

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 394, DE 2002.

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, celebrado em Haia, em 26 de março de 1999.

Autor: Poder Executivo.

Relator: Deputado Hélio Costa.

I – RELATÓRIO:

O Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, no exercício do cargo de Presidente da República, submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 394, de 2002, acompanhada de exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o texto do Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, celebrado em Haia, em 26 de março de 1999.

O protocolo em apreço tem por objetivo aprimorar o funcionamento da referida convenção à luz da dinâmica contemporânea dos conflitos armados, por meio do reforço da proteção concedida aos bens culturais e pela criação de um comitê intergovernamental responsável pelo acompanhamento da implementação da convenção.

Ainda, conforme a exposição de motivos que acompanha a Mensagem Presidencial, o Ministério da Defesa foi também consultado e, concluída a análise, manifestou-se favoravelmente à adesão do Brasil ao mencionado Protocolo.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

II – VOTO DO RELATOR:

A concepção, negociação e celebração da Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado é uma consequência direta da Segunda Guerra Mundial. Esta é uma conclusão que se evidencia tanto se considerarmos a época em que a convenção foi concluída como o fato de que a Europa, com seu território repleto de bens de incalculável valor histórico, artístico e cultural, serviu de palco principal ao referido mega conflito.

É interessante ressaltar essa característica “*sui generis*” do ser humano, traduzida no modo de agir dos Estados, das potências em guerra, que pode ser observada durante a Segunda Guerra, mas que também já se verificara em outros conflitos da era moderna e mesmo na Antigüidade. Referimo-nos ao respeito existente, na medida do possível, por parte dos exércitos, ao patrimônio artístico e cultural, mesmo em meio aos mais cruentos combates. Contudo, é bem verdade que os bens artísticos e culturais nem sempre foram poupados em virtude do respeito às artes, à beleza, à cultura, mas em razão de seu valor econômico. Esses bens, nomeadamente os de natureza móvel, muitas vezes acabam por ser objeto de pilhagem ou são expatriados sob a alegação de constituírem espólio de guerra. Por sua vez, os bens arquitetônicos, por serem imóveis, nem sempre têm a sorte de não serem destruídos quando se encontram em território conflagrado.

A convenção em epígrafe, e o protocolo que a completa, nos termos do disposto no seu artigo 2º, foram celebrados com fundamento e em função do conhecimento das peculiaridades que envolvem o fenômeno da guerra, considerando sua transitoriedade (por mais longo que seja o conflito armado) e que esse não comporta, em geral, a hipótese de guerra total e ainda que, mesmo sob o estado de guerra, existem princípios e regras que compõem o chamado direito de guerra (que não se confunde com o direito à guerra, a qual como forma de solução de conflito, é reputado como ilegal pelo Direito Internacional Público) os quais devem ser observados, sob pena de posterior responsabilização.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Assim, o Segundo Protocolo, a fim de cumprir alcançar sua finalidade, contempla uma série de normas relativas à proteção dos bens culturais. Dentre elas, houvemos por bem destacar algumas, a seguir:

A primeira é a constante do artigo 5º do instrumento internacional. Prevê a execução de medidas preparatórias, a serem tomadas em tempos de paz, para salvaguardar os bens culturais contra os efeitos previsíveis de um conflito armado (conforme disposto no artigo 3º da Convenção). Essas compreenderão a elaboração de inventários, o planejamento de medidas de emergência para proteção dos bens culturais contra perigo de incêndio ou desabamento, a preparação para a retirada dos bens culturais móveis ou o fornecimento de proteção *in situ* adequada para tais bens, e a designação de autoridades competentes responsáveis pela salvaguarda desses bens.

De outra parte, o artigo 6º do Protocolo estabelece como princípio geral, (pelo mesmo dispositivo devidamente regulamentado) que a denominada “necessidade militar imperativa”, definida pela Convenção, somente poderá ser invocada para dirigir um ato de hostilidade contra um bem cultural quando e enquanto aquele bem cultural, pela sua função, tiver sido transformado num objetivo militar e não houver alternativa possível de se obter uma vantagem militar equivalente àquela oferecida pelo fato de se dirigir um ato de hostilidade contra aquele objetivo.

