



revista internacional
de direitos humanos

SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. Está disponível na internet em <<http://www.surjournal.org>>

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidade de Pretória (África do Sul)

Emílio García Méndez

Universidade de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidade de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martin

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidade de Gana (Gana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidade do Cairo (Egito)

Richard Pierre Claude

Universidade de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

COMITÊ EXECUTIVO

Andre Degenszajn

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

Laura D. Mattar

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO

Daniela Ikawa

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

COLABORADORES

Andrea Pochak, Barney Whiteoak, Catharina Nakashima,

Fernanda Fernandes, Helena Olea, Miriam Osuna e Thiago Amparo

CIRCULAÇÃO

Catharina Nakashima

IMPRESSÃO

Prol Editora Gráfica Ltda.

ASSINATURA E CONTATO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <<http://www.surjournal.org>>

Agradecemos pelo apoio financeiro da Fundação Ford, do Fundo das Nações Unidas para a Democracia e da Fundação das Nações Unidas.

SUR – REDE UNIVERSITÁRIA DE DIREITOS HUMANOS é

uma rede de acadêmicos com a missão de fortalecer a voz das

universidades do Hemisfério Sul em direitos humanos e justiça social

e promover maior cooperação entre estas e as Nações Unidas.

A SUR é uma iniciativa da Conectas Direitos Humanos, uma

organização internacional sem fins lucrativos com sede no Brasil.

(Websites: <www.conectas.org> e Portal: <www.conectasur.org>.)

CONSELHO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa

Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj

Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie

Sciences-Po (França)

Cosmas Gitta

PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato

Universidade Central da Venezuela (Venezuela)

Eduardo Bustelo Graffigna

Universidade Nacional de Cuyo (Argentina)

Ellen Chapnick

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés

Universidade de Mainz (Alemanha)

Fateh Azzam

Representante Regional, Oficina do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (Libano)

Guy Haarscher

Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)

Jeremy Sarkin

Universidade de Western Cape (África do Sul)

João Batista Costa Saraiva

Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)

Jorge Giannareas

Universidade do Panamá (Panamá)

José Reinaldo de Lima Lopes

Universidade de São Paulo (Brasil)

Juan Amaya Castro

Universidade para a Paz (Costa Rica)

Lucia Dammert

FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli

Universidade de Roma (Itália)

Luiz Eduardo Wanderley

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Malak El Chichini Poppovic

Conectas Direitos Humanos (Brasil)

Maria Filomena Gregori

Universidade de Campinas (Brasil)

Maria Hermínia de Tavares Almeida

Universidade de São Paulo (Brasil)

Mario Gómez Jiménez

Fundação Restrepo Barco (Colômbia)

Miguel Cillero

Universidade Diego Portales (Chile)

Milena Grillo

Fundação Paniamor (Costa Rica)

Mudar Kassib

Universidade Birzeit (Palestina)

Oscar Vilhena Vieira

Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (Brasil)

Paul Chevigny

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Philip Alston

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.

Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Victor Abramovich

Universidade de Buenos Aires (UBA)

Victor Topanou

Universidade Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand

Centro Irlandês de Direitos Humanos,

Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

APRESENTAÇÃO



Chegamos ao sétimo número da Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos com uma excelente avaliação de nossos leitores e com uma parceria com o *International Center for Transitional Justice*.

A avaliação da Revista foi conduzida para que tivéssemos subsídios para aprimorar a sua qualidade, melhor adequar os seus temas aos interesses dos leitores, e torná-la ainda mais acessível e crítica. 15% de nossos leitores responderam à avaliação proposta online, dentre professores e ativistas de direitos humanos. 66% deles consideraram a Revista ótima e 34%, boa. As melhores características apontadas foram: (a) a qualidade da Revista; (b) o seu potencial para disseminar informações sobre direitos humanos; e (c) a sua utilização ampla, tanto em cursos universitários, quanto em cursos não universitários. Ainda, os maiores desafios a serem superados abarcaram: (a) a abordagem de certos temas específicos; (b) a publicação de novos autores; e (c) o aprimoramento da disseminação da Revista. Para superar esses desafios, já tomamos as seguintes medidas: (a) enfocamos este e os próximos números da Revista sobre temas especialmente relevantes para o Sul Global, como justiça transicional, acesso a medicamentos e liberdade de expressão; e (b) fizemos lançamentos em centros de direitos humanos em universidades de diferentes continentes. Ademais, devemos inaugurar em 2008 um sistema de monitoria, pelo qual artigos com grande potencial, escrito por novos autores, poderão ser supervisionados por pesquisadores ou professores mais experientes. (Para um quadro mais detalhado da avaliação, por favor leia o documento ao final deste número.)

Além da avaliação conduzida, chegamos a este número da Revista com uma parceria entre a Conectas Direitos Humanos, que desde o primeiro número produz a Revista, e o *International Center for Transitional Justice*. Este centro foi criado em 2000 e traz como

missão a promoção da justiça, da paz e da reconciliação em sociedades que emergiram de regimes repressivos ou de conflitos armados, assim como em democracias já consolidadas onde injustiças históricas ou sistemáticas continuam sem resolução.

A parceria foi firmada para que enfocássemos um tema central em países do hemisfério sul: a justiça transicional. O equilíbrio entre paz e justiça, entre reconciliação e retribuição em sociedades pós-conflito ou em casos de injustiças históricas e persistentes é abordado pelos autores a partir de diferentes perspectivas geográficas: Austrália, Camboja, Peru e Uganda. Os autores trazem perguntas, contudo, que transcendem muitas vezes o contexto local. Ao tratar das violações a direitos de crianças aborígenes que foram retiradas à força de suas famílias na Austrália, Ramona Vijayarasa questiona se as Comissões da Verdade poderiam auxiliar na configuração de sociedades mais inclusivas. Ao analisar as Câmaras Extraordinárias no Camboja, Tara Urs procura identificar quais seriam as expectativas realistas a serem alcançadas por meio de tribunais da verdade ou tribunais extraordinários. Busca, ainda, analisar como processos culturalmente específicos poderiam auxiliar na configuração de uma justiça transicional e como os interesses das vítimas poderiam ser mais bem respondidos. Estudando o caso peruano, Elizabeth Salmón elucida as ligações entre conflito e pobreza, e questiona se a justiça transicional teria um papel específico para além das políticas públicas universalistas. Ainda, ao tratar da situação em Uganda, Cecily Rose e Francis Ssekandi estudam o papel da anistia na consolidação da paz e questionam como implementar a justiça em situações onde acordos de paz ainda estão sendo firmados.

Para fechar o tema da justiça transicional, a Revista publica uma entrevista com Juan Méndez, diretor do *International Center for Transitional Justice*.

Este número da Revista traz ainda uma análise da recém formulada estrutura do Conselho de Direitos Humanos da ONU (Lucia Nader) e um estudo sobre a influência do sistema interamericano e do "ativismo jurídico transnacional" na proteção de direitos humanos no Brasil (Cecília Santos).

Nós gostaríamos de agradecer aos seguintes professores e parceiros por sua contribuição na seleção dos artigos para esse número: Glenda Mezarobba, Helena Olea, J. Paul Martin, Jeremy Sarkin, Juan Amaya Castro, Juan Carlos Arjona, Kawame Karikari, Maria Herminia Tavares de Almeida, Paula Ligia Martins, Richard Pierre Claude, Thami Ngwenya e Vinodh Jaichand.

Finalmente, gostaríamos de anunciar que a próxima edição da Revista SUR será um número especial sobre acesso a medicamentos e direitos humanos, a ser publicada em colaboração com a ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS. A Revista contará também com artigos em outros temas.

Os editores.

SUMÁRIO

LUCIA NADER	7	O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU
CECÍLIA MACDOWELL SANTOS	27	Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Justica transicional

TARA URS	59	Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas
CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI	101	A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda
RAMONA VIJEYARASA	129	Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália
ELIZABETH SALMÓN G.	153	O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos
GLENDIA MEZAROBBA	169	Entrevista com Juan Méndez, presidente do <i>International Center for Transitional Justice</i> (ICTJ)

Anexos

A 1	Anexo 1 - Centros de Direitos Humanos
A 5	Anexo 2 - Resultados da Avaliação sobre o Perfil dos Leitores e a Qualidade da Revista Sur



LUCIA NADER

Coordenadora de Relações Internacionais da Conectas Direitos Humanos (www.conectas.org) e Secretária Executiva do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. É pós-graduada em Ciência Política, com especialização em Organizações Internacionais, pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris - Sciences Po/Paris (França) e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (Brasil).

Endereço: Conectas Direitos Humanos

Rua Pamplona n. 1197, casa 4

01405030 Sao Paulo – SP Brasil

Email: lucia.nader@conectas.org

www.conectas.org

RESUMO

O Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) completou, em junho de 2007, seu primeiro ano de trabalho com a definição de suas principais características institucionais e seus mecanismos de funcionamento. Neste artigo, pretende-se traçar um breve histórico desse primeiro ano de atividades do Conselho e sugerir algumas formas de ação por parte de organizações não governamentais.

ABSTRACT

The UN Human Rights Council (HRC) in June 2007 completed its first year of activities having defined its principal institutional characteristics and its operating mechanisms. In this article, I propose to trace a brief history of this first year of the Council's activities and suggest some forms of action that can be taken by non-governmental organizations.

RESUMEN

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH) cumplió, en junio de 2007, su primer año de trabajo con la definición de sus principales características institucionales y sus mecanismos de funcionamiento. En este artículo se pretende trazar una breve memoria de este primer año de actividades del Consejo y sugerir algunas formas de acción de las organizaciones no gubernamentales.

Original em português.

PALAVRAS-CHAVE

Conselho de Direitos Humanos – ONU – ONGs - Comissão de Direitos Humanos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em www.surjournal.org.

O PAPEL DAS ONGs NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU¹

Lucia Nader

“Nenhuma sociedade pode se desenvolver sem paz e segurança. Nenhum Estado pode estar seguro se sua população está condenada à pobreza, sem esperança. E nenhuma Nação pode estar segura ou próspera se os direitos fundamentais de seus cidadãos não estiverem protegidos.”
Kofi Annan²

Introdução

Em abril de 2006, a Assembléia Geral da ONU aprovou a criação do Conselho de Direitos Humanos (Conselho ou CDH) atribuindo a esse órgão o papel de promover o respeito universal pela proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. No mesmo documento que dá vida ao CDH, ressalta-se que paz, desenvolvimento e direitos humanos constituem os três pilares fundamentais da Organização das Nações Unidas. Reconhece-se, ainda, a necessidade do novo Conselho de Direitos Humanos guiar seus trabalhos pelos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade - em clara referência às críticas tecidas à Comissão de Direitos Humanos (Comissão), órgão que o precedeu.

Na extinta Comissão, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) tiveram papel ativo e importante. Não há dúvidas de que, no novo Conselho, a participação das ONGs continuará essencial, buscando aproximá-lo das realidades locais de violações aos direitos humanos e monitorando os posicionamentos dos países que o compõem. Não há dúvidas, também, que o fortalecimento da participação das ONGs dos países em desenvolvimento, o chamado Sul Global, torna-se mais do que nunca necessário dada, entre outros, a composição geográfica do CDH.

Ver as notas deste texto a partir da página 23.

Pretende-se, assim, com este artigo: (1) traçar um breve histórico do primeiro ano de atividades do Conselho; (2) contextualizar a importância da participação das ONGs e (3) sugerir algumas formas de ação dessas organizações no CDH, com base nas características fundamentais, inovações e desafios do principal órgão internacional de promoção e proteção aos direitos humanos. A terceira parte deste artigo traz as informações sistematizadas em tabelas, buscando facilitar a leitura e evidenciar que a participação das ONGs no Conselho de Direitos Humanos deve acontecer de forma permanente, tanto em Genebra, sede do órgão, como nas capitais de seus próprios países.

Histórico do primeiro ano de trabalho do Conselho de Direitos Humanos

O Conselho de Direitos Humanos da ONU completou o primeiro ano de trabalho durante sua quinta sessão no mês de junho de 2007. Criado pela Resolução 60/251³ da Assembléia Geral da ONU, o CDH substituiu a sexagenária Comissão de Direitos Humanos que sofria, então, de forte crise de credibilidade, sendo acusada por Organizações Não-Governamentais e Estados de seletividade e excessiva politização no enfrentamento às violações de direitos humanos no mundo.

O CDH é hoje o principal órgão internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, sendo responsável por “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo e de maneira justa e igualitária”.⁴

O novo órgão é composto por 47 Estados-membros, eleitos pela Assembléia Geral por períodos de três anos, respeitando a seguinte representação geográfica: 13 países africanos, 13 asiáticos, 8 da América Latina e Caribe, 6 da Europa do Leste e 7 da Europa Ocidental e outros países.

Com sede em Genebra (Suíça), o CDH deve realizar ao menos três sessões ordinárias por ano tendo a possibilidade de convocar seus membros para sessões especiais sempre que necessário. Em seu primeiro ano, o CDH realizou cinco sessões ordinárias e quatro sessões especiais sobre a situação dos direitos humanos na Palestina, no Líbano e em Darfur. Além disso, foram adotados, pelo Conselho: a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados⁵ e o esboço da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.⁶ Foram ainda iniciados os trabalhos para a criação do Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No entanto, o principal foco de trabalho do CDH nesses primeiros doze meses foi a sua própria construção institucional. Segundo a Res. 60/251, o Conselho de Direitos Humanos teria um ano a partir de sua primeira sessão⁷ para “assumir, revisar e, onde necessário, aprimorar e racionalizar todos os mandatos, mecanismos, funções e responsabilidades da Comissão de Direitos Humanos [...]”.⁸

O CDH aprovou então, em sua quinta sessão, a Resolução 5/1,⁹ fruto de intensas e conturbadas negociações. O documento define as principais características de sua agenda e programa de trabalho, métodos de trabalho e regras de procedimentos, mecanismo de revisão periódica universal,¹⁰ procedimentos especiais, comitê consultivo e procedimento de denúncia.

À luz das intensas negociações e dos duros embates ocorridos durante a fase de construção institucional, percebe-se que o Conselho de Direitos Humanos não está a salvo dos problemas que afetaram a credibilidade de seu predecessor. Há sinais de que a excessiva politização e a prevalência de interesses outros que não a promoção e a proteção dos direitos humanos na definição dos posicionamentos dos países podem ter sido herdadas da Comissão de Direitos Humanos.

Importância da contribuição das ONGs para o sucesso do novo órgão

É notório que, na extinta Comissão de Direitos Humanos, a ativa participação das ONGs contribuiu consideravelmente para a criação de instrumentos internacionais, a aprovação de resoluções, a realização de estudos e a criação de procedimentos especiais, entre outros.¹¹ O artigo 71 da Carta da ONU legitima a ação das ONGs e atribui ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) o papel de regular tal participação. Nesse contexto, a Resolução 1996/31 do ECOSOC¹² define princípios e direitos relativos à participação formal das ONGs, tendo como principal instrumento regulador a concessão de status consultivo às organizações da sociedade civil.¹³

No novo Conselho de Direitos Humanos, a garantia de participação das ONGs está expressa na Res. 60/251: “[...] a participação e consulta com observadores [...] incluindo Instituições Nacionais de Direitos Humanos e ONGs deve ser baseada em regras, incluindo a Res. 1996/31 do ECOSOC [...] e práticas observadas na Comissão de Direitos Humanos, visando assegurar a mais efetiva contribuição dessas entidades”.¹⁴

Até o momento, as ONGs desempenharam importante papel no processo de consolidação institucional do CDH. No primeiro ano 284 ONGs participaram dos trabalhos do Conselho, número um pouco inferior ao da antiga Comissão.¹⁵

A ação das ONGs junto ao Conselho é considerada importante para aproximá-lo das realidades locais onde acontecem as violações aos direitos humanos e contribuir com distintas expertises aos seus trabalhos. Além disso, é de vital importância que as ONGs acompanhem o posicionamento dos países-membros e dos observadores do CDH, buscando influenciá-los sempre que necessário.

O fortalecimento da participação de ONGs de países do Sul Global demonstra-se essencial não somente porque a maior parte das grandes violações aos direitos fundamentais acontece nesses países, mas também porque a

composição geográfica do CDH dá a eles maioria numérica. Juntos, os países africanos e asiáticos detêm 26 assentos no Conselho, ou seja, mais de 55% do total. Considerando os 8 países da América Latina e Caribe, esse número sobe para 72%. Muitos desses países questionam a legitimidade de ação e credibilidade da informação emitida por ONGs que não sejam de seus respectivos países ou regiões.

No entanto, as ONGs do Sul Global correspondem hoje a apenas 33% das 3050 ONGs que têm status consultivo junto ao ECOSOC¹⁶ e que, conseqüentemente, poderiam ter plena participação nos trabalhos do Conselho.

Inúmeros são os desafios para participação das ONGs, destacando-se: (1) o difícil processo de obtenção de status consultivo para aquelas que ainda não o possuem; (2) os altos custos financeiros e a falta de disponibilidade de quadros para participar das sessões em Genebra; (3) a falta de capacitação sobre o funcionamento e modos de ação no CDH; (4) a falta de acesso à informação, incluindo as barreiras lingüísticas e (5) a dificuldade em enxergar benefícios concretos dessa participação para o trabalho do dia-a-dia em seus países de origem.

Frente a esses desafios, é importante buscar formas inovadoras de atuação. Dentre essas, a ação permanente das ONGs do Sul Global junto às capitais de seus países é essencial. Em nível nacional, especialmente nos Ministérios das Relações Exteriores, são decididas as grandes linhas de política externa, incluindo os posicionamentos a serem adotados pelas missões e delegações dos países junto ao Conselho de Direitos Humanos. Torna-se imperativo, assim, que as ONGs cobrem de seus respectivos governos mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação das diretrizes que guiarão suas atuações no CDH.

A coordenação de estratégias e a elaboração de ações conjuntas entre ONGs para atuação junto ao CDH, tanto em Genebra como nas capitais, é também fundamental por potencializar ações individuais, otimizar recursos e trocar experiências.

Não há dúvidas de que os principais responsáveis pelo sucesso do CDH são os países que o compõem. A Res. 60/251 prevê que o status do Conselho dentro do organograma da ONU será revisto em 2011, podendo tornar-se um dos seus principais órgãos, ao lado do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social. Essa mudança de estrutura, mais do que simbólica, evidenciaria a interdependência entre direitos humanos, desenvolvimento e paz. Tal revisão será sem dúvida um bom índice de avaliação dos cinco primeiros anos de trabalho do Conselho que, até lá, deverá provar-se efetivo no combate às violações dos direitos humanos, onde quer que elas ocorram.

Caberá às Organizações Não-Governamentais monitorar e cobrar dos Estados que coloquem a proteção aos direitos e à dignidade humana acima de quaisquer outros interesses. Não é prematuro afirmar que as ONGs terão muito trabalho

pela frente e que sua atuação junto ao CDH faz-se mais do que nunca necessária. Esse artigo busca contribuir para o sucesso da ação dessas organizações.

Principais características do CDH, inovações com relação à Comissão de Direitos Humanos, desafios para seu sucesso e formas de ação das ONGs

Descrevem-se, a seguir, as principais características do Conselho de Direitos Humanos, suas inovações com relação à extinta Comissão de Direitos Humanos, alguns desafios que se impõem ao Conselho e sugestões de formas concretas de ação das Organizações Não-Governamentais nesse novo órgão.

Vale ressaltar que as sugestões sobre como as ONGs podem agir no Conselho de Direitos Humanos não se reduzem àquelas estratégias permitidas apenas às ONGs com status consultivo junto ao ECOSOC. Essa aproximação independe, também, da distância entre as ONGs e a sede do Conselho em Genebra.

As informações contidas nas tabelas têm como referência as Resoluções A/RES/60/251 da Assembleia Geral e A/HRC/5/1 do Conselho de Direitos Humanos, além de artigos e relatórios sobre o assunto publicados até o momento.¹⁷ Ao todo são sete tabelas, na seguinte ordem:

- 1) Eleição dos países-membros e composição - pág. 11
- 2) Agenda e Programa de Trabalho - pág. 13
- 3) Métodos de Trabalho e Regras de Procedimento - pág.14
- 4) Mecanismo de Revisão Periódica Universal - pág. 16
- 5) Procedimentos Especiais - pág. 18
- 6) Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos - pág. 20
- 7) Procedimento de Denúncia - pág. 21

1) Eleição dos países-membros e composição

O processo eleitoral é considerado uma das maiores mudanças do Conselho de Direitos Humanos com relação à extinta Comissão de Direitos Humanos, por estar vinculado à Assembleia Geral da ONU e por incluir critérios para candidaturas. Ainda, cria-se com o Conselho a possibilidade de suspensão do mandato em caso de violações sistemáticas aos direitos humanos. A nova composição do CDH é também bastante inovadora, dando aos países da África e da Ásia força numérica proporcional superior àquela que detinham na Comissão.

