guerra.

Por causa da distinção entre combatentes legais e ilegais ser tão importante, o artigo 5 da convenção estipula que, em caso de dúvida, os detidos deverão ser tratados como prisioneiros de guerra «até que o seu estatuto seja determinado por um tribunal competente». Apesar de haver uma considerável margem de manobra sobre como estes tribunais, estabelecidos pela potência que detém os prisioneiros, chegam às suas decisões, o Livro de Direito Operacional do Exército dos EUA, publicado em 1997, diz: «Quando existe a dúvida sobre se os efectivos capturados do inimigo têm direito ao estatuto de prisioneiros de guerra devem ser estabelecidos os tribunais do artigo 5».

É este procedimento que o secretário de Estado Colin Powell propôs, como forma de responder às preocupações internacionais sobre os detidos de Guantánamo. O recurso aos tribunais, nos termos do artigo 5, ajudaria de facto os EUA a mostrar respeito pelas regras legais internacionais. É provável que estes tribunais venham a confirmar que alguns, talvez todos, dos detidos na base americana em Cuba não têm direito ao estatuto de prisioneiro de guerra.

Como resposta à proposta de criação destes tribunais, o Pentágono poderia argumentar que não existe qualquer dúvida, pelo menos nos EUA, sobre o estatuto destes detidos; ou podia defender-se alegando que não existe um prazo estabelecido na Convenção de Genebra III para os procedimentos do artigo 5 e que, estando os detidos a ser bem tratados, porque não esperar para ver? Estes argumentos, embora fortes, dificilmente serão conclusivos, especialmente aos olhos de uma audiência internacional céptica.

O facto de alguns presos poderem ser tidos como «combatentes ilegais», e de lhes ser negado o estatuto de prisioneiros de guerra, não significa que não tenham quaisquer direitos legais. Há precedentes para aplicar as regras internacionais a prisioneiros cujo estatuto é contestado. O Reino Unido, no seu longo envolvimento contra o terrorismo na Irlanda do Norte, fornece um exemplo. Embora negando a existência de um conflito armado, internacional ou a outra escala, e resistindo firmemente à atribuição do estatuto de prisioneiros de guerra aos detidos do IRA ou de outros grupos, Londres aceitou, em 1972, que os padrões internacionais tinham que ser aplicados ao seu tratamento.

Respondendo às críticas internacionais de que se estavam a afastar demasiado da Convenção de Genebra, os EUA já tinham feito uma série de concessões. A 11 de Janeiro, quando interrogado sobre se o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) ia ter acesso aos prisioneiros de Guantánamo, Rumsfeld declarou que «segundo a Convenção

de Genebra, combatentes tecnicamente ilegais não têm quaisquer direitos. Nós já afirmámos que tencionamos, na maioria dos casos, tratá-los de forma razoavelmente consistente com a Convenção de Genebra». Menos de duas semanas depois, o CICV não só tinha sido autorizado a visitar Guantánamo como tinha aí estabelecido uma presença permanente; e no dia 22 de Janeiro Rumsfeld fez a afirmação, muito mais conciliatória, de que «segundo a Convenção de Genebra um combatente ilegal tem direito a um tratamento humano».

Os EUA podem ir ainda mais além e aceitar explicitamente que o conjunto de garantias fundamentais definidas num acordo posterior – o Protocolo I de Genebra de 1977, artigo 75 – se aplica na totalidade ao conjunto dos prisioneiros feitos na guerra contra o terrorismo. Este artigo destina-se a garantir uma protecção básica para os detidos que não têm direito ao estatuto de prisioneiros de guerra. Os EUA não assinaram o Protocolo I, mas há muito que consideram o artigo 75 como lei consuetudinária em todos os Estados. Aceitar a sua aplicação seria uma forma dos EUA responderem às sérias preocupações internacionais que se têm vindo a manifestar.

A categoria de «combatente ilegal» é importante para os EUA, pois não tencionam, de forma alguma, reconhecer os terroristas como combatentes legítimos. Também é importante por causa das preocupações norte-americanas relativamente às regras da Convenção de Genebra de 1949 sobre prisioneiros de guerra que dizem respeito aos procedimentos de interrogatório e julgamento – embora se possa debater o quão válidas estas preocupações realmente são.

Mas o verdadeiro cerne da questão é a preocupação de que, ao qualificar os detidos como «combatentes ilegais», os EUA possam estar a abrir a porta a um limbo legal que irá tornar todos os detidos em tempo de guerra e suspeitos de terrorismo vulneráveis aos interesses das forças que os detêm. Daí a necessidade urgente de mostrar ao mundo que continua a existir um forte enquadramento legal internacional. Para o melhor ou para o pior, as leis de guerra existentes constituem uma parte essencial desse enquadramento.