Assim mesmo, as partes signatárias do protocolo assumem também o compromisso de adotar as devidas precauções, além das prescritas pelo direito internacional humanitário, na condução de operações militares, fazendo todo o possível para verificar que os objetivos a serem atacados não são bens culturais protegidos pela convenção, devendo escolher os meios e métodos de ataques adequados, de modo a evitar ou pelo menos reduzir ao mínimo o dano acidental que possa ser causado aos referidos bens culturais.

Para os casos de territórios ocupados, o Protocolo veda (conforme prevê o artigo 9º) à Parte que ocupar, total ou parcialmente, o território de outra Parte Contratante, a exportação, deslocamento ou transferência ilícita da propriedade de bens

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

culturais, a realização de escavações arqueológicas ou a transformação ou alteração do uso de bens culturais destinadas a ocultar ou destruir evidências culturais, históricas ou científicas.

No Capítulo 3 do Protocolo encontra-se caracterizado e disciplinado o tema da proteção reforçada, que poderá ser concedida a determinados bens. São primeiramente definidas as três condições para que um bem possa ser objeto de proteção reforçada, ou seja: (a) tratar-se de um patrimônio cultural de maior importância para a humanidade; (b) ser um bem protegido por medidas internas, jurídicas e administrativas adequadas, que reconheçam seu valor histórico e cultural excepcionais e assegurem-lhe o mais alto nível de proteção; (c) não ser utilizado para fins militares ou para proteger locais militares, devendo a Parte que tenha controle sobre o bem cultural fazer uma declaração confirmando que o mesmo não será utilizado para esse fim.

Além da definição desses pré-requisitos, são regulamentados, no Capítulo 3, os procedimentos a serem adotados pela Parte Signatária para a solicitação, concessão e reconhecimento da proteção reforçada, bem como, quando for o caso, a disciplina sobre as hipóteses de suspensão, anulação e perda dessa proteção. Uma vez reconhecida a proteção reforçada, os bens culturais gozarão de imunidade, obrigando-se as Partes Signatárias em conflito a absterem-se de fazer deles objeto de um ataque ou de utilizá-los ou de utilizar suas vizinhanças mais próximas em apoio a uma ação militar.

As questões relativas à responsabilidade criminal e à jurisdição aplicável são tratadas no Capítulo 4º do Protocolo. No artigo 15 são definidos, como delitos, as ações praticadas por qualquer indivíduo que violem a Convenção ou o Protocolo. Essas dizem respeito ao ataque, direto ou indireto, a um bem cultural. Cada Parte Signatária adotará as medidas que forem necessárias para incriminar, de acordo com sua legislação interna, os delitos previstos pelo protocolo, bem como para reprimir esses delitos com as devidas penalidades. Quanto à jurisdição aplicável, os Estados tomarão as medidas legislativas necessárias para estabelecer sua jurisdição,

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

nomeadamente quando um tal delito houver sido cometido no território desse Estado, e quando o autor presumido do delito estiver presente no território desse Estado.

Em razão de uma real transformação, ocorrida principalmente ao longo a última década, quanto à natureza dos conflitos bélicos verificados no mundo - fenómeno aliás, que está na raiz da iniciativa de celebração do presente Protocolo, complementando a “*Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado*” - isto é, haverem os conflitos armados passado a se caracterizar, em sua grande maioria, como conflitos internos, limitados, portanto, aos limites territoriais de determinados países, foi inserido no texto do Protocolo, no Capítulo 5, norma relativa à proteção dos bens culturais em caso de conflito armado de caráter não internacional. Segundo ela, o Protocolo será aplicável nessa espécie de conflito, exceto nos casos de distúrbios e tensões internos, tais como revoltas, atos de violência isolados e esporádicos ou outras situações análogas. Contudo, as disposições do Protocolo não poderão ser invocadas para justificar atentados contra a soberania de um Estado ou contra a responsabilidade de um governo de manter a ordem pública, a unidade nacional e a integridade territorial do país e, principalmente, para justificar uma intervenção internacional, direta ou indireta, seja sobre o conflito armado ou em assuntos interiores ou exteriores do Estado onde ocorre a conflagração.