Eleição dos países-membros e composição				
	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Composição	<p>O Conselho é composto por 47 países¹⁸ e qualquer país da ONU pode ser candidato</p> <p>Composição geográfica: 13 países da África, 13 da Ásia, 6 da Europa do Leste, 8 da América Latina e Caribe e 7 da Europa Ocidental e outros países¹⁹</p>	<p>Número de países-membros é inferior aos 53 integrantes da extinta Comissão</p> <p>Os países africanos e asiáticos, totalizam 26 assentos no CDH, 55% do total. Essa confortável maioria lhes dá poder para influenciar na agenda e nas prioridades a serem tratadas pelo Conselho, além da força numérica para aprovar ou não resoluções</p>	<p>Com a nova composição, a relação entre países africanos e asiáticos e os demais países do Conselho tenderá a ser diferente</p>	<p>Acompanhar e, se necessário, buscar influenciar nas posições dos países-membros e observadores do CDH, especialmente aqueles dos grupos africano e asiático, sabendo que cada grupo elege um país como porta-voz e a agir junto a esse país torna-se, então, essencial. É importante salientar que a ação de ONGs africanas e asiáticas é muito importante pois vários países desses grupos questionam a atuação de ONGs que não sejam nacionais ou de suas regiões</p>
Crítérios para candidatura	<p>São dois os critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cada Estado deverá contribuir para a promoção e proteção dos direitos humanos; 2. Cada Estado deverá comprometer-se voluntária e publicamente apresentando um documento que fundamente sua candidatura e explicitar suas intenções com relação ao Conselho (comprometimento voluntário) 	<p>Crítérios para candidatura são considerados uma das principais inovações do CDH, especialmente pela necessidade de apresentação pública de fundamentação da candidatura e explicitação das intenções de atuação no Conselho</p>	<p>Dificuldade de medir a contribuição para a promoção e a proteção dos direitos humanos de cada país</p> <p>Falta de concretude dos compromettimentos voluntários, tornando difícil verificar se estão ou não sendo cumpridos</p>	<p>Pressionar os países candidatos para que os seus compromettimentos voluntários contenham responsabilidades concretas a serem cumpridas durante seus mandatos e possam, assim, serem monitorados pela sociedade civil²⁰</p>
Eleições	<p>Países-membros são eleitos pela Assembléia Geral da ONU, por voto secreto e maioria absoluta (necessidade de obtenção de 97 dos 192 votos)</p>	<p>Eleição é feita diretamente pela Assembléia Geral tendo mais credibilidade e legitimidade do que aquela realizada pelos integrantes do ECOSOC para a antiga Comissão</p>	<p>Importância de ter eleições competitivas, com mais candidatos do que vagas disponíveis, para que possam ser eleitos realmente os melhores candidatos</p>	<p>Promover campanhas e ações conjuntas em apoio ou oposição a determinados candidatos, de acordo com seus históricos em direitos humanos e potencial comprometimento com o CDH, com o objetivo de influenciar os votos dos países da Assembléia Geral</p>
Comprometimento	<p>Os países eleitos devem se comprometer a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manter e promover as mais altas exigências em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos 2. Cooperar com os trabalhos do CDH 3. Passar pelo Mecanismo de Revisão Periódica Universal durante seus mandatos 	<p>A necessária passagem pelo Mecanismo de Revisão Periódica Universal durante o mandato torna-se "custo da integração ao Conselho"²¹</p>	<p>A credibilidade do CDH está estritamente ligada à qualidade e à efetiva participação de seus integrantes²²</p>	<p>Acompanhar o posicionamento de todos os Estados que compõem o CDH para averiguar seu comprometimento com o sucesso do Conselho, buscando influenciá-los sempre que necessário</p>
Mandato	<p>Mandato de 3 anos com uma possível reeleição sucessiva</p> <p>Assembléia Geral pode suspender mandato de país que cometer violações sistemáticas aos direitos humanos - maioria requerida de 2/3 dos presentes e votantes</p>	<p>Na extinta Comissão não havia limites para reeleições consecutivas nem possibilidade de suspensão de mandato</p>	<p>Maioria requerida de 2/3 para a suspensão do mandato dificulta, na prática, a aplicação dessa prerrogativa pela Assembléia Geral²³</p>	<p>Agir junto à Assembléia Geral da ONU para consideração de suspensão de mandato quando e se necessário</p>

2) Agenda e programa de trabalho

A agenda define os itens a serem tratados pelo Conselho de Direitos Humanos em suas sessões ordinárias e que são, então, acomodados no programa de trabalho anual e de cada sessão do Conselho.

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Princípios	Agenda deve ser baseada nos princípios de: universalidade, imparcialidade, objetividade, não-seletividade, diálogo construtivo e cooperação, previsibilidade, flexibilidade e transparência, <i>accountability</i> , equilíbrio, caráter inclusivo, perspectiva de gênero, implementação e acompanhamento das decisões	A agenda da Comissão não tinha explicitação dos princípios nos quais deveria basear-se	O calendário anual, bem como a agenda e o programa de trabalho de cada sessão, deve ser amplamente divulgado e previsível o suficiente para que aqueles de fora de Genebra, incluindo ONGs, possam se planejar para incidir e/ou participar das sessões	Acompanhar a divulgação de informações sobre a agenda e programa de trabalho das sessões pela <i>extranet</i> ²⁴ do CDH
Itens	Composta por 10 itens: (1) Questões de organização e procedimentos; (2) Relatório Anual do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e do Secretário Geral da ONU; (3) Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento; (4) Situações de direitos humanos que requerem a atenção do Conselho; (5) Órgãos e mecanismos de direitos humanos; (6) Revisão Periódica Universal; (7) Situação dos direitos humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados; (8) Seguimento e implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena; (9) Racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância, seguimento e implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban; (10) Assistência técnica e reforço da capacidade institucional	A agenda é mais curta, simples e concisa do que a da Comissão, ²⁵ porém geral o suficiente para que temas e questões relevantes de direitos humanos possam ser abordados Não separa direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais	A agenda continua contendo um item específico sobre “Situação dos direitos humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados” (item 7) o que, por si, já demonstra a seletividade e a politização herdadas da extinta Comissão Resoluções por país deverão ser adotadas ao longo da agenda e não apenas no item “Situações de direitos humanos que requerem a atenção do Conselho” (item 4). Caso contrário, corre-se o risco de excessiva politização da agenda como ocorria na extinta Comissão ²⁶	Atuar junto aos ministérios de relações exteriores, delegações em Genebra, <i>bureau</i> e secretariado do Conselho, para inserção ou dedicação de mais tempo na agenda a temas e situações prioritárias Além disso, requerer informação sobre as posições que os países pretendem adotar em cada item, buscando influenciá-los, se necessário

3) Métodos de trabalho e regras de procedimento

Definem o funcionamento geral das sessões ordinárias e especiais do Conselho, outras formas de reuniões possíveis, quórum para aprovação de resoluções, entre outros.

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Sessões ordinárias e especiais	<p>Devem acontecer ao menos 3 sessões ordinárias por ano, sendo uma principal,²⁷ por um total mínimo de 10 semanas de trabalho</p> <p>Podem ser realizadas sessões especiais sempre que preciso, a pedido de um dos países do Conselho e com apoio de 1/3 dos países-membros</p> <p>Sessões ordinárias e especiais devem ser públicas a não ser que se decida o contrário, permitindo, assim a participação das ONGs com status consultivo</p>	<p>Aumento do número de sessões ordinárias anuais para 3, enquanto na Comissão havia apenas uma</p> <p>Maior facilidade para realização de sessões especiais, que provavelmente se consolidarão como mecanismo importante de tratamento de situações em países específicos²⁸</p>	<p>O aumento do número de sessões ordinárias torna-se um desafio para a participação das ONGs de fora de Genebra por envolver custos adicionais e disponibilidade de quadros</p> <p>Garantia de diálogo efetivo entre os Estados e as ONGs antes e durante as sessões</p>	<p>Acompanhar as sessões pela transmissão via internet,²⁹ pelas informações divulgadas no site do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e <i>extranet</i> do CDH, além de informações provenientes de ONGs participantes das sessões</p> <p>Monitorar e buscar influenciar nos posicionamentos dos países durante as sessões – por meio das autoridades competentes nas capitais ou das delegações em Genebra</p> <p>Influenciar os países-membros para que peçam a realização de sessões especiais, sempre que necessário, convencendo-os da pertinência e urgência de tratamento de determinado tema ou situação de direitos humanos</p> <p>Além disso, as ONGs com status consultivo, podem:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Enviar documentos a serem considerados oficialmente durante as sessões, além de circular outros documentos durante essas 2. Participar presencialmente das sessões³⁰ e fazer intervenções orais³¹ 3. Realizar eventos paralelos durante as sessões para discussão de temas e situações específicas de violação aos direitos humanos 4. Organizar reuniões informais com as delegações durante as sessões 5. Realizar conferências de imprensa para dar publicidade aos acontecimentos da sessão

Métodos de trabalho e regras de procedimento

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Outros tipos de reunião	<p>1.Reuniões para informes e/ou consultas informais sobre potenciais resoluções ou decisões</p> <p>2.Reuniões informais abertas - convocadas pelo presidente do CDH para discutir a agenda das sessões, dar informação sobre propostas de resoluções, etc</p> <p>3.Reuniões organizacionais – realizadas ao início de cada ano de trabalho do CDH, para eleição do presidente e vice-presidentes, e antes de cada sessão para tratar de assuntos diversos</p> <p>4.Debates, seminários, grupos de trabalho e mesas redondas – podem acontecer e são definidos caso a caso</p>	Previsão de reuniões e consultas informais abertas à participação de diferentes atores, incluindo ONGs	Dificuldade de participação e obtenção de informações pelas ONGs de fora de Genebra (cabe aqui reconhecer o esforço do secretariado ³² do Conselho em dar publicidade e divulgar as informações decorrentes dessas reuniões)	As ONGs com status consultivo podem participar das diversas reuniões e consultas informais abertas que antecedem ou acontecem durante as sessões, além daquelas que ocorrem entre uma sessão e outra. A participação nas reuniões organizacionais é fundamental para obter informações relevantes sobre o programa de trabalho e temas/situações que serão abordados em cada sessão
Adoção de documentos	<p>Além de resoluções e decisões, o CDH pode adotar recomendações, conclusões, resumo das discussões e discursos do presidente</p> <p>O quórum para aprovação de resoluções ou qualquer outra decisão do CDH é de maioria simples dos membros presentes e votantes</p>		<p>Consolidação de um Conselho orientado por resultados e implementação efetiva das recomendações e não apenas pela quantidade de resoluções aprovadas</p> <p>Superação da prevalência de votação por blocos regionais e grupos de interesse, normalmente guiada por motivações políticas, em detrimento de votação por análise do mérito da ação proposta³³</p>	<p>Buscar identificar e influenciar, se necessário, no posicionamento (voto) de cada país com relação a uma determinada resolução</p> <p>Após a votação, divulgar os votos considerados “problemáticos”, exigindo que os países justifiquem suas posições</p> <p>Acompanhar e monitorar a implementação efetiva das recomendações contidas nas resoluções, nos relatórios dos relatores especiais ou em qualquer outra decisão do CDH</p>

4) Mecanismo de Revisão Periódica Universal

Mecanismo criado pela Resolução 60/251³⁴ da Assembléia Geral que prevê que todos os Estados integrantes da ONU (caráter universal) passarão periodicamente por um processo de revisão. O objetivo da revisão é averiguar o cumprimento pelos Estados de suas obrigações e seus comprometimentos internacionais em matéria de direitos humanos. É considerado o instrumento mais inovador do Conselho de Direitos Humanos por ter abrangência universal e buscar, assim, combater a seletividade e o duplo-*standard* no tratamento de situações de violações aos direitos humanos existente na Comissão de Direitos Humanos. Os países-membros do Conselho devem passar pela revisão durante seus mandatos e o ciclo de revisão será de 4 anos, ou seja, 48 países serão revisados por ano.

Por ser um mecanismo inteiramente novo, a tabela a seguir não conterá a coluna sobre as inovações com relação à extinta Comissão de Direitos Humanos:

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> Melhorar a situação dos direitos humanos em nível nacional Averiguar o cumprimento pelos Estados de suas obrigações e comprometimentos³⁵ Fortalecer a capacidade institucional do Estado e oferecer assistência técnica Compartilhar iniciativas bem sucedidas entre os Estados e outros atores relevantes Dar suporte para a cooperação para a promoção e proteção dos direitos humanos Encorajar a plena cooperação e envolvimento com o CDH, outros órgãos de direitos humanos e o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos 	<p>Melhorar realmente a situação dos direitos humanos em nível nacional, não sendo uma mera prestação de contas do país revisado</p> <p>Dificuldade em medir o cumprimento pelos Estados de suas obrigações em matéria de direitos humanos³⁶</p> <p>O Mecanismo de Revisão não pode, de forma alguma, comprometer a habilidade do Conselho em utilizar outros mecanismos de resposta a graves e sistemáticas violações de direitos humanos³⁷</p>	<p>Durante o processo de elaboração do relatório, as ONGs podem indagar seus Estados sobre como pretendem melhorar a situação de direitos humanos em nível nacional e sobre qual será a contribuição do mecanismo de revisão periódica para isso</p>
Informação a ser considerada	<ol style="list-style-type: none"> Relatório elaborado pelo Estado, em ampla consulta com atores nacionais, incluindo ONGs, e obedecendo à estrutura geral comum – 20 páginas Informação preparada pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos: (1) Compilação de informações existentes nos relatórios dos órgãos de tratados, relatores especiais e outros - 10 páginas e (2) Resumo de informações apresentadas por ONGs, Instituições Nacionais de Direitos Humanos e outros atores relevantes – 10 páginas 	<p>Qualidade e concretude das informações no relatório apresentado pelo Estado</p> <p>Efetiva participação de ONGs em nível nacional e limitações para submissão de informação ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos com relação ao idioma, formato específico, número de páginas e acesso ao Alto Comissariado</p> <p>Fortalecimento da fragmentação do sistema de proteção dos direitos humanos da ONU, pois não há papel formal para os Comitês de Tratados no mecanismo de revisão³⁸</p>	<p>Acompanhar nacionalmente a elaboração do relatório oficial a ser apresentado pelo Estado</p> <p>Submeter informações relevantes a serem consideradas pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos no documento sobre informações provenientes da sociedade civil</p>

Mecanismo de Revisão Periódica Universal

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Processo de revisão	<p>Revisão será feita em Grupo de Trabalho (GT) composto pelos 47 membros do Conselho, em 3 sessões anuais específicas. Cada Estado poderá decidir sobre a composição de sua delegação</p> <p>Momentos da Revisão/Diálogo Interativo: (1) Estado apresenta relatório; (2) Perguntas e comentários pelos membros do CDH; (3) Respostas por parte do Estado em revisão; (4) Apresentação do documento final com recomendações; (5) Tempo para comentários do Estado e/ou resposta a novas perguntas; (6) Comentários por outros atores, incluindo ONGs; (7) Adoção do documento final pela plenária do CDH</p>	<p>Por ser “processo inter-governamental” e sem participação de especialistas independentes, corre-se o risco de ser superficial com pouca informação e pouca exposição do país sob revisão³⁹</p> <p>Durante o diálogo interativo, a participação das ONGs está limitada ao momento prévio à aprovação do documento final, não podendo assim elaborar perguntas ou contribuir substantivamente para as recomendações que serão incluídas nesse documento</p>	<p>Influenciar para que os países incorporem especialistas independentes em suas delegações para o Grupo de Trabalho da revisão</p> <p>ONGs com status consultivo podem participar presencialmente das sessões onde os países serão considerados</p> <p>A participação de ONGs nacionais e/ou da mesma região do país revisado será fundamental nesse processo</p>
Documento final	<p>Será elaborado com auxílio de relatores indicados por 3 Estados escolhidos por sorteio, servindo em caráter pessoal. O Estado analisado poderá vetar um dos relatores e exigir que um dos três seja de sua região. Um dos relatores também pode se recusar a participar da revisão, sendo substituído por outro nome.</p> <p>Documento final será aprovado em plenária, com conclusões e/ou recomendações e compromissos voluntários, caso existam. As recomendações serão separadas em duas categorias: consensuais (aceitas pelo Estado) e não consensuais</p>	<p>Sistema de escolha dos relatores da revisão poderá abrir espaço para politização do mecanismo de revisão</p> <p>Previsão de 2 níveis de recomendações - aceitas e não-aceitas pelo Estado – fragiliza a autoridade do CDH e pode comprometer suas implementações</p>	<p>Buscar estratégias para influenciar na qualidade das recomendações, entre elas a divulgação na mídia das informações apresentadas pelos Estados,⁴⁰ esperando que a publicidade tenha efeito na qualidade da apresentação e do documento final</p>
Implementação das recomendações	<ol style="list-style-type: none"> 1. O Estado é o principal responsável por implementar as recomendações/decisões 2. O próximo ciclo de revisão deverá considerar as recomendações/decisões anteriores 3. A comunidade internacional ajudará a implementar as recomendações/decisões, com o consentimento do Estado em questão 4. O CDH poderá considerar, quando necessário, casos de persistente não-cooperação com a revisão 	<p>Importância da qualidade das recomendações e acompanhamento de sua implementação efetiva em nível nacional</p> <p>Inexistência de mecanismos concretos de <i>follow-up</i>, tornando ainda mais imprescindível que, no ciclo de revisão seguinte, o Conselho cobre dos Estados os avanços com relação às recomendações anteriores⁴¹</p>	<p>Acompanhar e monitorar, em nível nacional, a implementação efetiva das recomendações requerendo informação do Estado e utilizando métodos inovadores para a prestação de contas como, por exemplo, a realização de audiências públicas pelo Parlamento</p> <p>Atuar para que o CDH realize acompanhamento permanente das recomendações feitas ao Estado e essas sirvam de base para a próxima revisão</p>

5) Procedimentos especiais

São relatores e representantes especiais, especialistas independentes e grupos de trabalho que examinam, monitoram e elaboram relatórios sobre a situação dos direitos humanos: (1) em países específicos (relatores especiais por país) ou (2) com relação a temas específicos (relatores especiais temáticos).⁴² Durante o processo de construção institucional, os procedimentos especiais foram um dos tópicos mais polêmicos, com questionamento sobre a necessidade de sua existência e tentativa de enfraquecimento desse sistema por vários países-membros.

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Critérios de Elegibilidade	<p>1. Critérios técnicos e objetivos: não pode acumular cargos/mandatos na ONU nem ficar mais do que 6 anos em mandato, além da proibição de exercer funções governamentais ou conflitantes com o cargo em seu país de origem.</p> <p>2. Critérios gerais: expertise, experiência relacionada ao campo de ação do mandato, independência, imparcialidade, integridade pessoal e objetividade</p>	Definição de critérios técnicos e objetivos para elegibilidade de relatores especiais	Mesmo com os avanços na identificação de critérios, a atmosfera de hostilidade dos países contra os relatores especiais por país nos leva a crer que a criação de novos mandatos será muito difícil ⁴³	
Processo de nomeação	<p>1. Lista pública preparada pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos contendo nomes de especialistas elegíveis indicados por governos, grupos regionais, organizações internacionais, ONGs, outros órgãos de direitos humanos e indivíduos</p> <p>2. Lista enviada ao Grupo Consultivo, composto por uma pessoa de cada uma das 5 regiões, que seleciona candidatos elegíveis para as vagas e entrega nova lista ao presidente do CDH</p> <p>3. A partir das indicações do Grupo Consultivo, presidente apresenta um nome para cada vaga</p> <p>4. Nomes são submetidos à aprovação da plenária</p>	Todo o processo de nomeação é novo, especialmente a elaboração de lista pública pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e a criação de Grupo Consultivo	A composição do Grupo Consultivo pode dar margem à politização do processo de seleção pelos grupos regionais ⁴⁴	Indicar nomes de candidatos a relatores especiais ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e acompanhar permanentemente a lista pública preparada por esse

Procedimentos especiais

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Mandatos e cooperação dos Estados	<p>Duração dos mandatos: 3 anos para procedimentos temáticos e um ano para procedimentos por país</p> <p>De acordo com a Resolução 60/251, todos os mandatos atuais serão revistos⁴⁵</p>	<p>Definição prévia da duração dos mandatos temáticos e por país</p> <p>Elaboração e aprovação de Código de Conduta – CoC,⁴⁶ proposto pelo Grupo Africano, contendo série de regras sobre métodos de trabalho e normas de conduta dos relatores especiais, especialmente durante missões aos países</p>	<p>Garantir que o Código de Conduta não afete a independência e a efetividade do trabalho dos relatores especiais</p> <p>Garantir que a revisão dos mandatos não seja politizada e leve em conta a real necessidade de existência dos procedimentos especiais</p> <p>Diminuir a resistência dos Estados em cooperar. Os Estados, em muitos casos, não respondem às comunicações enviadas a eles pelos relatores especiais ou não permitem a entrada dos relatores em seus territórios</p>	<p>Enviar solicitação aos relatores especiais pedindo que façam visitas a determinados países ou trabalhem sobre tema específico</p> <p>Organizar e/ou participar de reuniões entre relatores especiais e sociedade civil durante suas missões aos países</p> <p>Pressionar os Estados a fazerem convite aberto a todos os relatores especiais, aceitando <i>a priori</i> visitas ao país, e a responderem seus pedidos de informação</p>
Apresentação dos relatórios	<p>A apresentação dos relatórios elaborados pelos procedimentos especiais acontece durante as sessões do Conselho, em momentos chamados de diálogo interativo (<i>interactive-dialogue</i>)</p>	<p>Os diálogos interativos já existiam na Comissão. Porém observam-se algumas mudanças positivas no Conselho, como alocação de 1 hora para apresentação dos relatórios por cada relator e participação das ONGs após cada apresentação, o que parece ter refletido na melhoria do nível de participação dos países-membros nesses momentos⁴⁷</p>	<p>Garantir a qualidade dos diálogos interativos tanto em relação ao nível de participação, quanto aos seus desdobramentos</p>	<p>Acompanhar a divulgação dos relatórios pelos relatores especiais, que acontece com certa antecedência a sessões em que serão apresentados</p> <p>Acompanhar e monitorar a implementação efetiva das recomendações contidas nos relatórios elaborados pelos relatores especiais</p> <p>Além disso, as ONGs com status consultivo podem participar dos diálogos interativos</p>

6) Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos

É o órgão subsidiário ao Conselho de Direitos Humanos que substitui a antiga Sub-Comissão de Direitos Humanos (Sub-Comissão). Sua função é oferecer apoio consultivo temático ao Conselho.

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Função	<p>Deve prover expertise ao CDH da maneira requerida por esse, focando sua ação em estudos e pesquisas</p> <p>Não pode adotar decisões ou resoluções, mas pode recomendar ao CDH que se aprofunde em determinado tema</p>	<p>Muito pouca inovação, prosseguindo com a tendência de enfraquecimento do mandato da Sub-Comissão, iniciada em 2000</p>	<p>Função pouco propositiva, limitada a assuntos temáticos</p> <p>O Comitê não pode ter iniciativa própria, o que atinge fortemente seu poder de iniciar estudos, identificar tendências e lacunas em matéria de direitos humanos, entre outros⁴⁸</p>	<p>Sugerir aos Estados membros do CDH temas a serem tratados pelo Comitê Consultivo</p>
Critérios para candidatura, eleição e composição	<p>Composto por 18 especialistas independentes, servindo em caráter pessoal, e respeitando a seguinte distribuição geográfica: 5 África, 5 Ásia, 2 Europa do Leste, 3 Europa Ocidental e outros países e 3 América Latina e Caribe</p> <p>Mandato de 3 anos com possibilidade de uma reeleição</p> <p>Critérios para apresentação de candidatos e eleição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Critérios técnicos e objetivos 2. Não poderão ser eleitos indivíduos: (1) ocupando cargos no governo ou outros cargos conflitantes e (2) que acumulem outros cargos na ONU <p>São eleitos pelo CDH com base em lista preparada pelo secretariado</p> <p>Qualquer Estado membro da ONU, em consulta com Instituições Nacionais de Direitos Humanos e ONGs, pode propor candidatos para essa lista</p>	<p>Número menor de especialistas, se comparado aos 26 integrantes da Sub-Comissão</p> <p>Limitação da duração do mandato</p> <p>Existência e publicidade de critérios técnicos e objetivos para proposição de candidatos e eleição dos especialistas</p>	<p>Garantir a independência e qualidade/expertise dos membros</p>	<p>Em nível nacional, indicar ao Estado nomes de candidatos a especialistas independentes e explicitar apoio ou oposição a nomes que estejam sendo cogitados por este, com base nos critérios para apresentação de candidatos e eleição</p>
Sessões	<p>Realizará 2 sessões de, no máximo, 10 dias de trabalho por ano</p> <p>Sessões adicionais e criação de grupos de trabalho poderão ocorrer se aprovadas pelo Conselho</p> <p>Deverá interagir continuamente com Estados, Instituições Nacionais de Direitos Humanos e ONGs; e esses poderão participar de suas sessões</p>	<p>Realizará 2 sessões por ano e não apenas uma como a extinta Sub-Comissão. No entanto, a Sub-Comissão encontrava-se durante 3 semanas - número de dias de trabalho superior aos 10 dias anuais autorizados para o novo Comitê Consultivo</p>	<p>“Para maximizar o tempo disponível de trabalho e focar as discussões, o Comitê Consultivo precisa organizar bem o seu tempo e elaborar uma agenda clara para suas sessões, com devida antecedência para possibilitar a participação das ONGs”⁴⁹</p> <p>Futuro incerto dos grupos de trabalho hoje existentes e pouca clareza de como será a criação eventual de novos grupos</p>	<p>ONGs com status consultivo podem participar das sessões e dos grupos de trabalho do Comitê Consultivo⁵⁰</p>

7) Procedimento de denúncia⁵¹

Procedimento pelo qual indivíduos e ONGs podem fazer denúncias de violações sistemáticas aos direitos humanos,⁵² que ocorrem em qualquer parte do mundo sob qualquer circunstância.

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Critérios de Admissibilidade	A comunicação de uma denúncia de violação sistemática aos direitos humanos deve: (1) não ter motivação política manifesta; (2) conter descrição factual, incluindo qual o direito que está sendo violado; (3) não ter linguagem abusiva; (4) ser submetida por vítima ou grupo que representa/ defende a vítima; (5) não ser baseada unicamente em relatórios disseminados pela mídia; (6) não ser caso que já esteja sendo tratado por órgãos ou procedimentos especiais da ONU ou sistema regional de direitos humanos e (7) só ser apresentado após exaustão dos recursos internos ou prova de que tais recursos são ineficientes	Na Comissão, não eram aceitos casos que, por seu escopo, pudessem ser tratados por algum procedimento especial ou por algum órgão de denúncia ligado a um tratado ratificado pelo Estado ⁵³		Apresentar denúncias de violações sistemáticas aos direitos humanos: ⁵⁴ o país denunciado não precisa ter ratificado tratados de direitos humanos
Processo antes de envio ao CDH	Denúncia passará por 2 Grupos de Trabalho (GTs): 1º - GT sobre Comunicações (GT1): decidirá sobre admissibilidade da denúncia. Composto por 5 especialistas independentes, um de cada grupo regional, indicados pelo Comitê Consultivo do CDH. Se a comunicação for admitida, é passada para o GT2 2º - GT sobre Situações (GT2): apresentará ao CDH relatório sobre a situação ou poderá dar o caso por encerrado. É composto por 5 membros indicados pelos países integrantes do CDH, de acordo com os 5 grupos regionais, e servindo em capacidade pessoal Os GTs devem se encontrar ao menos 2 vezes por ano, por no mínimo 5 dias de trabalho em cada	Realização de mais encontros dos 2 Grupos de Trabalho que devem apresentar justificativas de suas decisões	Reconstruir a credibilidade do procedimento, que fora afetada nos últimos anos da Comissão, enfrentando seus principais problemas ⁵⁵ : (1) Dificuldade de obter informação dos Estados; (2) Duplo padrão no tratamento dos países; (3) Lentidão do processo, desde a comunicação até tratamento pelo Conselho; (4) Resolução 1503, apesar da revisão, mostra-se antiquada em diversas situações	Acompanhar o processo de indicação pelo Comitê Consultivo dos 5 integrantes do Grupo de Trabalho sobre Comunicações

Procedimento de denúncia

	Principais características do CDH, segundo as resoluções A/Res/60/251 e A/HRC/5/1	Inovações com relação à extinta Comissão	Desafios para o sucesso do novo órgão	Formas de ação das ONGs
Confidencialidade, sigilo e informação	<p>Todo o processo é confidencial a não ser que o CDH decida ao contrário por orientação do GT2</p> <p>O autor da denúncia poderá pedir que sua identidade seja mantida em sigilo e deverá ser informado quando: (1) a denúncia for registrada pelo procedimento; (2) a comunicação for considerada inadmissível pelo GT1 ou enviada ao GT2; (3) a comunicação estiver pendente em um dos Grupos de Trabalho e (4) o caso for dado por encerrado pelo CDH, indicando o final do processo</p> <p>O Estado acusado deve ser mantido informado nas etapas 2, 3 e 4 descritas acima</p>	O autor da denúncia deverá ser mantido informado durante todo o processo e pode pedir que sua identidade seja mantida em sigilo	A manutenção do caráter confidencial dificultará, entre outros, a ação das ONGs	Ficar vigilante para que seja cumprida a previsão de manter o autor da denúncia informado durante todo o processo
Papel do CDH	<p>O Conselho deverá considerar situações enviadas pelo GT2 no mínimo uma vez por ano e pode tomar as seguintes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dar o caso por encerrado sem adotar medidas 2. Manter o caso em aberto e pedir ao Estado em questão que submeta informação relevante 3. Manter o caso em aberto e indicar um especialista independente para monitorar a situação e reportar ao CDH 4. Tornar o caso público 5. Recomendar ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos que ofereça suporte técnico, reforço à capacidade institucional ou consultoria ao Estado em questão 		Procedimento continua não oferecendo nenhuma resposta concreta para alívio da situação das vítimas ⁵⁰	Acompanhar as atividades do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos quando o CDH houver pedido a esse que ofereça suporte técnico, reforço à capacidade institucional ou consultoria ao Estado em questão
Prazos	<p>O Estado acusado deverá cooperar com o procedimento fornecendo informações sempre que requerido pelos GTs, no prazo máximo de 3 meses</p> <p>O prazo entre a comunicação da denúncia ao Estado em questão e a consideração do caso pelo CDH não pode ser superior a 24 meses</p>	Reforço da necessidade de cooperação do Estado, com estabelecimento de prazo para envio de informação	Dificuldade de obter informações dos Estados	

NOTAS

1. Agradeço a Thiago Amparo e Camila Asano pelo auxílio na sistematização das informações contidas nesse artigo e o incansável trabalho junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, como integrantes da Conectas Direitos Humanos.
2. Ex-Secretário Geral da ONU, durante seu discurso na sessão inaugural do Conselho de Direitos Humanos, "*The Secretary General Address to the Human Rights Council*", em 19 de junho de 2006.
3. Assembléia Geral, *Human Rights Council*, Resolução A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, disponível em <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf>, último acesso em 30 de agosto de 2007.
4. Ibid.
5. ONU, Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, ainda não em vigor disponível em <<http://www.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm>>, último acesso em 15 de setembro de 2007.
6. ONU, Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (rascunho/draft), Res. 2006/2, 2006: disponível em <<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcouncil2-2006.html>>, último acesso em 12 de setembro de 2007.
7. A primeira sessão do Conselho de Direitos Humanos (CDH) ocorreu de 19 a 30 de junho de 2006 em Genebra.
8. Assembléia Geral, *Human Rights Council*, Resolução A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, Parágrafo 6.
9. Conselho de Direitos Humanos, Institutional building of the United Nations Human Rights Council, Res. A/HRC/5/1, 18 de Junho de 2007, disponível em <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/5session/reports.htm>>, último acesso em 10 de setembro de 2007.
10. Criado pela Res. 60/251 de 3 de abril de 2006 da Assembléia Geral prevê que todos os Estados integrantes da ONU passarão periodicamente por um processo de revisão com o objetivo de averiguar o cumprimento de suas obrigações e seus comprometimentos internacionais em matéria de direitos humanos.
11. International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *A New Chapter for Human Rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Genebra/Suíça, Junho/2006, p.88, disponível em <www.ishr.ch>, ultimo acesso em 21 de agosto de 2007.
12. ONU, ECOSOC, Resolução 1996/31 - Consultative Relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 de julho de 2006, disponível em <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/index.htm>, último acesso em 30 de setembro de 2007.
13. Veja critérios para obtenção de status consultivo junto ao ECOSOC em: ECOSOC, *How to obtain Consultative Status with ECOSOC*, disponível em <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/howtoapply.htm>>, último acesso em 11 de setembro de 2007.
14. Assembléia Geral, *Human Rights Council*, Resolução A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, Parágrafo 11.
15. Em R. Brett, *Neither Mountain nor Molehill – UN Human Rights Council: one year on*, Quaker United Nations Office, Genebra/Suíça, agosto de 2007, p. 13, disponível em <www.quono.org>, ultimo acesso em 10 de setembro de 2007.
16. As ONGs européias representam 37% e as norte-americanas 29% do total. Dados disponíveis em ECOSOC, *Number of NGO's in Consultative Status with the council by Region, 2007*, disponível <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/pie2007.html>>, último acesso em 12 de setembro de 2007.
17. Agradecimento especial a três referências bibliográficas, fundamentais para elaboração desse artigo: International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *A New Chapter for Human Rights*

– a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, *op. cit.*; Y. Terligen, “The Human Rights Council, A New Era in UN Human Rights Work?”, *Ethics & International Affairs*, v. 21, number 2, 12 de junho de 2007 e M. Abraham, *Building the New Human Rights Council – outcome and analyses of the institution-building year*, Genebra/Suíça, Friedrich Ebert Stiftung, Agosto de 2007, disponível em <www.fes-globalization.org/geneva>, último acesso em 11 de setembro de 2007.

18. Veja a lista dos atuais integrantes do CDH em ONU, *Membership of the Human Rights Council*, disponível em <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>>, último acesso em 30 de agosto de 2007.

19. Na Comissão de Direitos Humanos, a composição geográfica era: 15 países africanos, 12 asiáticos, 5 da Europa do Leste, 11 da América Latina e Caribe e 10 da Europa Ocidental e outros países. Tanto na Comissão quanto no Conselho, a divisão geográfica é refletida em 5 “grupos regionais” de atuação mais ou menos coesa: grupo africano, grupo asiático, grupo da Europa do leste, grupo da América Latina e Caribe (GRULAC) e grupo da Europa Ocidental e outros grupos (WEOG).

20. Sobre esse assunto, veja o relatório Commonwealth Human Rights Initiative, *Easier Said than Done – a report on the commitments and performances of the Commonwealth members of the UN Human Rights Council*, 2007, disponível em <www.humanrightsinitiative.org>, último acesso em 15 de setembro de 2007.

21. R. Brett, *op. cit.*, p. 5.

22. *Ibid.*, p.15.

23. C. Villan Duran, “Luzes e Sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”, *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 5, ano 3, São Paulo/Brasil, 2006, p.11, disponível em <www.revistasur.org>, último acesso em 15 de setembro de 2007.

24. Os documentos oficiais do Conselho são disponibilizados em seu site oficial <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>> ou sua extranet, <<http://portal.ohchr.org/>> (login: hrc extranet e senha: 1session).

25. Comissão de Direitos Humanos, Resolução 1998/84, 24 de abril de 1998, disponível em <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/a2d51307fc6f017680256672004dd8_c2?Opendocument>, último acesso em 2 de setembro de 2007.

26. International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *op. cit.* p.26.

27. Realizada anualmente em Março, durante a qual acontece o Segmento de Alto Nível com participação de ministros de Estado e embaixadores dos países-membros.

28. Y. Terligen, *op. cit.*

29. As sessões do Conselho de Direitos Humanos são transmitidas ao vivo pela internet em <<http://www.un.org/webcast/unhrc/index.asp>> (*webcasting*), último acesso 23 de agosto de 2007.

30. A única forma de ONGs sem status consultivo participarem das reuniões do CDH é compondo delegações de ONGs com status consultivo, quando autorizado pelas últimas e agindo em seus nomes.

31. Ao final dos diálogos interativos e debates são destinados 3 minutos para cada ONG inscrita fazer sua intervenção oral.

32. O Secretariado está a cargo do escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e é responsável por tradução, impressão, circulação e conservação dos documentos oficiais do CDH.

33. A New Chapter for Human Rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, *op. cit.*, p. 28.

34. Assembléia Geral, *Human Rights Council*, Resolução A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, parágrafo 5.

35. Segundo a Resolução A/HRC/5/1, as referências para revisão são: (1) Carta da ONU, (2) Declaração Universal dos Direitos Humanos, (3) Convenções e pactos dos quais o Estado é parte, (4) Compromissos

voluntários assumidos pelo Estado – incluindo aqueles feitos durante sua candidatura ao CDH, (5) Direito internacional humanitário, quando aplicável.

36. C. Villan Duran, *op. cit.*.

37. International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *op. cit.*, p.84.

38. C. Villan Duran lamenta que não tenham sido estabelecidas relações institucionais permanentes entre os Comitês de Tratados e o Conselho de Direitos Humanos, em C. Villan Duran, *op. cit.*, p. 15.

39. Segundo P. Hicks (Human Rights Watch), “As possibilidades de utilização das revisões para expor as violações e pressionar para mudanças são vastas. No entanto, o espírito de ‘mútua proteção’, que limitou ações do Conselho até agora, pode infectar também as revisões”, em P. Hicks, “Don’t Write if Off Yet”, *International Herald Tribune*, 21 de junho de 2007, disponível em <www.hrw.org>, último acesso em 22 de agosto de 2007.

40. M. Abraham, *op. cit.*, p.40.

41. Ver também Anistia Internacional, “Conclusion of the United Nations Human Rights Council’s institution building: Has the spirit of General Assembly resolution 60/251 been honoured?”, 20 de junho de 2007, disponível em <www.amnesty.org> Index: OIR 41/015/2007 (Public), último acesso em 15 de agosto de 2007.

42. Veja a lista de atuais Relatores Especiais (temáticos e por país) em <<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>>, último acesso em 15 de setembro de 2007.

43. M. Abraham, *op. cit.*, p. 29.

44. *Ibid.*, p. 5.

45. No entanto, os mandatos dos relatores especiais para Cuba e Bielorrússia foram extintos logo na 5ª Sessão do CDH, por pressão política dos dois países.

46. As ONGs foram contundentes e persistentes na tentativa de convencer o grupo africano de que não havia necessidade de elaboração de um código de conduta para os relatores especiais, temendo que esse código limitasse a autonomia e a independência desse sistema. Conselho de Direitos Humanos, Resolução A/HRC/5/L.3/Rev.1 (Código de Conduta), 18 de junho de 2007.

47. R. Brett, *Neither Mountain nor Molehill – UN Human Rights Council: one year on*, *op. cit.*, pp 5 e 9.

48. M. Abraham, *op. cit.*, p. 17.

49. *Ibid.*, p. 18.

50. Na Sub-Comissão tornou-se prática a não-obrigatoriedade de status consultivo para participação das ONGs nos Grupos de Trabalho, o que pode dar margem à prática semelhante no novo Comitê Consultivo.

51. O Procedimento de denúncia da extinta Comissão de Direitos Humanos tinha como base as Resoluções 1503 (XLVIII) do ECOSOC, disponível em [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/1970.1503.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/1970.1503.En?OpenDocument) e sua versão revisada, a Resolução 2000/3, de 19 de junho de 2000, disponível em [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.RES.2000.3.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.RES.2000.3.En?OpenDocument), último acesso em 12 de setembro de 2007. O novo procedimento de denúncia conversa diversas características relacionadas a essas duas resoluções.

52. Não são aceitos casos individuais.

53. M. Abraham, *op. cit.*, p. 21.

54. O envio deve ser feito ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e pode ser feito por ONGs sem status consultivo junto ao ECOSOC.

55. International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *op. cit.*, p.66.

56. *Ibid.*, p.65.



CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Professora Associada de Sociologia da Universidade de São Francisco e Pesquisadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Endereço: Departamento de Sociologia, Universidade de São Francisco, 2130 Fulton Street, São Francisco, CA 94117, EUA. E-mail: santos@usfca.edu

RESUMO

Este artigo analisa o crescente uso, por ONGs locais e transnacionais de direitos humanos, dos instrumentos jurídicos internacionais para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, um fenômeno que a autora denomina de “ativismo jurídico transnacional”.

ABSTRACT

This paper analyzes the increased use, by local and transnational human rights NGOs, of international legal instruments for the recognition and protection of human rights, a phenomenon the author calls “transnational legal activism”.

RESUMEN

Este trabajo analiza el uso creciente que las ONG locales y transnacionales de derechos humanos hacen de instrumentos legales internacionales para reconocer y proteger los derechos humanos, fenómeno que la autora denomina “activismo legal transnacional”.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS-CHAVE

Mobilização jurídica transnacional – Direitos humanos e globalização – Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Brasil – Violência contra as mulheres – Discriminação racial.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL E O ESTADO: REFLEXÕES SOBRE OS CASOS APRESENTADOS CONTRA O BRASIL NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Cecília MacDowell Santos

Introdução¹

Desde os anos 90, como parte do processo de globalização, nós temos testemunhado o aumento da transnacionalização das instituições legais e da mobilização jurídica, dois lados de um fenômeno denominado pelos juristas de “judicialização global”² e “litigância transnacional”.³ A judicialização global surge através da criação de cortes internacionais *ad hoc* ou permanentes e tribunais arbitrais, bem como por intermédio do crescente recurso às instituições internacionais judiciais ou quase judiciais para lidar com disputas sobre questões comerciais e direitos humanos. A litigância transnacional engloba as disputas entre os Estados, entre indivíduos e Estados e entre indivíduos através de suas fronteiras nacionais. Essas mudanças jurídicas no contexto da globalização têm aumentado os debates sobre quando a judicialização global é desejável ou efetiva em fortalecer o Estado de Direito e promover a democracia local e global. Contudo, tanto os defensores nem os críticos dessa judicialização têm conseguido analisar criticamente a política global do Estado de Direito em legitimar o projeto neoliberal hegemônico, o qual enfraquece a capacidade dos Estados nacionais em cumprir as normas de direitos humanos.⁴ Além disso, a maioria dos estudos sobre o direito e a globalização não atenta suficientemente para o papel das organizações não-governamentais de direitos humanos (ONGs), ou para o papel central e, muitas vezes, contraditório do Estado nas batalhas jurídicas transnacionais pelo reconhecimento e proteção dos direitos humanos.

O objetivo deste artigo é refletir sobre a relação entre a mobilização jurídica

Ver as notas deste texto a partir da página 52.

transnacional e o Estado através de uma análise do uso crescente, por ONGs locais e transnacionais de direitos humanos, dos instrumentos jurídicos internacionais para o reconhecimento e proteção desses direitos.⁵ Analisando os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (daqui a diante, CIDH), o artigo procura oferecer instrumentos teóricos para se refletir acerca das estratégias e limitações do que chamo de “ativismo jurídico transnacional” vis-à-vis as respostas apresentadas pelo Estado. Por ativismo jurídico transnacional refiro-me a um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos. As respostas do Estado brasileiro serão analisadas à luz do conceito de “Estado heterogêneo”, qual seja, um Estado que, devido a pressões nacionais e internacionais contraditórias, assume lógicas diferentes de desenvolvimento e ritmo, tornando impossível a identificação de um modelo coerente de ação estatal comum a todos os setores ou campos de ação.⁶

O ativismo jurídico transnacional pode ser visto como uma tentativa não simplesmente de remediar abusos individuais, mas também de (re)politizar ou (re)legalizar a política de direitos humanos ao provocar as cortes internacionais ou sistemas quase judiciais de direitos humanos e levá-los a agirem diante das arenas jurídicas e políticas nacionais e locais. As estratégias do ativismo jurídico transnacional estão situadas histórica e politicamente. Por isso, elas devem ser objeto de pesquisa empírica. Uma vez que o Estado é um ator principal nas batalhas jurídicas transnacionais sobre direitos humanos, é importante investigar tanto sobre as práticas dos defensores jurídicos transnacionais quanto como o Estado responde a eles. Isso nos auxilia a entender melhor não somente como os atores da sociedade civil se engajam na mobilização jurídica transnacional, mas também como o Estado se refere às normas internacionais de direitos humanos e como os discursos e as práticas ligados aos direitos humanos são desenvolvidos em diferentes setores do Estado e em diversos níveis da atuação estatal.

Analisando entrevistas e conversas com ativistas de direitos humanos no Brasil, bem como pesquisas de arquivo, incluindo documentos legais e dados colhidos de ONGs de direitos humanos e da página na internet da Organização dos Estados Americanos, este artigo mostrará que as práticas das ONGs locais e transnacionais de direitos humanos, nos casos apresentados por elas à CIDH, constituem um exemplo de ativismo jurídico transnacional. No entanto, como o estudo de caso ilustrará, suas realizações, embora importantes, têm sido muito limitadas, seja em razão da precária eficácia do direito internacional dos direitos humanos, seja pelas contradições internas e heterogeneidade do Estado brasileiro em questões de direitos humanos. Além de uma visão geral dos casos apresentados contra o Brasil na CIDH, apresentarei um exame mais aprofundado de três casos

relativos, respectivamente, à “luta pela memória” no caso Guerrilha do Araguaia; a questão da violência doméstica enfrentada no caso Maria da Penha; e o problema da discriminação racial discutido no caso Simone Diniz. Cada um desses casos mostrará que os discursos e as práticas do Estado quando se trata de direitos humanos são heterogêneos e contraditórios nos âmbitos nacional e local da administração. A seguir, começo com uma revisão crítica da pesquisa existente sobre direito, globalização e mobilização jurídica transnacional. Em segundo lugar, situo o estudo de caso dentro do contexto político mais amplo da democratização e da perpetuação das violações de direitos humanos no Brasil. Essa parte é seguida pela discussão sobre o ativismo jurídico transnacional na CIDH e o papel contraditório do Estado brasileiro com relação à política de direitos humanos.