O Protocolo Também institui, nos termos do Capítulo 6, um ente internacional, uma para-organização internacional. Seus órgãos serão a “*Reunião das Partes*”, o “*Comitê*” e o “*Secretariado*”. O órgão máximo desse organismo, equivalente a uma assembléia-geral, será a “*Reunião das Partes*”, a qual elegerá o Comitê, designado “*Comitê para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado*”, que será composto por doze Estados, eleitos para um período de quatro anos, reelegíveis apenas uma vez. Entre as principais atribuições do Comitê estão: elaborar diretrizes para implementação do presente protocolo; conceder, suspender ou anular a proteção reforçada para bens culturais; elaborar, manter atualizada e promover a lista dos bens culturais sob proteção reforçada; supervisionar a implementação do presente protocolo; promover a identificação dos bens culturais sob proteção reforçada;

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

examinar os relatórios das Partes; solicitar esclarecimentos sempre que preciso, bem como preparar seu próprio relatório sobre a implementação do presente protocolo, destinado à Reunião das Partes; receber e considerar pedidos de assistência internacional.

Paralelamente à criação desse organismo internacional, o Protocolo contempla a instituição de um fundo: o “*Fundo para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado*”, com a finalidade de proporcionar assistência financeira ou outra assistência destinada a apoiar medidas preparatórias a serem adotadas em tempos de paz, bem como medidas de urgência, medidas provisórias ou qualquer outra medida de proteção dos bens durante o período de conflito armado e, ainda, medidas de recuperação, imediatamente após o final das hostilidades.

Em termos de cooperação internacional, o Protocolo prevê um intenso relacionamento com a UNESCO, sob diversas modalidades. Tanto os Estados Signatários, como o “*Comitê para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado*” poderão solicitar assistência técnica à UNESCO. Os países, a fim de organizar a proteção de seus bens culturais poderão solicitar assistência técnica à UNESCO, especialmente quando se tratar de medidas preparatórias para salvaguardar bens culturais, medidas preventivas e organizacionais para situações de emergência; elaboração de inventários nacionais dos bens culturais, ou quando tratar-se de qualquer outro programa surgido da aplicação do Protocolo. A UNESCO, por sua vez, concederá assistência dentro dos limites do seu programa e de seus recursos, estando, inclusive, habilitada a fazer, de sua própria iniciativa, propostas às Partes sobre a proteção de bens.

Por fim, cumpre destacar a inclusão de normas referentes à execução do Protocolo, constantes do Capítulo 8. Segundo seus dispositivos, a aplicação do Protocolo se dará mediante o apoio de “*Potências Protetoras*”, incumbidas da salvaguarda dos interesses das Partes envolvidas no conflito. As potências protetoras serão Estados que atuarão como “terceiros”, prestando seus bons ofícios sempre que

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

considerarem útil à proteção dos bens culturais, agindo como mediadoras entre as partes e buscando a conciliação, sempre em nome da defesa do patrimônio cultural.

Assim, considerados e avaliados os principais aspectos do instrumento internacional sob consideração, nossa opinião é a de que ele parece constituir-se estar pronto a se constituir em um mecanismo extremamente útil, abrangente e eficaz para proteção dos inúmeros bens pertencentes ao patrimônio cultural (seja o patrimônio local ou o da humanidade) espalhados pelo planeta, cuja integridade atualmente é ameaçada permanentemente, onde quer que se encontrem. É bem verdade que em zonas militarmente conflagradas, como no oriente médio, por exemplo, os riscos são bem maiores. Contudo, nos dias de hoje, com o terrorismo internacional, em sua sanha sanguinária, dando sucessivas provas de sua capacidade de transpor fronteiras, de sua periculosidade, do seu completo desrespeito à vida de pessoas inocentes, quanto mais de bens materiais (quer constituam, ou não, patrimônio cultural), tanto mais se fazem necessários e são bem vindos todos os acordos e tratados internacionais que busquem, de uma forma ou de outra, amenizar, reduzir e até anular os efeitos causados aos bens culturais durante os conflitos armados, declarados ou não.

Ante o exposto, nosso voto é favorável à adesão do Brasil ao Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, celebrado em Haia, em 26 de março de 1999, e, portanto, favorável à aprovação de seu texto, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado Hélio Costa

Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002.

(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, celebrado em Haia, em 26 de março de 1999.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Segundo Protocolo relativo à Convenção da Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, celebrado em Haia, em 26 de março de 1999.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado Hélio Costa
Relator