Estudos sobre direito, globalização e mobilização jurídica transnacional

Os juristas têm analisado a internacionalização do judiciário a partir de uma perspectiva de resolução de disputas, debatendo se a judicialização global é inevitável e desejável para o fortalecimento efetivo e equitativo do Estado de Direito.⁷ Em um lado do debate estão aqueles a favor de uma regulamentação jurídica global sobre jurisdição e julgamentos, tanto no âmbito cível e comercial, quanto para resolução de questões criminais.⁸ Slaughter, por exemplo, é uma entusiasta do surgimento do que ela chama de “comunidade global de cortes” e “jurisprudência global”, visto por ela como consequência da expansão da “litigância transnacional”.⁹ De acordo com Slaughter, a resolução internacional de disputas tem sido substituída cada vez mais pela litigância transnacional, uma significativa mudança no sistema jurídico internacional. Tradicionalmente, as disputas internacionais envolviam Estados e eram resolvidas sob os auspícios do sistema internacional. A litigância transnacional, ao contrário, engloba cortes internas e internacionais, envolvendo casos entre Estados, entre indivíduos e Estados e entre indivíduos através de suas fronteiras. Slaughter destaca que a litigância transnacional tipicamente refere-se a disputas comerciais, como nos casos apresentados à Organização Mundial do Comércio (OMC), ao Acordo Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) e ao Tribunal das Águas.

No outro lado do debate estão aqueles que não vêem a judicialização global como um desenvolvimento inevitável do direito internacional e parecem estar menos entusiasmados com essa tendência. Observando que, na Europa e na América Latina, “a habilidade dos indivíduos em procurar um recurso contra o seu governo tem avançado rapidamente no âmbito internacional”, Ratner discute os limites da “judicialização global” focando na internacionalização da legislação criminal e nos obstáculos para a efetividade da Corte Penal Internacional.¹⁰ Ratner, um antigo membro da Assessoria Jurídica do Departamento de Estado dos EUA,

argumenta que a judicialização global não é nem inevitável, nem efetiva nem desejável se ela for desviar recursos dos métodos não judiciais destinados ao cumprimento do direito e à resolução de disputas, tais como diplomacia, negociações e sanções. A visão dele de que a “*soft law*”¹¹ é mais efetiva em enfrentar as disputas internacionais é também baseada em sua experiência no Alto Comissariado para Minorias Nacionais da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Ao apresentar idéias sobre os aspectos procedimentais e obstáculos à globalização do Estado de Direito e dos julgamentos, os juristas têm abordado o fenômeno da judicialização global e litigância transnacional a partir de uma perspectiva restrita, legalista. Eles têm focado principalmente na resolução de disputas que lidam com questões comerciais, adotando uma perspectiva individualista e doutrinária que desconsidera as relações complexas entre diferentes ideologias jurídicas e relações de poder entre diversos atores jurídicos. Quando discutem violações de direitos humanos, eles também tratam das disputas de uma perspectiva individualista, como se os interesses das partes em questão e os remédios buscados por eles dissessem respeito apenas a questões legais e pudessem ser separados da política e da cultura. Além disso, os juristas frequentemente abordam as cortes internacionais e as instituições quase judiciais ou como entidades separadas, ou como instituições fundidas em uma só “comunidade global de cortes” em desenvolvimento. Ambas as perspectivas desconsideram o papel que as ONGs e os Estados nacionais possuem como partes envolvidas nas disputas domésticas e internacionais, bem como na constituição dos sistemas judicial e quase judicial tanto interno quanto internacional.

Estudos sobre redes para defesa de causas transnacionais [*transnational advocacy networks*, na versão original em inglês], ativismo transnacional e globalização anti-hegemônica têm contribuído para o nosso entendimento acerca do ativismo transnacional de direitos humanos.¹² Em seu trabalho inovador nessa área, Keck e Sikkink definem “redes” como “formas de organização caracterizadas por modelos voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca. Apesar das diferenças entre os âmbitos doméstico e internacional, o conceito de rede transita bem por estas esferas, porque ele enfatiza as relações fluidas e abertas entre atores comprometidos e instruídos trabalhando em áreas específicas”.¹³ Os autores chamam essas redes de “redes para defesas de causas, pois defensores advogam causas alheias ou defendem uma causa ou máxima [...]. Elas são organizadas para promover causas, idéias principistas e normas e, com frequência, envolvem indivíduos apoiando mudanças políticas que não podem ser facilmente atribuídas a um entendimento racionalista de seus ‘interesses’”.¹⁴ O conceito de “redes para defesa de causas transnacionais” é mais útil que “litigância transnacional” para expor as relações de poder inerentes às lutas pela definição e proteção dos direitos humanos. No entanto, esse conceito não trata

especificamente das práticas *jurídicas* e da mobilização *jurídica* transnacional.

Dede os anos noventa, as interações jurídicas através das fronteiras e a globalização do Estado de direito têm surgido como um novo campo de pesquisa da sociologia jurídica.¹⁵ Duas abordagens podem ser identificadas nesse campo, desde uma análise institucional e sistemática até um exame mais político e crítico da relação entre direito e globalização. Esta abordagem procura analisar a relação entre as instituições jurídicas e não jurídicas com o objetivo de desvendar as características da cultura jurídica global em desenvolvimento. Essa análise levanta questões sobre “o fato de se usar ou evitar os processos legais, bem como questões sobre as culturas jurídicas, os tipos de disputas, formas de decisão ou ainda sobre as atitudes e estratégias dos atores legais”.¹⁶ A importância dessa abordagem reside na atenção que presta tanto aos atores legais e às culturas jurídicas, quanto às relações desiguais de poder entre esses atores. Porém, ela foca principalmente em disputas comerciais e na elite internacional, ao mesmo tempo em que tende a ofuscar a relação entre a globalização do direito e a política. Por não examinar as práticas de atores do movimento social e seu engajamento através das instituições jurídicas, essa abordagem também desconsidera os processos de globalização e o duplo papel assumido pelo Estado tanto como promovedor quanto como violador de direitos humanos.

A abordagem política e crítica do direito e globalização baseia-se em estudos da sociologia jurídica sobre o direito visto como um instrumento de “conflito social”¹⁷ e como uma “tática do movimento social”.¹⁸ Focando na mobilização jurídica transnacional e sua relação com os movimentos sociais que defendem uma alternativa à globalização neoliberal, essa nova literatura continua a questionar quando e em quais condições o direito pode ser usado como um instrumento de emancipação social.¹⁹ Apesar de a globalização neoliberal ter diminuído o poder dos Estados nacionais, essa literatura examina como a mobilização jurídica transnacional relaciona-se tanto com o Estado quanto com as instituições internacionais. Como Sousa Santos observa “Os Estados não continuarão sendo, no futuro visível, o principal foco para as lutas pelos direitos humanos, tanto na condição de violadores quanto de promovedores e garantidores de direitos humanos”.²⁰ No entanto, a expansão das corporações transnacionais e o estabelecimento dos programas de ajuste estrutural, todos aprovados pelos Estados nacionais, têm tido efeitos desastrosos aos direitos humanos. Mesmo quando os Estados não são violadores de direitos humanos, eles estão tão pequenos e fracos para reagirem a tais violações. Essa é a razão pela qual “torna-se imperativo fortalecer as formas existentes de mobilização global e de promoção e proteção de direitos humanos – bem como, a criação de novas”.²¹

De acordo com Sousa Santos, a mobilização jurídica transnacional será emancipatória e constituir-se-á em uma “política e uma legalidade subalternas cosmopolitas” se ela englobar quatro ampliações do conceito de política de

legalidade. Primeiro, deve haver uma combinação de “mobilização política com mobilização jurídica”.²² Em segundo lugar, “a política de legalidade precisa ser conceituada em três escalas diferentes: local, nacional e global”.²³ Terceiro, deve haver a ampliação do conhecimento jurídico profissional, do direito do Estado nacional e do cânone legal que privilegiam os direitos individuais. Isso não significa que as conceituações de direitos individuais devam ser abandonadas. Por último, a duração das batalhas jurídicas deve ser expandida a fim de incluir o tempo das lutas sociais, uma vez que estão relacionadas, por exemplo, com capitalismo, colonialismo, regimes políticos autoritários e outros contextos históricos.

As práticas das ONGs de direitos humanos nos casos apresentados contra o Brasil na CIDH preenchem as condições do que Sousa Santos descreve como “política e legalidade subalterna cosmopolita”. No entanto, eu preferi utilizar o termo “ativismo jurídico transnacional” para enfatizar a dimensão *transnacional* das alianças e redes formadas por ONGs, atores do movimento social e organizações de base engajadas no ativismo em prol dos direitos humanos. A expressão “ativismo jurídico” também destaca os atores sociais como *ativistas* e enfatiza um *movimento* que inclui uma diversidade de lutas jurídicas, sociais e políticas. Além disso, nem todas as formas de ativismo jurídico transnacional desafiam diretamente a globalização neoliberal, o que não significa que este tipo de ativismo não procure promover mudanças sociais, jurídicas e políticas. Igualmente aos interesses daqueles envolvidos em lutas em prol dos direitos humanos, as estratégias e objetivos do ativismo jurídico transnacional de direitos humanos são diversos, ligados a vários movimentos sociais, que vão desde lutas de classe até batalhas contra o sexismo, racismo, repressão política, imperialismo e assim por diante. Uma vez que o Estado é um ator importante nas disputas jurídicas transnacionais, nós precisamos examinar mais profundamente como o Estado responde ao ativismo jurídico transnacional em casos concretos e em todos os âmbitos da atuação estatal – local, nacional e internacional. Antes de examinar as estratégias de ONGs nos casos apresentados contra o Brasil na CIDH e as respostas do Estado Brasileiro, eu irei situá-los dentro do contexto político mais amplo da democratização e da continuação das violações de direitos humanos no Brasil.

O paradoxo da democratização e a permanência das violações dos direitos humanos

Desde os anos sessenta até metade dos anos oitenta, a maioria dos países na América Latina sofreu golpes militares e foi controlada por governos que praticavam sistematicamente o seqüestro, a tortura e o assassinato de dissidentes políticos. Esses regimes impuseram constituições revogando direitos civis e políticos fundamentais. Desde meados dos anos oitenta, a maior parte dos países na América Latina tem obtido sucesso em pôr fim aos regimes militares

autoritários, promovendo reformas legais e políticas importantes em direção à democracia. A maioria dos países na região possui agora um regime político democrático, juntamente com uma legislação progressiva que garante novos direitos a grupos freqüentemente excluídos, tais como prisioneiros, trabalhadores rurais, crianças de rua, populações indígenas, negros, mulheres, homossexuais, travestis. No entanto, práticas sistemáticas de violação de direitos humanos contra esses grupos sociais ainda têm ocorrido na América Latina.²⁴

No Brasil, o regime militar autoritário durou mais de vinte anos, de 1964 a 1985. Baseado na doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento,²⁵ o regime militar suspendeu as eleições diretas para presidente, governadores e senadores; submeteu o legislativo à ineficácia; baniu os partidos políticos existentes; suspendeu direitos constitucionais; censurou a imprensa; as artes; e a academia; e processou, prendeu, torturou e matou todos aqueles que se opuseram ao regime. Durante este período de terror político, setores da sociedade civil organizaram movimentos de resistência e oposição.²⁶ Vários movimentos sociais floresceram ao longo dos anos setenta.²⁷ Pressões desses movimentos e seus aliados internacionais, bem como divergências entre os líderes militares incentivaram uma diminuição na repressão no final dos anos setenta, levando à *Abertura Política*. Em 1979, durante a presidência do General Figueiredo, a anistia dos prisioneiros políticos foi concedida através da promulgação da *Lei de Anistia* (Lei 6.683/79). Os ativistas no exílio voltaram ao país. Eleições para prefeitos e para as assembleias estaduais foram restabelecidas.²⁸

Para facilitar uma transição suave para o governo civil, os militares e o subsequente governo civil ampliaram a interpretação da Lei de Anistia para também conceder anistia a militares e policiais que tivessem cometido abusos de direitos humanos contra dissidentes políticos. Essa medida tem provocado numerosos protestos por parte de familiares de desaparecidos e antigos prisioneiros políticos. ONGs de direitos humanos e renomados juristas também têm protestado contra a impunidade concedida por essa interpretação ampla da Lei de Anistia e têm demandado uma revisão desta Lei.²⁹ Esse é um aspecto importante na batalha pela memória dos tempos de ditadura, a qual será examinada mais para frente no próximo tópico à luz do caso da Guerrilha do Araguaia que está pendente nas cortes federais brasileiras desde os anos oitenta e na CIDH desde meados dos anos noventa.

Os anos oitenta trouxeram um período de reformas política, legal e institucional com o objetivo de restabelecer a democracia no país. Eleições para governadores, membros do Congresso Nacional e para presidente foram retomadas. Durante a transição do governo militar para o civil, a estratégia dos movimentos sociais mudou da luta externa contra o regime para a participação no processo de democratização tanto dentro quanto fora do Estado. Graças a pressões por parte do movimento de mulheres, a primeira delegacia de polícia no

mundo gerida exclusivamente por policiais femininas foi criada em São Paulo em 1985.³⁰ No entanto, apenas recentemente o Congresso aprovou uma lei específica determinando a criação de serviços integrados para combater a violência doméstica contra as mulheres no país, uma mudança legal muito aguardada que deve bastar ao caso Maria da Penha, a ser discutido no próximo tópico.

Diversos movimentos sociais também fizeram *lobby* a fim de influenciar a redação da nova Constituição Brasileira em 1988. Como consequência, o Artigo 5º estabelece uma série de direitos fundamentais, determinando que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, “ninguém será submetido à tortura”, “a propriedade atenderá a sua função social”, “a prática do racismo constitui crime”. A Constituição também declara que as relações exteriores são guiadas pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos” (Artigo 4, inciso II).³¹ No começo dos anos noventa, uma nova legislação infraconstitucional progressiva foi também promulgada. Por exemplo, a Lei 7719/89 foi criada para punir os crimes resultantes de discriminação com base na raça, cor, etnia, religião e nacionalidade.

Os anos noventa foram uma década de ratificação de diversas normas internacionais e regionais de direitos humanos.³² O antigo Presidente Fernando Henrique Cardoso (Partido Social Democrata ou PSDB), eleito para dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), favoreceu o reconhecimento de normas internacionais de direitos humanos. Em 1995, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, a chamada Convenção de “Belém do Pará”, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994. No entanto, apesar das diversas comunicações enviadas pela CIDH, a administração Cardoso ignorou o caso Maria da Penha até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, comparado com outros países latino-americanos, o Brasil demorou muito mais para reconhecer as normas regionais de direitos humanos estabelecidas pela Convenção Americana de Direitos Humanos. Enquanto um número considerável de Estados membros da OEA ratificou a Convenção nos anos oitenta, o Brasil a ratificou apenas em 1992. O Brasil também está entre os últimos Estados membros da OEA a aceitar a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Apenas em 1998, o Brasil reconheceu a competência dessa corte.³³

Com base no princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos e com o intuito de promover uma cultura de direitos humanos, Cardoso lançou em 1996 o *Programa Nacional de Direitos Humanos* (Decreto 1.904/96), formalmente reconhecendo os direitos humanos de “mulheres, negros, homossexuais, populações indígenas, idosos, deficientes físicos, refugiados, indivíduos infectados pelo HIV, crianças e adolescentes, policiais, prisioneiros, ricos e pobres”.³⁴ Em 1998, Cardoso criou a *Secretaria Nacional de Direitos Humanos* para implementar este programa. Pela primeira vez na história do Brasil,

o governo reconheceu que o Brasil não era uma “democracia racial”. O Programa Nacional de Direitos Humanos sinalizou a criação no ensino superior de programas de ação afirmativa, embora eles não sejam obrigatórios e tenham sido objeto de um acalorado debate no país.

Com relação à batalha pela memória da ditadura, no começo de seu primeiro mandato, Cardoso assinou a Lei 9.140/95, conhecida como *Lei dos Desaparecidos*, criando a *Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos*. Através dessa lei o Estado Brasileiro reconheceu a sua responsabilidade pelo assassinato de 136 pessoas desaparecidas por motivos políticos. Essa lei criou a Comissão Especial para examinar denúncias apresentadas pelas famílias das vítimas, as quais acabaram recebendo algumas indenizações pecuniárias. No entanto, as famílias das vítimas e simpatizantes de sua causa foram críticos aos procedimentos e ao escopo dessa lei. Eles afirmaram que o governo, ao se recusar a rever a Lei de Anistia e a desclassificar os documentos sobre o massacre militar dos membros da Guerrilha de Araguaia, estaria promovendo uma política de esquecimento e impunidade.³⁵

O Presidente Luis Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores ou PT) também eleito para dois mandatos (2003-2006 e 2007-até o momento) não tem se diferenciado de seu antecessor no que diz respeito à batalha pela memória da ditadura. No entanto, a administração Lula tem criado certo suporte institucional para a promoção dos direitos humanos. Por exemplo, logo depois de assumir o cargo em 2003, o Presidente Lula concedeu *status* ministerial à *Secretaria Nacional de Direitos Humanos*, agora com o nome de *Secretaria Especial de Direitos Humanos*. Ele também criou a *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* e a *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*, fortalecendo ambas com o *status* ministerial.

Apesar dessas secretarias, das novas leis progressivas promulgadas e do reconhecimento de normas internacionais de direitos humanos, sérias violações de direitos humanos persistem no Brasil. Perpetuadas pela polícia, esquadrões da morte e outros grupos de interesse, essas violações incluem a prática sistemática de tortura; trabalho escravo; discriminação com base na raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade e deficiência; impunidade dos perpetradores de violência contra as mulheres; execuções sumárias; e violência contra movimentos sociais que lutam por reformas agrárias e pelos direitos dos indígenas, incluindo a criminalização dessas lutas.³⁶ As novas leis e programas destinados a combater a exclusão social, racismo e sexismo dificilmente são implementados. Isso ocorre em razão da contínua concentração de poder nas mãos da elite, corrupção e problemas institucionais do sistema judicial no Brasil. As políticas neoliberais adotadas por todos os partidos no poder desde o fim da ditadura militar têm reduzido ainda mais a capacidade do Estado de implementar os programas de direitos humanos.

Diversas ONGs locais e internacionais de direitos humanos têm denunciado essa situação e apresentado denúncias às cortes brasileiras. Contudo, tendo em vista que a polícia e grupos de interesse poderosos estão freqüentemente envolvidos em violações de direitos humanos, as cortes locais e o governo têm evitado consertar essas organizações. Isso tem ocasionado o que Keck e Sikkink chamam de “modelo bumerangue”.³⁷ Esse modelo ocorre quando um dado Estado evita corrigir as organizações dentro dele, induzindo assim a ativação de uma rede transnacional. Os membros dessa rede pressionam os seus próprios Estados e, caso seja relevante e necessário, uma terceira organização, a qual em contrapartida pressiona o Estado que se esquivou de reestruturar as organizações que dele fazem parte.

Seguindo o “modelo bumerangue”, as ONGs brasileiras têm formado redes nacionais e internacionais para a defesa de causas de direitos humanos a fim de pressionar o governo a cumprir a legislação progressiva, criar novas leis e formular políticas públicas para a proteção dos direitos humanos. Desde meados dos anos noventa, essas redes têm aumentado seu engajamento no ativismo jurídico transnacional, mobilizando-se para assegurar o apoio de organizações internacionais, tais como a OEA e seu Sistema Interamericano de Direitos Humanos.³⁸

Ativismo jurídico transnacional na CIDH e o Estado Brasileiro

A CIDH e a expansão do ativismo jurídico transnacional

A Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969 e em vigor desde 1978, estabelece que dois órgãos devem zelar pela sua observância: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada pela OEA em 1959, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Convenção e em vigor desde 1978.³⁹ Uma vez que indivíduos e ONGs somente podem apresentar denúncias à CIDH, o ativismo jurídico transnacional está diretamente ligado a este órgão.⁴⁰ A CIDH é composta por sete membros eleitos pela Assembléia Geral da OEA. Eles não são juízes e representam todos os Estados membros da OEA. A CIDH possui competência para receber petições contra os Estados membros, tenham eles ratificado a Convenção ou não. Considerando que a CIDH e a Corte possuem uma função subsidiária vis-à-vis o sistema judicial interno, a admissibilidade da denúncia pela CIDH está sujeita ao esgotamento dos recursos internos pelo denunciante. Apesar da CIDH poder aceitar denúncias individuais e realizar investigações *in loco*, ela não é um órgão judicial e não pode proferir decisões judiciais e vinculantes.⁴¹

O ativismo jurídico transnacional na CIDH tem se expandido muito na última década. Apesar dos dados sobre as denúncias recebidas e os casos processados pela

CIDH não estarem consistentemente apresentados em seus relatórios anuais, publicados desde 1970, esses relatórios indicam um aumento significativo no número de denúncias ao longo dos anos.⁴² Em 1969 e 1970, por exemplo, a CIDH recebeu 217 petições, metade do número recebido apenas em 1997 (435).⁴³ Esse número continuou a crescer ao longo dos anos, tendo triplicado em 2006 (1325), com a maioria das denúncias apresentadas contra Peru, México e Argentina.⁴⁴

O número de denúncias apresentadas contra o Brasil na CIDH também tem crescido desde os anos noventa. No entanto, em comparação com outros países da região, nos últimos dez anos as ONGs brasileiras de direitos humanos têm atuado menos por intermédio do ativismo jurídico transnacional. Em 1969 e 1970, por exemplo, a CIDH recebeu 40 denúncias contra o Brasil e o país ocupou o segundo lugar em número de petições na região.⁴⁵ Em 1999 e 2000, o número de denúncias apresentadas contra o Brasil diminuiu (35).⁴⁶ Em 1999, o país ficou em décimo em número de denúncias e 46 casos contra o Brasil ainda estavam pendentes na CIDH.⁴⁷ Entre 2001 e 2006, houve um aumento gradual no número de denúncias apresentadas contra o Brasil. Em 2006, esse número quase dobrou (66) se comparado ao quadro existente entre 1999 e 2000 e o país atingiu a sétima posição dentro da região.⁴⁸ Desde 1999, a CIDH recebeu 272 denúncias contra o Brasil, sendo que 72 casos ainda estão pendentes atualmente.⁴⁹

O aumento no número de denúncias pode ser atribuído a processos políticos nacional e internacional. Desde os anos oitenta, governos militares e outros regimes autoritários mantinham representantes na CIDH, dando pouco valor aos seus objetivos estabelecidos de promoção da democracia e respeito aos direitos humanos. Além de enfrentar a prática de tortura em larga escala, desaparecimentos e execução extrajudicial, o sistema interamericano de direitos humanos também teve que lidar com judiciários internos fracos, ineficientes e corruptos.⁵⁰ O processo de democratização tem ajudado a fortalecer a OEA e seu sistema de direitos humanos. A globalização dos direitos humanos e a transnacionalização dos movimentos sociais têm também contribuído para a expansão do ativismo jurídico transnacional. Como resultado desses processos, a CIDH tem ganhado mais credibilidade entre as ONGs de direitos humanos e pressionado os Estados membros da OEA a reconhecer e cumprir as normas de direitos humanos.⁵¹

Antes da Convenção ter sido ratificada pelo Brasil em 1992, a CIDH chamou atenção do Estado Brasileiro apenas duas vezes, em 1972 e 1985. Durante a ditadura, a CIDH claramente ignorou a grande maioria das denúncias apresentadas contra o Brasil. De 1969 e 1973, por exemplo, a CIDH recebeu, pelo menos, 77 petições contra o Brasil. Dentre essas, 20 foram aceitas como “casos concretos”.⁵² Todas, com exceção de uma, estão relacionadas com a prática de detenção arbitrária, ameaça de morte, tortura, desaparecimento, assassinato perpetuado por agentes estatais contra dissidentes políticos do regime. Ao responder às denúncias enviadas pela CIDH, o Estado Brasileiro negou a

ocorrência dessas violações. A CIDH considerou que a maior parte dos casos era inadmissível ou que deveria ser arquivada.⁵³ O único caso em que o Estado Brasileiro foi considerado responsável dizia respeito ao seu envolvimento na detenção arbitrária, tortura e assassinato do líder sindical Olavo Hansen no interior do *Departamento de Ordem Política e Social* (conhecido como DOPS) em São Paulo em maio de 1970. A CIDH decidiu que o Estado Brasileiro deveria impor sanções aos perpetradores da violação e indenizar as famílias das vítimas. O governo brasileiro argumentou que Hansen havia cometido suicídio e se recusou a seguir as recomendações.⁵⁴

O segundo caso diz respeito à violação de direitos humanos da população indígena de Yanomamis. Teve início em 1980 e terminou em 1985, dentro do contexto da democratização. Os peticionários eram representantes de associações antropológicas e de ONGs defensoras dos direitos indígenas com sede nos Estados Unidos. A CIDH reconheceu “as medidas importantes tomadas pelo Governo Brasileiro, particularmente desde 1983, para proteger a segurança, saúde e integridade dos índios Yanomami”.⁵⁵ Ao mesmo tempo, a CIDH recomendou que o governo continuasse a tomar essas medidas, procedesse à demarcação das fronteiras do Parque Yanomami e consultasse a população indígena a fim de estabelecer programas sociais no parque. Esse caso mostra que tanto a CIDH quanto o governo brasileiro começaram a levar as violações de direitos humanos mais a sério. Mesmo assim, desde os anos oitenta, o Estado não tem respondido sempre às comunicações enviadas pela CIDH e, apesar de defender a proteção dos direitos humanos, tem atuado de maneira contraditória.

Tipos de casos e peticionários

De acordo com Paulo Sérgio Pinheiro, mais de 70% dos casos pendentes na CIDH dizem respeito à perpetuação pelos Estados de práticas autoritárias tanto antigas quanto atuais: elas envolvem tortura, detenção arbitrária, desaparecimentos e execuções extrajudiciais.⁵⁶ No entanto, é importante levar em consideração o contexto político em que se inserem esses casos. Nos casos contra o Brasil, por exemplo, dependendo do contexto político em questão, é possível encontrar diferenças entre as posições institucional e social tanto dos perpetradores quanto das vítimas. Conforme já citado, sob a ditadura, quase todos os casos apresentados referem-se à violência política oficialmente apoiada pelo Estado e cometida por agentes estatais contra dissidentes políticos, independentemente de sua classe, raça e gênero. Desde o começo dos anos oitenta, a maioria dos casos apresentados referia-se a violações de direitos humanos não atribuídas somente ao Estado, mas sim perpetuadas tanto por agentes do Estado quanto por esquadrões da morte, grupos paramilitares, fazendeiros, homens de negócio e outros membros da elite. A maior parte desses casos dizia respeito à violência baseada na classe social e na

raça das vítimas, sendo perpetuadas contra negros, minorias étnicas e pobres. Apesar de representar uma minoria nesse espectro, há também casos que focam especificamente na violência contra as mulheres, discriminação racial no local de trabalho e memória da violência política ocorrida nos tempos de ditadura.

Estima-se que as ONGs de direitos humanos sejam responsáveis por 90% dos casos apresentados à CIDH.⁵⁷ Desde os anos oitenta, a maioria dos casos contra o Brasil na CIDH foi proposta pelas ONGs de direitos humanos. A maioria das petições foi elaborada e assinada por ONGs internacionais em parceria com ONGs locais, vítimas e suas famílias, atores do movimento social e/ou organizações não governamentais de base. As ONGs internacionais de direitos humanos incluem, por exemplo, o Centro para Justiça e Direito Internacional (CEJIL, sigla em inglês para *Center for Justice and International Law*), *Americas/Human Rights Watch* e o Comitê Latinoamericano e Caribenho para Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM). Apesar dos membros do Centro para Justiça Global (agora nomeado Justiça Global) advirem e trabalharem no Brasil e nos Estados Unidos, a Justiça Global pode ser classificada como uma organização *nacional*. Ela possui sede apenas no Brasil e advoga em nome dos direitos humanos de indivíduos e grupos *dentro e pelo* Brasil. Desde o final dos anos oitenta, a maioria das denúncias à CIDH foi apresentada por iniciativa do CEJIL, seguido pela Justiça Global e pela *Americas/Human Rights Watch*.

As ONGs locais originam-se de uma variedade de movimentos e lutas sociais. As ONGs locais que ativamente participam do movimento de direitos humanos e que têm se engajado no ativismo jurídico transnacional de direitos humanos são, entre outras, o *Gabinete de Assistência Jurídica Popular* (GAJOP), o *Movimento Nacional de Direitos Humanos* (MNDH), o *Grupo Tortura Nunca Mais* (GTNM/RJ), e a *Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo* (CFMDP/SP). A *União de Mulheres de São Paulo* é um exemplo de organização local feminista de base que tem usado a CIDH para promover a luta feminista contra a violência com base no gênero. O *Geledés - Instituto da Mulher Negra* e o *Instituto do Negro Padre Batista* são exemplos de ONGs locais ligadas ao movimento dos direitos dos negros e das mulheres. Com exceção do GAJOP, que criou um programa especificamente para atuar na seara do direito internacional dos direitos humanos, a maioria das ONGs locais assinou apenas uma ou três petições, normalmente em parceria com ONGs internacionais, nacionais ou locais maiores.

Estratégias múltiplas

ONGs usam diferentes estratégias quando trabalham no âmbito da OEA e quando atuam com as Nações Unidas (ONU). O ativismo jurídico transnacional na OEA é qualitativo, ao passo que a abordagem das ONGs na ONU possui cunho quantitativo. Desde 1998, GAJOP, por exemplo, tem apresentado denúncias

contra o Brasil na CIDH. Porém, a organização elaborou 200 comunicações à agora extinta Comissão de Direitos Humanos.⁵⁸

Essas ONGs apelam à CIDH não somente para encontrar soluções para casos individuais, mas também para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade brasileiras. A estratégia é fazer com que o caso seja um exemplo de mudança social. Como explica Jayne Benvenuto, diretor do Programa Internacional de Direitos Humanos do GAJOP: “Nós trabalhamos com a idéia de criar exemplos. O caso deve ser exemplar para fazer com que o país adote uma posição diferente. Nós não estamos simplesmente interessados numa solução para o caso individual. Nós também nos interessamos pela mudança da polícia, das leis e do Estado para evitar a continuação das violações de direitos humanos”.⁵⁹

Porém as ONGs estão conscientes de que a mobilização jurídica em geral e o Sistema Interamericano em particular possuem recursos limitados para promoverem a mudança social. Como explica James Cavallaro, fundador dos escritórios da *Human Rights Watch* e do CEJIL no Brasil, membro fundador da Justiça Global e atualmente professor na Escola de Direitos da Universidade de Harvard:

*A Justiça Global prepara um relatório sobre a situação de conflitos agrários no Pará, Espírito Santo ou qualquer outro Estado onde há uma crise, sobre a brutalidade policial em São Paulo ou qualquer tema. O relatório é preparado em português e traduzido para o inglês. Ele é entregue a organizações internacionais, jornais, como o 'New York Times' e etc. Dessa maneira, a Justiça Global também usa esse espaço informal para pressionar o governo brasileiro a responder a suas demandas. A organização realiza isso ao mesmo tempo em que utiliza o sistema interamericano. A abordagem é holística, porque uma petição isoladamente considerada não transformará a realidade do Brasil. O ponto inicial é estratégico para qualquer ação no sistema interamericano. O sistema é útil apenas em certa medida, pois ele não resolverá o problema no qual temos trabalhado.*⁶⁰

Além de usar a CIDH como um recurso político para promover a mudança social, as ONGs também a utilizam para reconstruir as normas internacionais de direitos humanos. A estruturação da denúncia como uma violação dos direitos políticos e sociais é mais facilmente aceita pelos órgãos internacionais judiciais e quase judiciais. Por exemplo, todas as denúncias apresentadas pelo GAJOP à CIDH, com exceção de uma delas, foram estruturadas como uma violação de direitos civis. A CIDH considerou essas denúncias admissíveis. O único caso referente a direitos sociais (habitação) não foi admitido pela CIDH. Jayne Benvenuto explica que essa petição foi estruturada como referente a direitos sociais para testar a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais. Como outras ONGs no Brasil, GAJOP utiliza órgãos internacionais judiciais e quase

judiciais não apenas para resolver disputas individuais sobre direitos humanos, mas também para reconstruí-los.

Porém, enquanto a maioria das violações de direitos humanos é reconstruída como violações de direitos civis, as demandas vão além das reparações às vítimas. Os peticionários normalmente demandam que o Estado Brasileiro tome medidas preventivas e criem nova legislação ou políticas públicas sobre um assunto específico. Apesar do contexto de democratização, o Estado Brasileiro tem respondido a essas demandas contraditoriamente, conforme ilustrado pelos casos seguintes.

*O caso da Guerrilha do Araguaia:
o direito à memória versus a política do esquecimento*

Desde os anos noventa, o único caso sobre violações de direitos políticos durante o período da ditadura militar trazido à CIDH diz respeito ao massacre de membros do movimento da guerrilha do Araguaia, que ocorreu no estado do Pará de 1972 a 1975. Nesse caso, os peticionários têm usado tanto o direito interno quanto o internacional para reconstruir suas memórias, requerendo acesso a documentos sob classificação restritiva e busca dos corpos daqueles que foram assassinados na região do Araguaia.

Essa batalha legal começou em 1982, quando os membros das famílias de 22 pessoas desaparecidas ingressaram com ações na Justiça Federal em Brasília no Distrito Federal. Em razão da Justiça Brasileira não ter proferido uma decisão de mérito nesse caso em treze anos, CEJIL, a *Americas/Human Rights Watch*, o GTNM/RJ e a CFMDP/SP em 1995 apresentaram uma petição contra o Estado Brasileiro à CIDH. Em um primeiro momento, o Estado Brasileiro negou sua responsabilidade nesse caso e ainda assim rejeitou a própria existência do movimento da guerrilha do Araguaia. Ele posteriormente reconheceu sua responsabilidade, mas alegou que uma nova lei promulgada em 1995, a Lei dos Desaparecidos, citada acima, iria prover indenização pecuniária aos membros familiares daqueles que foram mortos ou desapareceram por motivos políticos. Os peticionários argumentaram que tal recompensa não era suficiente para reaver as circunstâncias da morte e do desaparecimento de seus membros familiares. Em março de 2001, a CIDH declarou a admissibilidade do caso.

A estratégia de usar a CIDH teve certo impacto sobre o caso pendente na Justiça Federal interna. Em junho de 2003, a juíza federal Solange Salgado proferiu uma decisão sem precedentes sobre o mérito do caso, condenando o Estado Brasileiro a tomar todas as medidas necessárias para encontrar os corpos dos familiares dos peticionários que desapareceram durante o massacre da Guerrilha do Araguaia; proporcionar aos peticionários um enterro digno, juntamente com toda a informação necessária para emissão da certidão de óbito; e apresentar aos

peticionários todas as informações requeridas sobre as circunstâncias da morte e desaparecimento das vítimas.

No entanto, de acordo com os procuradores públicos da Secretaria Especial de Direitos Humanos, a mobilização jurídica transnacional realizada através do caso da Guerrilha do Araguaia não gerou impacto nesse órgão, como também não afetou o governo.⁶¹ O Estado brasileiro recorreu da decisão proferida pela juíza Solange Salgado. O governo não desclassificou os documentos relativos à Guerrilha do Araguaia. Além disso, os militares ainda insistem que os documentos não foram destruídos. Em novembro de 2004, o Tribunal Regional Federal confirmou essa decisão e marcou uma audiência com as partes envolvidas para implementar sua decisão. O Estado Brasileiro não negou a sua responsabilidade, porém recorreu novamente, argumentando que a referida decisão deveria ser executada no foro de origem, onde a ação foi proposta. Em 26 de junho de 2007 o caso ainda estava pendente no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nessa data, o STJ, ao mesmo tempo em que confirmou a decisão de Salgado, deu provimento ao recurso do Estado ordenando que o foro de origem executasse a decisão.

Em outubro de 2003, enquanto o caso ainda estava pendente no Tribunal Regional Federal, o Presidente Lula criou uma Comissão Interministerial com o objetivo de obter informações sobre os corpos daqueles que desapareceram durante o massacre da Guerrilha do Araguaia (veja Decreto 4.850/2003). É importante destacar que, diferentemente da Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos, essa Comissão Interministerial era apenas constituída por representantes do Estado. Em março de 2007, a Comissão Interamericana apresentou o seu relatório final, afirmando, entre outras coisas, que o Exército brasileiro continua a declarar que todos os documentos relacionados à Guerrilha do Araguaia foram destruídos. O relatório também deixa claro que a referida comissão trabalhou sob a condição, imposta por militares, de não usar a informação solicitada ao Exército para revisar a Lei de Anistia. Enquanto a Comissão estava comprometida em encontrar informações sobre os corpos daqueles que foram mortos ou desapareceram por motivos políticos, ela não deveria necessariamente tornar públicos os nomes dos perpetradores.⁶² Claramente, o governo federal, apesar de reconhecer a sua responsabilidade com relação aos eventos passados, aceitou as condições impostas pelos militares no processo de busca da verdade sobre esse mesmo passado. Além disso, a batalha sobre quando e como os documentos “secretos” existentes serão desclassificados continua e o caso da Guerrilha do Araguaia ainda está pendente na CIDH.

A GTNM/RJ e a CFMDP/SP têm sido bem ativas na politização dessa batalha jurídica para além do âmbito das cortes. Desde o começo dos anos oitenta, essas organizações têm se mobilizado a favor do direito a ter acesso aos documentos submetidos a uma classificação restritiva e mantidos pelo Exército Brasileiro. Entre outras coisas, elas têm usado a mídia para denunciar a impunidade dos oficiais militares

e agentes policiais envolvidos no assassinato e no desaparecimento dos dissidentes políticos durante a ditadura; têm promovido campanhas sobre o direito à memória; e denunciado as limitações das políticas governamentais de reparação como um meio de apagar a história. A CFMDP/SP também criou um *website* para documentar suas iniciativas em buscar informação sobre aqueles que desapareceram.⁶³

É importante notar que a mobilização jurídica e o uso da CIDH não são os maiores focos dessas batalhas pelo direito à memória e o acesso a documentos classificados. Diferentemente de ONGs de direitos humanos como o CEJIL, que se especializaram na defesa de causas legais de direitos humanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o GTNM/RJ e a CFMDP/SP vêem a mobilização jurídica interna e transnacional como ferramentas adicionais destinadas ao fortalecimento de suas lutas sociais e políticas. Como destaca Criméia Schmidt de Almeida, fundadora da CFMDP/SP e sobrevivente do movimento da Guerrilha do Araguaia:

*O papel da justiça local e das instituições internacionais de justiça será importante caso elas consigam fazer com que a lei seja cumprida. Penso que essas leis sejam importantes. Porém, há vários truques. Nós ganhamos um caso contra o governo, contudo ele pode procrastinar e nunca cumprir a decisão. Minha perspectiva ideológica é marxista e eu não vejo o judiciário como algo separado do Estado e este está a serviço da classe dominante. O mesmo pode ser dito sobre as organizações internacionais. Por outro lado, as comissões de direitos humanos, a princípio, podem defender os direitos humanos em benefício daqueles que não têm acesso ao poder estatal. Assim, as leis são importantes. Entretanto, elas não serão cumpridas se nós não conquistarmos realmente o poder.*⁶⁴

Tanto a administração de Cardoso quanto a de Lula relutaram em desclassificar os documentos sobre as operações militares na região do Araguaia. Ambas promulgaram decretos que estenderam indefinidamente o período de tempo para desclassificar os documentos oficiais considerados “altamente secretos”, os quais, de acordo com essas leis, podem prejudicar a “segurança nacional” caso tornem-se públicos.⁶⁵ Essas duas administrações também se opuseram à revisão da Lei de Anistia. Em suma, o caso da Guerrilha do Araguaia claramente ilustra a heterogeneidade e o papel contraditório do Estado Brasileiro com relação à política de direitos humanos no âmbito federal da atuação estatal. Apesar do reconhecimento de diversas normas internacionais de direitos humanos e da criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, com a função, entre outras, de implementar os programas de direitos humanos, o governo federal, independentemente do partido político no poder, tem-se confrontado com uma forte resistência por parte dos militares no tocante ao acatamento da decisão da justiça federal e à garantia do direito à memória. Consequentemente, o governo federal tem promovido uma política de esquecimento e impunidade.

*O Caso Maria da Penha:
promovendo os direitos humanos apesar de um Estado heterogêneo*

Em 1998, CEJIL, CLADEM e Maria da Penha Maia Fernandes apresentaram uma denúncia à CIDH alegando que o Estado brasileiro tinha “sido conivente com a violência doméstica perpetuada na cidade de Fortaleza, Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveros, por anos durante o tempo de convívio conjugal, contra sua mulher à época, Maria da Penha Maia Fernandes, culminando em tentativa de homicídio e posterior agressão em maio e junho de 1983. Como resultado dessa agressão, a senhora Maria da Penha sofre de paraplegia irreversível e outras seqüelas desde 1983”. Os peticionários argumentam que o Estado Brasileiro “foi conivente com essa situação, por mais de 15 anos, uma vez que tem falhado em tomar as medidas efetivas necessárias para processar e punir o violador, apesar de reiteradas denúncias”.⁶⁶

Embora tenha enviado diversas comunicações ao Estado Brasileiro em um período de três anos, a CIDH não recebeu nenhuma resposta por parte do governo sob a presidência de Cardoso. Em 2001, a CIDH publicou um relatório a respeito do mérito do caso, concluindo que o Estado Brasileiro tinha “violado os direitos da senhora Maria da Penha Maia Fernandes a um julgamento justo e proteção judicial”. A CIDH também concluiu que essa violação faz parte de “um modelo de discriminação evidenciado pela conivência com violência doméstica contra as mulheres no Brasil por intermédio de uma atuação judicial ineficiente”. A CIDH recomendou que o Estado conduzisse “uma investigação séria, imparcial e exaustiva com o objetivo de determinar a responsabilidade penal do acusado pela tentativa de homicídio da senhora Fernandes e identificar quaisquer outros eventos ou ações de agentes estatais que têm obstaculizado o andamento efetivo e rápido das investigações contra o acusado”. A CIDH também recomendou “a pronta e efetiva compensação à vítima e a adoção de medidas no âmbito nacional a fim de eliminar a condescendência do Estado com a violência doméstica contra as mulheres”.⁶⁷

Conforme destacado pelas organizações CEJIL, CLADEM e AGENDE (Ações em Cidadania, Gênero e Desenvolvimento), “a extrema relevância desse caso transcende o interesse da vítima Maria da Penha, estendendo a sua importância a todas as mulheres brasileiras”.⁶⁸ De acordo com eles:

A razão para isso é que, além de ter declarado a responsabilidade do Estado Brasileiro por negligência, omissão e condescendência com relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando a adoção de medidas relacionadas ao caso individual (parágrafo 61, itens 1, 2 e 3) – inclusive estabelecendo o pagamento de compensação à vítima – a Comissão também recomendou que o Estado adotasse medidas veiculadas por políticas públicas destinadas a pôr fim à tolerância dissimulada e ao tratamento discriminatório dado à violência doméstica

contra as mulheres no Brasil (parágrafo 61, itens 4 “a”, “b”, “c”, “d” e “e”). Esse foi o primeiro caso no qual a Convenção de Belém do Pará foi aplicada por um órgão internacional de direitos humanos, em uma decisão no qual um país foi considerado responsável na questão da violência doméstica. O caso da Maria da Penha, conseqüentemente, tornou-se paradigmática, porque expõe o modelo sistemático de violência doméstica contra as mulheres e estabelece a responsabilidade do Estado no âmbito internacional em razão da ineficiência do sistema judicial nacional.⁶⁹

Apesar da importância desse caso, apenas em outubro de 2002 o governo, através da *Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher* (SEDIM), criada bem ao final do segundo mandato do Cardoso, começou a dar atenção ao caso Maria da Penha.⁷⁰ A presidente da SEDIM, Solange Bentes, então pressionou o *Superior Tribunal de Justiça* a decidir o recurso do julgamento contra o agressor. O caso foi concluído logo depois, confirmando a decisão do Júri local que havia condenado o senhor Viveros a 10 anos e seis meses de prisão. Proferir essa decisão, somente poucos meses antes do prazo prescricional do crime em questão, foi uma das recomendações da CIDH nesse caso.

De maneira semelhante a Cardoso, o Presidente Lula ignorou o caso Maria da Penha e as recomendações da CIDH por dois anos. Em 2004, CEJIL, CLADEM e AGENDE apresentaram uma petição ao Comitê responsável pelo monitoramento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (sigla em inglês CEDAW), informando sobre o descumprimento por parte do Brasil de suas obrigações internacionais relacionadas com a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres. Graças às pressões do movimento de mulheres, o governo começou a cumprir parcialmente as recomendações da CIDH. Em razão dos esforços desse movimento e da *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*, o governo propôs ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre violência doméstica contra as mulheres – uma proposta que vinha sendo exigida pelo movimento de mulheres desde os anos oitenta. A lei foi aprovada pelo Congresso e assinada pelo Presidente Lula em 7 de Agosto de 2006. Como um ato de reparação simbólica, a lei foi nomeada “Lei Maria da Penha” (Lei 11.340/2006) e foi assinada em uma cerimônia pública e solene amplamente divulgada pela mídia brasileira.

Apesar de o Estado Brasileiro ter parcialmente cumprido as recomendações deste caso, é importante notar que o estado de Ceará tem se recusado a indenizar a vítima.⁷¹ Também é plausível afirmar que a implementação da Lei Maria da Penha enfrentará a resistência de administrações locais. Maria da Penha Fernandes se sente honrada pelo título da lei, porém ela considera “muito importante que aqueles que utilizam negativamente o corporativismo com o objetivo de procrastinar o caso sejam considerados responsáveis”.⁷²

*O caso Simone Diniz:
discriminação racial como uma violação de
direitos humanos versus a negação de racismo*

Em outubro de 1997, CEJIL, o Subcomitê sobre Afro-descendentes da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e Simone André Diniz enviaram uma petição à CIDH, alegando que o Estado Brasileiro não garantiu o direito à justiça e ao devido processo legal com relação aos recursos internos para investigar a discriminação racial sofrida por Simone Diniz. O *Instituto do Negro Padre Batista* foi posto como co-peticionário posteriormente.⁷³ Diversos indivíduos e organizações em prol dos direitos dos negros assinaram uma declaração em apoio a essa iniciativa, relacionando essa mobilização jurídica a um movimento social mais amplo cujo objetivo é o fim do racismo no Brasil.

Em março de 1997, Aparecida Gisele Mota da Silva publicou um anúncio no jornal diário Folha de São Paulo, demonstrando seu interesse em contratar uma empregada doméstica. O anúncio indicava expressamente a sua preferência por uma pessoa branca. Estudante e trabalhadora doméstica, Simone Diniz respondeu a esse anúncio ligando para o número indicado e se apresentou como candidata para o trabalho. A pessoa respondeu à ligação de Diniz perguntando sobre a cor de sua pele. Quando Diniz disse que era negra, foi informada de que ela não preenchia os requisitos para o trabalho.

Diniz imediatamente prestou queixa na Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo. O inquérito policial (10541/97-4) foi iniciado e encaminhado ao Ministério Público. Porém em 2 de abril de 1997, o promotor público encarregado do caso pediu o arquivamento do inquérito, uma vez que ele não considerava que os atos cometidos por Aparecida da Silva constituíssem crime de racismo, conforme tipificado pela Lei 7716/89. O juiz do caso proferiu uma decisão em 7 de abril de 1997, determinando o arquivamento do inquérito.

Usando a CIDH como um instrumento tanto para obter indenização individual quanto para promover mudanças sociais mais abrangentes, os peticionários requereram “que seja recomendado ao Estado que dê prosseguimento às investigações sobre o fato, indenize à vítima e dê publicidade à resolução desse caso a fim de prevenir futuros incidentes de discriminação baseada na cor ou raça”.⁷⁴ Em Outubro de 2002, a CIDH declarou a admissibilidade da petição.

O Estado Brasileiro não negou a existência de discriminação racial no Brasil, mas negou a sua responsabilidade no caso Simone Diniz, alegando que, conforme determinado pela justiça interna, as ações cometidas por Aparecida da Silva não constituíam crime de racismo e, conseqüentemente, não constituíam uma violação de direitos humanos. Ao mesmo tempo, o Estado Brasileiro ofereceu um acordo amigável. Contudo, uma vez que o Estado não fez nenhuma

proposta sobre os termos desse acordo, os peticionários pediram à CIDH que decidisse o mérito do caso.

Em uma decisão sem precedentes em um caso de discriminação racial, pensada como uma violação de direitos humanos, a CIDH apresentou um relatório sobre o mérito do caso às partes em outubro de 2004, concluindo que “o Estado é responsável pela violação dos direitos à igualdade perante a lei e proteção judicial e do direito a um julgamento justo [...]”.⁷⁵ A CIDH recomendou que o Estado Brasileiro:

1. *Indenize integralmente a vítima, Simone André Diniz, tanto em termos morais quanto materiais pelas violações de direitos humanos conforme determinado no relatório de mérito, e em particular, que:*
2. *Publicamente reconheça a sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos humanos de Simone André Diniz;*
3. *Preste assistência financeira à vítima para que ela possa começar ou completar o ensino superior;*
4. *Estabeleça um valor monetário a ser pago à vítima como indenização pelos danos morais sofridos;*
5. *Faça mudanças legislativas e administrativas necessárias para que a lei anti-racismo se torne efetiva [...];*
6. *Conduza uma completa, imparcial e efetiva investigação dos fatos, a fim de precisar a responsabilidade pelos eventos ligados à discriminação racial sofrida por Simone André Diniz e aplicar as sanções cabíveis;*
7. *Adote e implemente as medidas necessárias para capacitar os agentes públicos da justiça e da polícia a evitar atitudes que envolvam discriminação nas investigações, nos procedimentos ou nas condenações cíveis ou criminais por acusações de discriminação racial e racismo;*
8. *Promova uma reunião com a imprensa brasileira, com a participação dos peticionários, para formular uma estratégia comum com o objetivo de evitar a veiculação de conteúdos racistas, tudo em conformidade com a Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão;*
9. *Organize seminários governamentais com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Secretarias de Segurança locais a fim de fortalecer a proteção contra a discriminação racial ou racismo;*
10. *Peça aos governos estaduais que criem delegacias especializadas na investigação de crimes de racismo e discriminação racial;*
11. *Peça ao Ministério Público Estadual que crie Procuradorias Públicas estaduais especializadas no combate ao racismo e à discriminação racial;*
12. *Promova campanhas de conscientização sobre a discriminação racial e o racismo.*⁷⁶

A decisão teve impacto no governo brasileiro tanto no âmbito federal, quanto estadual. A mídia local amplamente divulgou o caso e o Estado Brasileiro atentou

mais para a necessidade de se criar mais políticas públicas para combater a discriminação racial no país. O estado de São Paulo passou a dar mais atenção aos 26 casos referentes ao estado pendentes na CIDH. Em setembro de 2005, o então vice-governador e atual governador Cláudio Lembo (PSDB) determinou que a *Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* acompanhasse os casos envolvendo o estado na CIDH (Decreto 50.067 de 29 de setembro de 2005). O governador nomeou a procuradora Mariângela Sarrubbo para acompanhar esses casos e representar o estado de São Paulo nas audiências públicas realizadas no âmbito da CIDH (Resolução 21 da PGE de 4 de outubro de 2005).

Apesar disso, o estado de São Paulo se recusou a cumprir as recomendações feitas pela CIDH com relação à indenização para Diniz. Em outras palavras, as recomendações 1, 2, 3, 4 e 6 não foram aceitas pelo estado de São Paulo. De acordo com a procuradora Mariângela Sarrubbo:

O estado considera que não violou os direitos humanos, pois criou políticas afirmativas, conforme recomendado pela Constituição. A Academia da Polícia, por exemplo, criou um novo curso sobre discriminação racial para agentes policiais. Uma nova legislação foi proposta pelo Governador Geraldo Alckmin à Assembléia Estadual de São Paulo para estabelecer um sistema de avaliação em concursos públicos que favoreçam os afrodescendentes. O caso Simone Diniz fez com o que o estado ficasse mais atento ao problema da discriminação racial. Esse caso teve uma enorme repercussão, porque a mídia o tornou visível. Porém, trata-se de um caso particular que não prova a inexistência de ações afirmativas. É o caso isolado de uma mulher supostamente discriminada por outra mulher. Contudo, não houve nenhum crime de racismo. Depois de a Comissão ter feito suas recomendações, ele dispunha do prazo de 30 dias para encaminhar o caso à Corte. Entretanto, não o fez. Eu acredito que a Comissão confiou que as medidas tomadas pelo estado fossem suficientes.⁷⁷

A CIDH não encaminhou o caso à Corte, porque os peticionários pediram que ela não o fizesse, baseando-se no fato de que a violação tinha ocorrido antes da aceitação pelo Estado Brasileiro da competência da Corte. O desenrolar desse caso mostra que o Estado Brasileiro reagiu contraditoriamente. No âmbito federal, a Secretaria Especial de Política Pública para a Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial para os Direitos Humanos tentaram, embora sem êxito, encontrar novas maneiras de cumprir as recomendações feitas pela CIDH. No âmbito local, o estado de São Paulo negou até mesmo a existência da violação.

Antes de 2004, o Estado Brasileiro tinha aceitado a sua responsabilidade em dezesseis casos. Dois envolvendo violações contra trabalhadores rurais. Um outro relacionado com prisão ilegal, tortura e morte de um líder indígena. Outro referente ao assassinato de 111 prisioneiros na recém extinta prisão do Carandiru. Em onze outros casos, o Brasil foi considerado responsável por violações de direitos

que diziam respeito a execuções sumárias perpetuadas pela polícia militar contra crianças e adolescentes. Em todos esses casos, restou provada a impunidade daqueles responsáveis pelos crimes.⁷⁸ Um importante caso que resultou em um acordo amigável refere-se a trabalho escravo. Ao assinar o acordo em 2003, o Estado Brasileiro reconheceu a sua responsabilidade mesmo levando em consideração que essa violação não foi atribuída a agentes estaduais. Como afirmam os peticionários, tal responsabilidade foi devida, pois “os órgãos estaduais não foram capazes de prevenir a ocorrência de práticas graves de trabalho escravo, bem como de punir os indivíduos envolvidos nas violações alegadas”.⁷⁹

Na maioria dos casos, no entanto, o Estado Brasileiro não cumpre plenamente as suas obrigações e as vítimas têm que lutar novamente para garantir que as recomendações da CIDH sejam implementadas pelo Estado Brasileiro.⁸⁰ Mesmo os casos onde o Estado Brasileiro concordou em cumprir as suas obrigações de indenizar as vítimas, um dos maiores problemas enfrentados pelo governo federal é a resistência de governos e cortes locais em respeitar as normas internacionais de direitos humanos, apesar do fato de que essas normas tenham sido ratificadas pelo Estado Brasileiro.

Graças à mobilização de ONGs de direitos humanos, o Presidente Lula criou em 2002 uma Comissão para a Proteção dos Direitos Humanos. Essa Comissão ficou responsável pela implementação das recomendações feitas pela CIDH e das decisões proferidas pela Corte. No entanto, a política governamental de direitos humanos tem sido minada pela crise política que persegue o governo e pela atual reestruturação econômica que têm reduzido a capacidade do governo de implementar os programas de direitos humanos.

Conclusão

A globalização tem promovido a expansão das redes para defesa de causas transnacionais. Os ativistas têm aumentado a participação nestas redes através da mobilização jurídica transnacional. Nesse artigo, formulei o conceito de “ativismo jurídico transnacional” para me referir às estratégias de ONGs engajadas em disputas de direitos humanos trazidas à CIDH, utilizando-me do Brasil como um estudo de caso. Os conceitos de “judicialização global” e “litigância transnacional” são muito restritos para capturar os aspectos políticos característicos das estratégias do ativismo jurídico transnacional. A estrutura das “redes para defesa de causas transnacionais” é muito ampla para capturar a especificidade do ativismo jurídico transnacional. Esse ativismo pode servir de exemplo do que Sousa Santos chamou de “política e legalidade subalterna cosmopolita”. Ao invocar os sistemas internacionais de direitos humanos para influenciarem a arena jurídica e política nacional, as ONGs de direitos humanos possuem o potencial de (re)politizar o direito e (re)legalizar a política.

Contudo, as estratégias do ativismo jurídico transnacional enfrentam dois tipos de limitações. Primeiro, a mobilização jurídica apenas não é suficiente para promover mudanças sociais. Em segundo lugar, as normas internacionais de direitos humanos dependem dos Estados nação para o seu reconhecimento e cumprimento. Por depender das condições políticas locais, nacionais e internacionais, o Estado pode estar mais ou menos aberto a reconhecer tais normas. No entanto, mesmo dentro de um mesmo contexto político, o desenvolvimento da política de direitos humanos pode ser diferente em cada um desses níveis de atuação estatal. O cumprimento das normas de direitos humanos pelos sistemas judiciais internos é também um dos maiores desafios enfrentados pelo ativismo jurídico transnacional. O conceito de “Estado heterogêneo” ajuda a entender as diferenças referentes às políticas de direitos humanos nos diversos níveis de atuação estatal.

O caso do Brasil revela que a democracia política não tem sido suficiente para pôr fim às violações de direitos humanos. As ONGs têm aumentado o uso da CIDH para pressionar o Estado Brasileiro a reconhecer e cumprir as normas estabelecidas pela Convenção Americana de Direitos Humanos e outros documentos internacionais nessa seara. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos não foi desenhado para substituir os sistemas judiciais internos, porém ele oferece certo espaço para que as ONGs de direitos humanos moldem a política existente na legislação e políticas públicas em direitos humanos.

Uma vez que as petições são apresentadas contra o Poder Executivo do Estado, o Judiciário permanece quase intacto e os juízes possuem pouco contato com as normas internacionais de direitos humanos. O ativismo jurídico transnacional pode ajudar a mudar o curso de uma disputa jurídica pendente nas cortes internas, conforme ilustrado pelos casos da Guerrilha do Araguaia e Maria da Penha. Contudo, se o caso não estiver pendente, o sistema judiciário local pode permanecer intocável. Além disso, a resistência de parte dos setores do Estado, tanto no âmbito nacional quanto local da administração, em aceitar sua responsabilidade com relação às violações de direitos humanos torna difícil para o Estado cumprir integralmente as decisões da CIDH, como ilustrado pelos casos da Guerrilha do Araguaia e Simone Diniz.

Em suma, apesar do contexto político de democratização, o Estado Brasileiro é heterogêneo e tem reagido contraditoriamente ao ativismo jurídico transnacional. Nos diferentes níveis da ação estatal, a política de direitos humanos é ambígua e contraditória, com diferentes setores do Estado formalmente reconhecendo as normas de direitos humanos em alguns casos, negando tal reconhecimento em outros casos e raramente fazendo cumprir as normas reconhecidas. O impacto do ativismo jurídico transnacional em diferentes setores da atuação estatal em todos os níveis da administração é um importante aspecto das batalhas em prol dos direitos humanos no Brasil e em outros países latinoamericanos, o que merece ser analisado com mais profundidade em outro momento.

Apêndice

Gráfico 1

Número total de petições contra o Brasil recebidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 1969 a 1973.			
Ano	Petições	Casos ou petições encaminhados ao governo brasileiro	Casos ainda pendentes
1969-1970	40	9	Dados indisponíveis
1971	26	4	Dados indisponíveis
1972	11	3	Dados indisponíveis
1973	Dados indisponíveis	4	Dados indisponíveis
Total		20	Dados indisponíveis

Fonte: Dados compilados pela autora, a partir dos Relatórios Anuais, 1970, 1971, 1972, 1973, Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Gráfico 2

Número total de petições contra o Brasil recebidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 1999 a 2006.			
Ano	Petições	Casos ou petições encaminhados ao governo brasileiro	Casos ainda pendentes
1999	13	Dados indisponíveis	46
2000	22	13	58
2001	28	9	42
2002	30	3	55
2003	42	8	65
2004	29	7	90
2005	42	10	72
2006	66	8	72
Total	272	58	72

Fonte: Dados compilados pela autora, a partir dos Relatórios Anuais, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

NOTAS

1. Artigo escrito para a *Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos* em 7 de março de 2007.
2. Steven R. Ratner, "The International Criminal Court and the Limits of Global Judicialization", *Texas International Law Journal*, v. 38, n. 3, 2003, pp. 445-453.
3. Anne-Marie Slaughter, "A Global Community of Courts", *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, 2003, pp. 191-219.
4. Para uma análise crítica das mudanças jurídicas no contexto da globalização, bem como do significado social e político da globalização do estado de direito e reforma do Judiciário, ver Jane Jenson e Boaventura de Sousa Santos, "Introduction: Case Studies and Common Trends in Globalization" in Jane Jenson and Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalizing Institutions: Case Studies in Social Regulation and Innovation*, Burlington, Ashgate, 2000, pp. 9-28. Ver também Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*, London, LexisNexis Butterworths Trolley, 2002.
5. Em outro momento, eu discuti a bibliografia sobre o tema e alguns dados aqui apresentados à luz da relação entre ativismo jurídico transnacional e globalização anti-hegemônica. Ver Cecília MacDowell Santos, "Transnational Legal Activism and Counter-Hegemonic Globalization: Brazil and the Inter-American Human Rights System", *Oficina do CES 257*, Setembro de 2006. Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no encontro anual da Associação de Direito e Sociedade (nome original em inglês *Law and Society Association - LSA*), Baltimore, 6-9 de Julho, 2006. A pesquisa para este artigo foi financiada pela Fundação Jesuíta (nome original em inglês *Jesuit Foundation*) e pelo Fundo de Desenvolvimento Departamental da Universidade de São Francisco. Eu também gostaria de reconhecer o apoio da Fundação Portuguesa para Ciência e Tecnologia (FCT), através do Financiamento ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que possibilitou a realização da presente pesquisa. Agradeço Brianna Dwyer-O'Connor e Adriana Carvalho por seu inestimável auxílio à pesquisa. Agradeço a Seth Racusen pelos comentários inspiradores à versão apresentada em Baltimore. Agradeço ao pesquisador anônimo da Revista SUR pelas críticas pertinentes e excelentes sugestões sobre como melhorar a versão anterior deste artigo. Eu sou especialmente grata às vítimas, ativistas de direitos humanos, advogados e agentes públicos que pude entrevistar.
6. Sobre o conceito de "estado heterogêneo", ver Boaventura de Sousa Santos, "The Heterogeneous State and Legal Plurality" in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade e Maria Paula Meneses (Org.), *Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, pp. 3-29.
7. Ver, por exemplo, Richard H. Kreindler, *Transnational Litigation: A Basic Primer*, Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publications, 1998. Ver também Anne-Marie Slaughter, *op. cit.*, e Steven R. Ratner, *op. cit.*
8. Para uma discussão sobre as possibilidades de se estabelecer uma regulamentação jurídica global sobre jurisdição e julgamentos nas searas cível e penal, ver a coletânea de artigos em John J. Barceló III e Kevin M. Clermont (Org.), *A Global Law of Jurisdiction and Judgments: Lessons from the Hague*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
9. Ver Anne-Maria Slaughter, *op. cit.*, p. 192.
10. Ver Steven R. Ratner, *op. cit.*, p. 445.

11. O termo em inglês "soft law" refere-se a instrumentos ou normas legais que não possuem força coercitiva ou vinculante (N. T.).
12. Ver, por exemplo, Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1998; Jeremy Brecher et al., *Globalization from Below: The Power of Solidarity*, Cambridge, Mass., South End Press, 2000; Michael Burawoy et al (Org.), *Global Ethnography: Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, University of California Press, 2000; P. Evans, "Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization", *Contemporary Sociology*, v. 29, n. 1, 2000, pp. 230-241; Sidney Tarrow et al (Org.), *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
13. M. E. Keck e K. Sikkink, *op. cit.*, p. 8.
14. M. E. Keck e K. Sikkink, *op. cit.*, pp. 8-9.
15. Ver, por exemplo, os artigos publicados no volume editado por Volkmar Gessner (Org.), *Foreign Courts: Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, UK, Dartmouth, 1996. Ver também a coletânea de artigos publicados pelo Instituto Internacional de Sociologia Jurídica em Oñati, editada por Johannes Feest, Johannes (Org.), *Globalization and Legal Cultures: Oñati Summer Course 1997*, Oñati, The International Institute for the Sociology of Law, 1999.
16. Volkmar Gessner, "The Institutional Framework of Cross-Border Interaction" in Volkmar Gessner (Org.), *Foreign Courts: Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, UK, Dartmouth, 1996, p. 18.
17. Austin T. Turk, "Law as a Weapon in Social Conflict", *Social Problems*, v. 23, 1976, pp. 276-291.
18. P. Burstein, "Legal mobilization as a social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity", *American Journal of Sociology*, v. 96, 1991, pp. 1201-1225. Ver também Michael McCann (Org.), *Law and Social Movements*, Burlington, Ashgate, 2006.
19. Ver também a coletânea de artigos em Boaventura de Sousa Santos e César A. Rodriguez-Garavito (Org.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
20. B. de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 283.
21. Ibid.
22. B. de Sousa Santos, "Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality" in Boaventura de Sousa Santos e César A. Rodriguez-Garavito (Org.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 30.
23. Ibid.
24. Cf. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro (Org.), *Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
25. Os princípios mais importantes da doutrina brasileira de "Segurança Nacional e Desenvolvimento" podem ser encontrados em Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1981.

26. Ver, por exemplo, Arquidiocese de São Paulo no Brasil, *Brasil: Nunca Mais*, Petrópolis, Vozes, 1981; Maria Helena Moreira Alves, *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*, Petrópolis, Vozes, 1987; e Luciano Oliveira, *Do Nunca Mais ao Eterno Retorno: Uma Reflexão sobre a Tortura*, São Paulo, Brasiliense, 1994.
27. Sobre análises a respeito da relevância social, política e histórica desses movimentos ver, por exemplo, Eunice Ribeiro Durhan, "Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania", *Novos Estudos*, v. 10, 1984, pp. 24-30; Emir Sader, *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995; Eduardo J. Viola, "O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo à Ecológica", *Revista de Ciências Sociais*, v. 1, n. 3, 1987, pp. 5-26; Sonia E. Alvarez, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990 e Maria Amélia de Almeida Teles, *Breve História do Feminismo no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1993.
28. Ver M. H. Moreira Alves, *op. cit.*
29. Ver Janaína Teles (Org.), *Mortos e Desaparecidos Políticos: Reparação ou Impunidade?*, São Paulo, Humanitas/FFLCH/USP, 2001.
30. Hoje, há 127 delegacias de polícia femininas no Estado de São Paulo e o Brasil possui mais 365 dessas delegacias. Para uma análise sociológica e feminista acerca do surgimento e trabalho dessas delegacias em São Paulo, ver C. MacDowell Santos, *Women's Police Stations: Gender, Violence and Justice in São Paulo, Brazil*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
31. Para uma análise doutrinária inspiradora dos debates entre juristas brasileiros sobre o regime legal adotado pela Constituição Brasileira de 1988 com relação à incorporação no sistema jurídico brasileiro das normas internacionais de direitos humanos, ver F. Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 5ª edição, 2006.
32. Nos anos oitenta, alguns tratados internacionais e convenções foram também ratificados pelo Estado Brasileiro, como, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, também conhecida como CEDAW, aprovada pelas Nações Unidas em 1979 e ratificada pelo Estado Brasileiro em 1 de fevereiro de 1984. No entanto, somente nos anos noventa as normas interamericanas de direitos humanos foram reconhecidas pelo Estado Brasileiro.
33. Ver J. Benvenuto Lima Jr., Fabiana Gorenstein e L. Ferreira Hidaka (Org.), *Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*, São Paulo, Edições Loyola, 2003.
34. Brasil, Secretaria de Direitos Humanos, *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasília, SEFOR, 1995, p. 5.
35. Para maiores detalhes sobre essas e outras críticas, ver J. Teles, *op. cit.*
36. Ver, por exemplo, Sydow, Evanize e Maria Luisa Mendonça (Org.), *Direitos Humanos no Brasil 2006: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006; Evanize Sydow e Ramirez Tellez Maradiaga, *Derechos Humanos en el Campo Latino-Americano: Brasil, Guatemala, Honduras y Paraguay*, São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007; Centro de Justiça Global e Núcleo de Estudos Negros (Org.), *Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*, São Paulo, Centro de Justiça Global e Núcleo de Estudos Negros, 2003; AGENDE-Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e CLADEM Brasil – Comitê Latino-Americano e do

Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, *O Brasil e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, pelo Estado Brasileiro: Propostas e Recomendações*, Brasília, AGENDE-Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, 2003; Juan E. Méndez et al, *op. cit.*.

37. Cf. M. E. Keck e K. Sikkink, *op. cit.*.

38. Ver P. Ferreira Galvão, "Brazil and the Inter-American System of Human Rights" in *Human Rights in Brazil 2002: A Report by the Social Network for Justice and Human Rights in Partnership with Global Exchange*, São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2002; L. Tojo e A. L. Lima, "O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos" in Evanize Sydow e Maria Luísa Mendonça (Org.), *Direitos Humanos no Brasil 2004: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, São Paulo, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2004, pp. 297-305.

39. Para uma visão histórica e doutrinária sobre a OEA, criada em 1948 e seu sistema de direitos humanos, ver Henry J. Steiner and P. Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford, Clarendon Press, 1996. Ver também O. S. Machado Hanashiro, *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001; e Flávia Piovesan, *op. cit.*.

40. Apenas estados partes da Convenção e a CIDH podem submeter um caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

41. A Corte é o órgão judicial encarregado da interpretação e aplicação da Convenção. A jurisdição da Corte deve ser reconhecida pelos estados envolvidos no caso. As decisões da Corte são vinculantes como se elas tivessem sido proferidas por uma corte interna. As decisões são definitivas e não estão submetidas a recurso.

42. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006. "Denúncia" refere-se a uma comunicação apresentada por escrito por um indivíduo ou ONG, concernente a uma alegada violação de direitos humanos por um estado membro da OEA. "Caso" diz respeito a uma denúncia ou petição que submetida ao exame de admissibilidade e à análise de seu mérito pela CIDH, sendo encaminhada ao estado membro em questão.

43. Ver Gráfico 1 no Apêndice e também o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006.

44. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006.

45. Ver Gráfico 1 no Apêndice.

46. Ver Gráfico 2 no Apêndice.

47. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1999. Ver também o Gráfico 2 no Apêndice.

48. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006. Ver também o Gráfico 2 no Apêndice.

49. Ver também o Gráfico 2 no Apêndice.

50. Ver Henry J. Steiner e Philip Alston, *op. cit.*, p. 641.

51. A credibilidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos entre as ONGs de direitos humanos e uma avaliação positiva dos efeitos de suas decisões são exemplificadas no seguinte artigo feito pelos membros do Centro para Justiça e Direito Internacional (CEJIL): Beatriz Affonso e Rita Lamy Freund, "Efeitos Práticos das Decisões dos Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos", disponível em <<http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio035.htm>>, último acesso em 24 de abril de 2007.
52. Ver o Gráfico 1 no Apêndice.
53. Ver os Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1970, 1971, 1972 e 1973.
54. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1973, Caso n. 1.683, iniciado em 1970. A CIDH não menciona os nomes dos peticionários. Na época, o comissário do Brasil, Carlos A. Dunshee de Abranches divergiu do relatório de mérito do caso. O governo brasileiro, através de seu Embaixador na OEA, insistiu que Hansen havia cometido suicídio. Ele defendeu que o estado não poderia aceitar essas recomendações e expressou surpresa em sua decisão, argumentando que a Organização Internacional do Trabalho já tinha examinado o mesmo caso e não havia condenado o Estado Brasileiro.
55. Ver o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1985, Resolução n. 12/85, Caso n. 7 615.
56. Ver Paulo Sérgio Pinheiro, "Prefácio" in Olaya Sílvia Machado Hanashiro, *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001, pp. 13-17.
57. Cf. O. S. M. Hanashiro, *op. cit.*, p. 45.
58. A última sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas aconteceu em março de 2006. Desde então, seu trabalho continua através do recém criado Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.
59. Entrevista com Jayme Benvenuto, Recife, 29 de dezembro de 2003.
60. Entrevista com James Cavallaro, Coimbra, 14 de agosto de 2006.
61. Entrevista com Renata Pelisan, Brasília, 22 de agosto de 2006; e entrevista com Carolina de Campo Melo, Brasília, 22 de agosto de 2006.
62. *Relatório da Comissão Interministerial criada pelo Decreto No. 4.850, de 02/10/2003 com vistas à identificação de desaparecidos da "Guerrilha do Araguaia"*, Brasília, 8 de março de 2007.
63. Ver <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br>>, último acesso em 19 de setembro de 2007.
64. Entrevista com Criméia Alice Schmidt de Almeida, São Paulo, 29 de Julho de 2005.
65. Ver Decreto n. 4,553/2002, assinado pelo ex-presidente Cardoso. Ver também o decreto n. 5,301/2004, assinado pelo Presidente Lula, depois convertido na Lei 11.111/2005.
66. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório n. 54/01, caso n. 12.051
67. Ibid.
68. Centro Para Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Comitê Latinoamericano e Caribenho para a

Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM) e AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, *Document for CEDAW on the Compliance by Brazil of the Shrunken Obligations as State-party of the Convention Concerning Violence against Women. Violence against Women: The Case of Maria da Penha*, Brasil, 2003.

69. Centro Para Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Comitê Latinoamericano e Caribenho para a Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM) e AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, *op. cit.*

70. Ver Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher–SEDIM, “Secretaria de Direitos da Mulher Lamenta Morosidade no Julgamento de Crimes contra a Mulher”, Brasília, DF, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002.

71. Ver Gráfico 8 no Apêndice.

72. Entrevista por telefone com Maria da Penha Maia Fernandes, 3 de abril de 2007.

73. Em 2003, uma denúncia similar de discriminação racial foi apresentada à CIDH por *Geledés – Instituto da Mulher Negra*. Em 2006, a CIDH publicou o relatório de admissibilidade do caso. Ver o relatório n. 8406, petição n. 1068-03.

74. Ver Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório n. 37/02.

75. O relatório nº 83/04 foi publicado no relatório anual da CIDH em 26 de outubro de 2006 (ver relatório anual de outubro de 2006 e ver Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório nº 66/06). Dois delegados, José Zalaquett e Evelio Fernández Arévalos, apesar de concordarem com a maior parte da sentença a respeito da violação substantiva ao direito de igualdade perante a lei, não seguiram a maioria na resposta do Estado à demanda apresentada pela vítima diante da Delegacia de Polícia para Investigação de Crimes Raciais no dia 2 de março de 1997. Declararam: “Nossa opinião nesse sentido é que, dentro do contexto das circunstâncias legais específicas e dos feitos neste caso, as ações da polícia brasileira, do Ministério Público e de ramo do Judiciário como um todo não constituem uma resposta equiparável a uma violação dos artigos 8, 25 e 1 (1) da Convenção Americana” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Informe N° 66/06).

76. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório n. 66/06.

77. Entrevista com a procuradora Mariângela Sarrubbo, São Paulo, 8 de Setembro de 2006.

78. Ver Patrícia Ferreira Galvão, *op. cit.*, p. 215.

79. O caso diz respeito ao cidadão brasileiro José Pereiram, que foi baleado em 1989 por um homem armado que impedia a fuga de trabalhadores mantidos em condições análogas à escravidão em uma fazenda no Estado do Pará. Ver a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório n. 95/03; ver também Liliana Tojo e Ana Luisa Lima, *op. cit.*

80. Isso pode ser ilustrado pelo estágio em que se encontra o cumprimento dos casos decididos pela CIDH, nos últimos seis anos, conforme indicado pelo Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006.



TARA URS

Tara Urs passou dois anos no Camboja, trabalhando com a equipe de uma ONG local e como associada à *Open Society Justice Initiative*, tentando envolver os cambojanos em geral num diálogo sobre as Câmaras Extraordinárias. Ela formou-se *cum laude* na Escola de Direito da Universidade de Nova York, onde foi pesquisadora da cadeira Arthur Garfield de Liberdades Cívicas.

Email: tara.urs@gmail.com

RESUMO

Este artigo procura defender três proposições. Primeiramente, é improvável que as Câmaras Extraordinárias nos tribunais do Camboja (conhecidas informalmente como Julgamentos do Khmer Vermelho) alcancem os principais objetivos apresentados por seus proponentes. Em segundo lugar, esse tribunal corre o risco de causar danos. Em terceiro lugar, outros processos culturalmente específicos têm uma chance maior de causar um impacto de longo prazo e satisfazer as vítimas.

ABSTRACT

This article seeks to defend three propositions. First, the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (informally known as the Khmer Rouge Trials) is unlikely to achieve any of the primary goals put forward by its proponents. Second, the Court runs the risk of doing harm. Third, it becomes apparent that other culturally-specific processes have a greater chance at making a long-term impact and satisfying victims.

RESUMEN

Este artículo intenta defender tres propuestas. En primer lugar, es muy improbable que las Cámaras Extraordinarias de los Tribunales de Camboya (informalmente conocidas como los Juicios de los Jémeros Rojos) consigan alcanzar alguno de los objetivos fundamentales fijados por sus partidarios. En segundo lugar, la Corte corre el riesgo de hacer daño también. En tercer lugar, otros procesos de mayor especificidad cultural tendrán mayores posibilidades de influir a largo plazo y de satisfacer a las víctimas.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

PALAVRAS-CHAVE

Camboja – Khmer Rouge – Estado de Direito – Reconciliação – Justiça



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

VOZES DO CAMBOJA: FORMAS LOCAIS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATROCIDADES SISTEMÁTICAS

Tara Urs

Introdução¹

As datas de 17 de abril de 1975 e 7 de janeiro de 1979 marcam o início e o fim oficial do regime cambojano que se autodenominou “Kampuchea Democrático”, mas é mais conhecido como Khmer Vermelho. Os cambojanos o chamam de “o regime de três anos, oito meses e vinte dias”, como se cada instante daquele período estivesse permanentemente marcado a ferro em suas memórias. Sob o controle do Kampuchea Democrático, estima-se que quase dois milhões de pessoas morreram em consequência de matanças, fome, excesso de trabalho e doenças.²

Em 2005, foi criada uma nova corte criminal conhecida como Câmaras Extraordinárias nos Tribunais do Camboja (doravante “Câmaras Extraordinárias” ou “a Corte”) para julgar os principais líderes do Kampuchea Democrático e os maiores responsáveis pelas atrocidades cometidas. A Corte foi criada em conjunto pela ONU e pelo governo cambojano, e utiliza uma complicada estrutura de tomada de decisões para assegurar a participação nas condenações tanto de juízes da ONU como de cambojanos.

O trabalho da Promotoria começou em junho de 2006. Um ano depois, os promotores apresentaram os nomes de cinco acusados aos juízes investigadores, conforme os procedimentos de direito civil seguidos pelos julgamentos. Somente um nome, o de Kaing Guek Eav, havia sido revelado publicamente até o momento em que este artigo foi escrito; tratava-se também do único suspeito sob custódia na ocasião.

Esse novo tribunal híbrido marca uma evolução no modo como a justiça

Ver as notas deste texto a partir da página 90.

internacional é praticada, pois permite muito mais controle local do que antes. Com efeito, o papel a ser desempenhado pelos juízes e instituições cambojanas foi um dos pontos de maior disputa durante as longas negociações que duraram dez anos até o estabelecimento do tribunal. Mas apesar dos longos atrasos até chegar a esse ponto, as ações recentes dos promotores sugerem que a Corte está finalmente avançando.

Este artigo é o resultado de dois anos de análise da Corte realizada no Camboja, de maio de 2005 a abril de 2007. A pesquisa realizada por minha equipe e que será discutida nestas páginas sugere que muitas das afirmações feitas sobre o que a Corte pode fazer não têm fundamento na realidade do que se conhece sobre justiça internacional em geral e sobre o Camboja, em particular. Os especialistas falam sobre usar a Corte para promover a reconciliação e o Estado de Direito e propiciar justiça às vítimas. Contudo, muita pouca atenção tem sido dada à plausibilidade dessas reivindicações ou aos mecanismos pelos quais tais objetivos serão alcançados.

A necessidade de metas e justificações plausíveis para esse tribunal é particularmente urgente, tendo em vista as pesquisas sobre os tribunais *ad hoc* feitas por Eric Stover, Harvey Weinstein e outros, que documentaram o fracasso desse tipo de corte em ter o efeito transformador previsto sobre as populações locais.³

Este artigo procura defender três proposições. Primeiramente, é improvável que as Câmaras Extraordinárias alcancem os três principais objetivos apresentados por seus proponentes: promover o Estado de Direito no Camboja, proporcionar justiça para as vítimas e fomentar a reconciliação. Em segundo lugar, esse tribunal corre o risco de causar danos; motivo especial de preocupação é a possibilidade de que ele venha a consolidar a noção falha de que somente os líderes são responsáveis pelas atrocidades e isolar os crimes do Kampuchea Democrático de seu contexto histórico, limitando nossa compreensão das causas subjacentes. Em terceiro lugar, depois que as expectativas irrealistas de um processo legal são afastadas, torna-se claro que outros processos culturalmente específicos, enraizados nos desejos do povo cambojano, têm uma chance maior de causar um impacto de longo prazo e satisfazer as vítimas, sem o risco desses danos significativos.

Ao longo desta análise, vou me basear em minhas experiências e pesquisas no Camboja, bem como em pesquisas de ciências sociais realizadas por outros estudiosos. De junho a dezembro de 2005, trabalhei com uma equipe cambojana num projeto de pesquisa que buscava identificar maneiras de envolver os cambojanos com o trabalho das Câmaras Extraordinárias.⁴ Essa pesquisa compreendeu entrevistas minuciosas com 117 pessoas nas áreas rurais do país.⁵ Em 2006, os resultados desse estudo foram postos em prática por uma ONG cambojana, o Instituto Khmer de Democracia, que treinou mais de cem representantes locais para empreender atividades cuidadosamente planejadas de alcance comunitário sobre as Câmaras Extraordinárias em sete províncias de

todo o país. A equipe também preparou e mostrou um filme documentário para jovens cambojanos, estimulando-os a acreditar nas histórias que ouvem sobre o passado e se interessar por aquele período. O monitoramento dessas atividades, combinado com a pesquisa anterior, proporciona uma das visões mais abrangentes das opiniões cambojanas sobre a Corte até agora obtidas.

Aspirações irrealistas para as Câmaras Extraordinárias

As Câmaras Extraordinárias são um dos poucos tribunais híbridos, onde autoridades legais locais e juristas estrangeiros sentam-se juntos. Essas cortes foram saudadas pelos estudiosos por seu potencial para evitar as armadilhas associadas aos tribunais *ad hoc*.⁶ Sugeriu-se que esses novos tribunais híbridos estariam mais conectados à sociedade local e, portanto, teriam mais chance de deixar um “legado” positivo.

Nesta seção, vou tratar dos três candidatos mais comumente apresentados como legados das Câmaras Extraordinárias: promoção do Estado de Direito, justiça para as vítimas do Kampuchea Democrático e fomento da reconciliação.⁷ Proponho que a realidade do Camboja é muito mais complicada do que a retórica em torno da Corte sugere. Uma atenção maior aos mecanismos exatos pelos quais se espera que as Câmaras Extraordinárias influenciem a sociedade mostra que a ligação entre elas e seus objetivos é, na melhor das hipóteses, tênue.

Esta seção apresentará informações e argumentos que sugerem que a dinâmica do poder no governo cambojano, caracterizada por um controle extremo do Executivo, e as diferenças culturais na resolução de disputas irão provavelmente interferir na capacidade da Corte de influenciar o Estado de Direito. Ademais, nossa pesquisa mostra que as noções predominantes de justiça no Camboja divergem significativamente do que se pode esperar que a Corte realize. Por fim, há poucos indícios de que os cambojanos tenham dificuldade para coexistir uns com os outros devido a tensões decorrentes do período do Kampuchea Democrático, mas mesmo que exista uma necessidade real de reconciliação, não está claro como a Corte será capaz de influenciar a dinâmica nas aldeias.

A promoção do Estado de Direito

O embaixador japonês no Camboja, Takahashi Fumiaki, foi citado dizendo que “as Câmaras Extraordinárias podem desempenhar um papel importante como catalisadoras para fortalecer o sistema judiciário em geral do Camboja, proporcionando um bom modelo de procedimentos legais baseados no devido processo, administração judicial eficiente e sistemas de apoio”.⁸

Do mesmo modo, James Goldston, da Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta, sugeriu que as Câmaras Extraordinárias podem ser usadas para “apoiar

esforços de reforma legal mais amplos no Camboja”.⁹ Se há uma coisa clara, diz Goldston, é que “o desempenho [das Câmaras Extraordinárias] terá um grande impacto sobre o Camboja e o futuro da justiça internacional”.¹⁰

Esta seção espera contextualizar o impacto que se espera das Câmaras Extraordinárias com relação aos esforços em andamento de reforma do Estado de Direito no Camboja.

O Banco Mundial Phnom Penh escreveu que “é fácil criticar o sistema judiciário cambojano, mas é difícil reformá-lo”.¹¹ Os esforços de reforma pós-coloniais têm mais de uma década: começaram em 1993, com a primeira missão de manutenção da paz da ONU, a Autoridade Transicional das Nações Unidas para o Camboja (sigla original em inglês UNTAC).¹²

Hoje, os doadores continuam gastando dezenas de milhões de dólares por ano nos esforços de promoção do Estado de Direito no Camboja e, no entanto, não conseguem romper a estrutura de poder que impede julgamentos justos.¹³ O fracasso das tentativas passadas compõe um importante pano de fundo para qualquer discussão sobre o que podem conseguir as Câmaras Extraordinárias.

Obstáculos a uma reforma para promover o Estado de Direito

Há muitos fatores interagindo para criar a situação atual no judiciário cambojano. Entre os obstáculos à reforma citados com frequência estão: capacidade, a força do Poder Executivo em relação ao judiciário e diferenças culturais em relação à resolução de disputas.

Capacidade

É controverso que os juízes cambojanos não tenham capacidade para desempenhar suas funções com eficácia. Os defensores da adesão ao Estado de Direito costumam apontar para problemas relacionados com recursos e capacidade dos julgadores no sistema judicial do país.¹⁴

De acordo com o governo cambojano, “dos cerca de 120 juízes que estão em atividade no Camboja, apenas um punhado deles tem qualquer qualificação legal adequada”.¹⁵ Com efeito, na carta original enviada à ONU pedindo ajuda para montar um tribunal do Khmer Vermelho, os então co-primeiros-ministros Hun Sen e Norodom Ranariddh escreveram que “o Camboja não tem os recursos ou a expertise para levar a cabo esse procedimento tão importante”.¹⁶ Mais recentemente, o presidente da Ordem dos Advogados do Camboja expressou preocupações quanto à capacidade dos advogados cambojanos de apresentar defesa adequada perante as Câmaras Extraordinárias, considerando uma “necessidade” que os advogados de defesa do país sejam auxiliados por pelo menos um advogado estrangeiro.¹⁷

Embora poucos duvidem de que a capacidade dos juizes cambojanos é um problema sério, as seções seguintes tentarão mostrar que este não é de forma alguma o maior obstáculo para uma reforma promotora do Estado de Direito.

O Poder Executivo

No Camboja, os juizes agem quase abertamente como subordinados do Poder Executivo.¹⁸ Durante a UNTAC, funcionários da ONU observaram que “embora os tribunais sejam tecnicamente independentes dos braços executivos do governo, eles permanecem totalmente sujeitos à sua direção”.¹⁹ Durante aquele período, o ministro da Justiça explicou aos funcionários da UNTAC que os juizes que não seguiam suas instruções e, assim, “desobedeciam a lei”, deviam ser punidos.²⁰

As autoridades do Poder Executivo não falam tão claramente hoje em dia, mas pouco mudou. Em seu relatório de 2005 para a Comissão de Direitos Humanos, Peter Leuprecht, representante especial da ONU junto à Secretaria Geral sobre Direitos Humanos no Camboja, disse que estava “cada vez mais óbvio” que “a impunidade não era somente consequência da baixa capacidade das instituições policiais e de um judiciário fraco; o judiciário continuava a sofrer a interferência do Executivo e estava aberto à corrupção”.²¹ Ele concluiu que “os esforços para reformar o judiciário da última década foram incapazes de obter alguma melhora significativa na administração da justiça”.²²

Por que tem sido tão difícil arrancar o judiciário das mãos do Executivo? Uma resposta talvez seja a maneira como o poder é compreendido e praticado no Camboja.²³ Ao contrário das burocracias legais ocidentais que, idealmente, funcionam conforme regras gerais, o sistema clientelista cambojano baseia-se em laços pessoais de lealdade entre os superiores e aqueles que lhes são fiéis.²⁴ Embora as regras no papel possam parecer semelhantes àquelas de outras nações, a realidade é que o governo funciona mediante “relações patrão-cliente” – relações de auxílio mútuo entre os que estão no poder e seus quadros de dependentes, que operam em forma de pirâmide. Hinton observa que “vários funcionários de alto escalão podem ter cadeias de poder e unidades militares que lhes são fiéis (bem como cadeias de funcionários públicos)”.²⁵

Patrões de *status* mais alto protegem e fornecem recursos para seus clientes que, por sua vez, pagam a dívida mediante apoio, respeito e obediência. Os cambojanos referem-se a essa relação clientelista usando termos familiares: as crianças (clientes) devem obedecer aos pais (patrões).²⁶ A deferência aos seus superiores é inquestionável, pois os patrões são vistos como indivíduos poderosos que devem ser temidos.²⁷

Os juizes cambojanos ganharam suas posições graças a outras autoridades mais poderosas e, portanto, quase certamente se consideram subordinados (ou clientes) das autoridades do Poder Executivo.²⁸ Com frequência, essas relações

datam da criação do poder judiciário, na década de 1980.²⁹ Naquela época, o governo cambojano estava isolado politicamente do Ocidente, da China e da ONU, e os estudantes cambojanos só conseguiam obter formação jurídica nas escolas soviéticas. Os candidatos eram escolhidos para estudar no exterior como recompensa pela lealdade ao partido no poder em Phnom Penh.³⁰ Em consequência, devemos esperar que alguns dos advogados mais antigos e mais bem formados do país sejam também os mais próximos e fiéis ao partido dominante. Quando visto dessa perspectiva, não surpreende o fato de o judiciário não agir com independência.

O que surpreende muitas pessoas, no entanto, é que a visão clientelista do governo seja aceita pelo povo. Em uma pesquisa nacional, a Fundação Ásia descobriu que a maioria dos cambojanos *prefere* um governo local feudal ou paternalista tanto às formas democráticas como às autoritárias. 56% dos cambojanos disseram que o governo local “é como um pai e o povo, como um filho”.³¹ As pessoas esperam que o governo funcione como um plano de assistência mútua, como filhos que obedecem aos pais e pais que cuidam dos seus filhos.

Em suma, a noção de separação dos poderes é absolutamente estranha ao pensamento cambojano sobre governo, que é baseado em laços pessoais de poder entre as autoridades governamentais. Desse modo, o controle do Executivo sobre o judiciário será um obstáculo enorme para qualquer tentativa de reformar os tribunais do país.

Diferenças culturais na resolução de disputas

Além do modo como o poder está estruturado, há outros compromissos culturais que complicarão qualquer esforço no sentido de promover o Estado de Direito.

A professora Rosa Eherenreich-Brooks escreve: “[...] o Estado de Direito não é algo que exista ‘fora da cultura’ e que possa ser de algum modo acrescentado a uma cultura existente pelo simples expediente de criar estruturas formais e reescrever constituições e estatutos”.³² Essa crítica pode ser claramente aplicada ao Camboja. As mudanças na letra da lei e a elaboração de uma constituição não conduziram a uma imposição imparcial da lei nem criaram um estilo ocidental de cultura legal. Um dos motivos talvez seja que muitas leis e procedimentos não emergiram da sociedade cambojana, mas foram importados como parte de um esforço de desenvolvimento maior. Esta seção sustentará que as diferenças culturais, em princípios e procedimentos de resolução de disputas, não podem ser ignoradas quando se analisam projetos como o das Câmaras Extraordinárias.

Tomemos, por exemplo, o princípio da igualdade. As noções de igualdade dos indivíduos e de igualdade perante a lei são absolutamente fundamentais

para a idéia ocidental de justiça. Contudo, no Camboja, este mesmo princípio tem um significado muito diferente. Os indivíduos não são considerados iguais uns aos outros, mas a importância relativa deles é constantemente medida.³³ Dizem antropólogos cambojanos: “As relações sociais no Camboja, tal como aquelas de todo o Sudeste Asiático, são hierárquicas. Ninguém é considerado igual a outra pessoa”. Com efeito, Ledgerwood e Vijghen escrevem que “a noção idealizada de equivalência moral talvez nunca tenha estado presente na sociedade khmer”.³⁴

Mais ainda, o princípio da igualdade, para alguns cambojanos, se confunde com as políticas do Kampuchea Democrático, quando as pessoas eram despojadas de suas posses e obrigadas a trabalhar “igualmente” nos campos.³⁵ Na cabeça de alguns cambojanos, “igualdade” é um palavrão.

Do mesmo modo, o princípio de justiça assume outros significados no Camboja. Ledgerwood e Vijghen escrevem sobre uma senhora idosa de uma aldeia que não recebeu ajuda para o desenvolvimento, embora fosse pobre, porque o chefe da aldeia favoreceu seus parentes e amigos na distribuição e ela não fazia parte do grupo de patronagem dele. Eles escrevem: “[...] ao contrário dos conceitos ocidentais, essa condição não é considerada iníqua ou injusta pelos habitantes da aldeia [...] todos esperam que uma pessoa favoreça seus parentes e amigos, senão diriam que ela negligencia os interesses de seus parentes. [...] nesse sentido, é ‘justo’ favorecer sua clientela”.

Ademais, uma análise cultural das práticas cambojanas de resolução de disputas revela diferenças importantes entre as teorias sobre esse tema que se desenvolveram no Ocidente e aquelas que medraram no Sudeste Asiático.³⁶ Um sistema judicial ocidental para gerir as disputas foi introduzido no Camboja pelos franceses durante o período colonial,³⁷ mas nunca substituiu efetivamente o método nativo de resolver problemas conhecido como *somroh-somrueul*, um processo de “negociação ou mediação auxiliado por uma terceira parte”.³⁸

*O objetivo da mediação somroh-somrueul numa aldeia é obter uma solução da disputa que resulte num fortalecimento positivo da relação entre as partes em disputa. Um conflito específico não é visto como um evento isolado ou como a luta de interesses intrinsecamente incompatíveis. Ao contrário, a atitude tradicional dos cambojanos em relação ao somroh-somrueul considera o conflito como uma ocorrência que pontua naturalmente todas as relações de longo prazo.*³⁹

O *somroh-somrueul* parece refletir as preferências culturais peculiares dos cambojanos quando se trata de resolução de conflitos. Por exemplo, enquanto as tradições ocidentais valorizam um árbitro imparcial, os cambojanos procuram com frequência mediadores que estejam familiarizados com a comunidade e os contendores. O PNUD concluiu que “os indivíduos preferem

instituições e autoridades quando há uma possibilidade de que elas negociem e participem na resolução da disputa. Decorre disso uma preferência por autoridades locais”.

Há também elementos religiosos embutidos na resolução de conflitos; 95% dos cambojanos são budistas da escola theravada.⁴⁰ O estudioso do budismo Ian Harris observa que “o ideal do patrício culto no Oriente [foi historicamente] o do cavaleiro que faz a paz, não um advogado habilidoso que ganha causas para outros no tribunal”.⁴¹ “Há indícios de que os budistas theravada do Sudeste Asiático são menos assertivos em suas demandas por ‘direitos’ graças a uma visão de mundo religiosa que liga tais demandas a tentativas ilusórias de engrandecer o eu.”⁴² Marija de Wijn escreve que “os aldeões mostravam freqüentemente uma preferência por tipos restaurativos de justiça em que as pessoas ‘ficam amigas de novo’”.⁴³

A resolução tradicional de conflitos no Camboja funciona segundo princípios essencialmente diversos do sistema jurídico ocidental. Contudo, os tribunais comuns e as Câmaras Extraordinárias do país baseiam-se fundamentalmente na abordagem ocidental.⁴⁴

Tentar obter adesão às sensibilidades legais ocidentais exigiria nada menos do que uma mudança de paradigma: isso é pedir demais para a maioria dos cambojanos que teve pouca ou nenhuma exposição às idéias jurídicas ocidentais.⁴⁵ Como Ehrenriech-Brooks sugeriu, as condições para uma tal mudança (e, na verdade, sua deseabilidade) não são bem compreendidas.

Tomados em seu conjunto, esses fatores – baixa capacidade dos profissionais do direito, sistemas de poder que fluem através de laços pessoais de lealdade e diferenças culturais nos princípios legais – apontam para um conjunto complicado de obstáculos para a promoção do Estado de Direito no Camboja. A próxima seção discutirá se as Câmaras Extraordinárias serão capazes de dar uma contribuição significativa para alcançar essa meta, ainda que a adesão crescente aos princípios legais ocidentais seja um objetivo apropriado.

Qual pode ser a contribuição das Câmaras Extraordinárias para o panorama do Estado de Direito no Camboja?

Esta seção analisará a afirmação de que as Câmaras Extraordinárias podem promover o Estado de Direito à luz dos obstáculos discutidos acima e de uma crescente literatura que sugere que as reformas judiciárias, em particular as iniciativas técnicas, como a aprovação de novas leis e o treinamento de juízes locais, não irão provavelmente gerar melhorias.

Podemos postular duas teorias gerais sobre como as Câmaras Extraordinárias podem influenciar as iniciativas de reforma jurídica local: (1) uma vez que o judiciário carece de educação e treinamento, a Corte pode treinar membros

do judiciário e da comunidade legal de um modo que os ajudará a cuidar melhor de suas funções após o fim da Corte, e (2) o povo cambojano comum carece de informações sobre processos legais; a Corte será um modelo de funcionamento de tribunal para eles, de tal modo que poderão compreender melhor os tribunais e exigir tratamento similar quando tiverem de resolver disputas no futuro. Examinarei as duas teorias.

Treinamento

Um tema comum na literatura que defende os tribunais híbridos é que nas sociedades pós-conflito, os juízes e profissionais do direito carecem de treinamento e, portanto, oferecer treinamento adicional e experiência prática melhorará a adesão ao Estado de Direito.⁴⁶

Thomas Carothers, importante estudioso do desenvolvimento do Estado de Direito na Carnegie Endowment, observa que “advogados experientes consistentemente apontaram [...] para o fato de que o treinamento jurídico, embora se compreenda que atraia as agências de ajuda, costuma estar cheio de deficiências e raramente auxilia muito”.

Este é, com certeza, o caso do Camboja. Evan Gottesman, consultor legal no Camboja para a Ordem dos Advogados Americanos no começo dos anos 90, escreve o seguinte sobre suas experiências: “O que descobri, não de forma inesperada, foi que os tribunais, a polícia, o legislativo e os ministérios reagiam a pressões políticas e econômicas vigentes muito antes de minha chegada”.⁴⁷ Diz ele: “Os altos líderes do Camboja estavam claramente familiarizados com os conceitos de direitos humanos e de Estado de Direito. Tendo pensado muito sobre suas opções políticas e legais e já tendo feito o que julgavam ser opções políticas bem informadas, era improvável que alterassem o modo como governavam o país apenas em resposta a consultores ocidentais.”⁴⁸

Gottesman chegou ao Camboja em 1994, mas apesar dos 5-7 bilhões de dólares gastos em ajuda ao país na última década,⁴⁹ com centenas de milhões gastos potencialmente na reforma judiciária,⁵⁰ o mesmo pode ser dito atualmente.⁵¹

Num exame mais detalhado, a teoria de que as Câmaras Extraordinárias promoverão o Estado de Direito com treinamento talvez se baseie no pressuposto de que a capacidade é um dos principais obstáculos ao funcionamento adequado do processo legal no país.⁵² Como já discutimos, os problemas com capacidade constituem apenas uma pequena parte do panorama do Estado de Direito. Enquanto o controle dos tribunais estiver nas mãos do Poder Executivo, o fomento do Estado de Direito mediante treinamento não resultará em melhorias significativas no setor de justiça do Camboja.⁵³ Na verdade, o treinamento pode simplesmente recompensar as pessoas de dentro do partido.

Crescimento da demanda pelo Estado de Direito graças ao funcionamento de uma corte modelar

Os proponentes do uso dos tribunais internacionalizados para realçar o Estado de Direito costumam sugerir que a Corte servirá de modelo de processo legal para a população local e, ao fazê-lo, talvez forneça um objetivo a ser buscado pelas pessoas.⁵⁴ Há muitos pressupostos embutidos nessa teoria: (1) a Corte funcionará de modo apropriado; (2) os tribunais internacionais são um bom veículo para ensinar sobre um sistema legal; (3) uma vez mostrado o sistema jurídico ocidental, as pessoas vão preferi-lo e exigi-lo nos tribunais normais. Tendo em vista a falta de informações disponíveis sobre como as Câmaras Extraordinárias estão funcionando, vou tratar apenas dos dois últimos elementos.

Há motivos para suspeitar que as Câmaras Extraordinárias sejam um ponto de partida especialmente problemático para introduzir sistemas legais. Não somente as palavras “Câmaras Extraordinárias” são difíceis de entender na língua khmer (*ong chummum chumria vikseaman knong tholakaa kampuchea*), como a estrutura e os processos de tomada de decisões da Corte são extremamente complicados e diferentes até de estruturas legais existentes.⁵⁵ Os nomes dos crimes no Acordo das Câmaras Extraordinárias⁵⁶ incluem palavras que muitos cambojanos jamais ouviram, tais como “crimes contra a humanidade”.

Trata-se de desafios substanciais numa sociedade infestada pela pobreza e por alto grau de analfabetismo. No Camboja, 25% dos homens e 45% das mulheres são totalmente analfabetos, e 71% das mulheres e 50% dos homens são analfabetos funcionais.⁵⁷

Como mostramos acima, muitos dos pressupostos embutidos num sistema legal serão desconhecidos dos cambojanos. Por exemplo, muitos deles ouvirão pela primeira vez o conceito de direito de defesa no contexto dos direitos daqueles que eles acreditam serem responsáveis pela morte de seus parentes. Esse não é um bom começo se a intenção for convencê-los a refletir de outra maneira sobre processos criminais. Igualdade perante a lei, dúvida razoável, provas suficientes, elementos de crimes – todos esses conceitos legais são absolutamente estranhos aos cambojanos comuns.

Um dos projetos que desenvolvemos com uma ONG local foi ensinar conceitos e procedimentos legais extremamente simplificados por meio de um conjunto dirigido de imagens apresentado por um professor local. Embora as pessoas das aldeias nos agradecessem educadamente por ir até lá, em geral, elas mostravam pouco ou nenhum interesse em aprender o que achavam que eram regras arcanas sobre quem são os juízes ou como um caso progride num tribunal. Para muitos, isso simplesmente não parecia relevante para suas vidas cotidianas de plantadores de arroz que lutavam para ganhar a vida.

Por essas razões, faz sentido questionar se as Câmaras Extraordinárias são o fórum correto para moldar um sistema jurídico ocidental.

As Câmaras Extraordinárias como catalisadoras da mudança social

Em reuniões nas cercanias de Phnom Penh, sugeriu-se que tribunais internacionalizados como as Câmaras Extraordinárias podem deflagrar uma mudança social – depois que virem como eles funcionam adequadamente, as pessoas compreenderão que os tribunais nacionais são disfuncionais e exigirão mudanças.

Contudo, o povo do Camboja já reconhece que o sistema judiciário nacional é profundamente corrupto. Uma sondagem realizada em 2003 pelo Centro de Estudos Avançados mostrou que “os cambojanos têm pouca ou nenhuma fé nos tribunais como instituições de justiça. Do mesmo modo, os respondentes identificaram os juízes e promotores como as autoridades públicas em que *menos* confiavam”.⁵⁸ De acordo com Collins, entre os ditados comuns do país estão “vá ao tribunal, fique pobre” e “no tribunal o rico vence, o pobre perde”.⁵⁹

As pessoas não precisam das Câmaras Extraordinárias para iluminar por contraste as impropriedades das cortes cambojanas. Contudo, apesar desse problema amplamente reconhecido, a falta de tribunais adequados não tem sido tema de campanhas populares de reforma. Uma pesquisa do Banco Mundial sugere que os obstáculos culturais ao ativismo social são extremamente fortes no país. Os preceitos culturais estimulam as pessoas a se retirar ou a se submeterem diante de um conflito que envolva uma pessoa mais rica ou mais poderosa.⁶⁰

A pesquisa do Banco Mundial concluiu que essas barreiras culturais podem ser superadas naquelas situações em que o sustento futuro está em jogo, mas raramente em outras situações.⁶¹ Portanto, embora o país esteja agora começando a ver uma organização popular em torno da questão da tomada ilegal de terras (a terra é o sustento numa nação de agricultura de subsistência), há poucos motivos para prever uma mobilização popular para mudar a esfera judiciária. Isso não deveria surpreender, tendo em vista que os cambojanos já resolvem a maioria das disputas, inclusive criminais, fora da esfera legal.⁶²

Em suma, a comunidade internacional vem tentando promover o Estado de Direito no Camboja desde o começo dos anos 90, com pouco êxito. Os obstáculos para isso estão profundamente enraizados e, portanto, dificilmente serão afetados pelas Câmaras Extraordinárias. Desse modo, há pouca razão para pensar que esse tribunal contribuirá de forma significativa para o tipo de mudança social necessária para criar uma “cultura do Estado de Direito”.

Justiça para as vítimas

Uma das justificativas das Câmaras Extraordinárias citadas com mais frequência é proporcionar justiça para as vítimas.⁶³ A maioria das vítimas com que falamos em nossa pesquisa concordou.

Eu costumava sofrer, meus pais e meus irmãos foram mortos. Antes, eu me sentia triste e chorava quando falava sobre a época do Khmer Vermelho, mas agora sinto alívio. Não posso falar pelos outros, o que eles sentem, mas eu me sentiria aliviada se o tribunal acontecesse (Kampot, funcionária do governo local, 7ª série, aprox. 50 anos de idade).

Com efeito, o alcance da vitimização no Camboja é estarrecedor. Mais de 20% da população foram mortos durante o período do Kampuchea Democrático e todos os habitantes do país foram afetados de alguma forma – milhões sofreram excesso de trabalho e perda de propriedade pessoal.⁶⁴ Em toda a minha pesquisa e em minhas viagens jamais encontrei um adulto de mais de trinta anos que não tivesse histórias dolorosas daquele período para contar. É uma situação que clama por justiça.

No entanto, esta seção sugerirá que as Câmaras Extraordinárias não foram projetadas de modo a prover o que muitos cambojanos consideram justiça.⁶⁵ Nossa pesquisa oferece uma visão interessante do modo como a justiça para os especialistas internacionais difere do que os cambojanos esperam.⁶⁶

Essa preocupação – de que os cambojanos ficarão desapontados com a capacidade das Câmaras Extraordinárias de fazer “justiça” – é reforçada por pesquisas em outros contextos. Na ex-Iugoslávia, Eric Stover descobriu que as pessoas falavam de “justiça como sendo altamente íntima e idiossincrática e, às vezes, efêmera”. Ele descobriu que para as testemunhas do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, a “justiça plena” era maior do que os julgamentos criminais e os pronunciamentos *ex cathedra* dos juízes estrangeiros em Haia”.⁶⁷

Esta seção descreverá como os cambojanos que dizem que querem que a Corte lhes faça justiça estão, na verdade, mal-informados sobre o que ela fará.

O desejo de julgamento dos perpetradores das mortes

Ainda que Pol Pot esteja morto, deveríamos levá-lo a julgamento porque é importante fazer um registro histórico, e ter um julgamento contra ele. (Svay Rieng, Atchaa [líder comunitário religioso laico], 3ª série, 68 anos, sexo masculino)

Acho que Pol Pot é a pessoa mais importante para dizer o que aconteceu exatamente naquela época. Mas estou muito triste que ele tenha morrido e não possa oferecer provas neste caso. Em minha opinião, no entanto, quero que a corte o condene pelos crimes que a corte puder e ponha isso nos livros de história. (Kampong Thom, autoridade do governo local, curso secundário, 50 e tantos anos, sexo masculino)

Por mim, quero ter o tribunal para Pol Pot porque ele fez coisas terríveis e também seguiu a política comunista [...] Também quero que esse tribunal processe a política que

Pol Pot seguiu naquela época [...]. Precisamos pôr o nome de Pol Pot na cadeia, ainda que ele tenha morrido. (mulher 2) (agricultora de Kampong Thom, 3ª série, 50 anos)

Minha sugestão é que quero que a corte ponha os nomes dos maiores líderes no registro histórico depois que passar julgamento para que as novas gerações saibam que aquela gente é muito perigosa e que não devem seguir de forma alguma aquelas ações. (Banteay Meanchay, entrevista de grupo, professor de escola primária, 6ª série, 39 anos)

O governo ou as ONGs deveriam mostrar uma foto de Pol Pot em alguns lugares para contar ao público que este é Pol Pot, o maior líder do regime de Pol Pot e que agora morreu. Além disso, Pol Pot é aquele que montou a política para matar muita gente. Então, faríamos isso para fazer justiça às vítimas, ainda que ele tenha morrido, e também para mostrar à nova geração que o punimos pelo que fez. Além disso, para a nova geração que um dia será os novos líderes, eles podem fazer as mesmas coisas que Pol Pot fez porque não condenamos os principais líderes. (Kampot, primeiro vice-chefe da comunidade, 7ª série, 62 anos, sexo masculino)

Uma das questões mais difíceis que surgiam com frequência em nossas conversas sobre as Câmaras Extraordinárias era a de processar pessoas que já morreram, inclusive líderes famosos como Pol Pot e Ta Mok. Muita gente pressupõe que os líderes mortos serão julgados. Apesar de nossos melhores esforços para explicar, estava além da imaginação dos cambojanos da zona rural o fato de que não seria possível julgar uma pessoa morta por seus crimes.

Isso não deveria surpreender, pois o budismo theravada inclui o ensinamento do *karma*, que afirma que punições e conseqüências podem ser levadas para vidas posteriores. Além disso, os cambojanos acreditam que os espíritos assumem uma forma corporal e podem ser encontrados vagando pela terra.⁶⁸ Essas crenças religiosas, junto com as falhas na compreensão do processo legal e com a baixa alfabetização, tornam os debates jurídicos sobre o direito de contraditar testemunhas e sobre julgamentos *in absentia* extraordinariamente difíceis para os cambojanos comuns entenderem.

As pessoas querem sentir que o espírito de Pol Pot, seu nome ou retrato sofreram conseqüências. Uma mulher com quem conversamos sugeriu desenterrar os corpos dos criminosos mortos, pôr correntes em torno de seus ossos e enterrá-los novamente. Outras pessoas falaram sobre enforcar seus retratos numa prisão, ou construir uma estátua dos líderes com suas mãos algemadas para exibir em lugar público. Para alguns, encarcerar o nome, a fotografia ou os ossos de uma pessoa faria com que o espírito ficasse numa espécie de purgatório, criando o equivalente de uma punição nesta vida.

Evidentemente, esses tipos de atividades seriam impossíveis para a Corte; elas são inconsistentes com a justiça num cenário legal ocidental. Contudo, o

fato de não haver conseqüências para os principais criminosos já mortos faz com que muitos cambojanos tenham dificuldade em entender que os julgamentos farão justiça. Sem isso, eles parecem não ter conseqüência nenhuma.

O desejo de saber qual o papel das nações estrangeiras e dos estrangeiros nas atrocidades

Alguns países poderosos têm de estar envolvidos naquele regime, como a China, o Vietnã, os Estados Unidos etc. A Corte para o Khmer Vermelho vai processar esses países poderosos? Me pergunto se a Corte foi protelada e protelada por causa desses outros países, e será protelada até os antigos líderes do Khmer Vermelho morrerem e então o caso for esquecido. (Kampot, funcionário do governo local, 7ª série (sistema antigo), 60 anos)

No período do Khmer Vermelho, eles tinham espões da CIA dos Estados Unidos. Desse ponto de vista, sabemos que havia alguma coisa relacionada com a América e também relacionada com outros países que costumavam apoiar o Khmer Vermelho. Então, o Khmer Vermelho poderia ter sido criado por causa daquele apoio. Então, para condenar o Khmer Vermelho, temos também de condenar aqueles que o apoiaram. (Banteay Meanchay, moço numa exibição de filme)

Agora tenho 65 anos. Lembro claramente o que aconteceu comigo. Fui preso e eles mandaram me matar porque eu estava com tanta fome que comi uma batata que pertencia a Angka (a “organização”, nome do partido do Kampuchea Democrático). Fui muito torturado. Dói quando falo disso. Acho que esse regime aconteceu só por causa de ideologias estrangeiras. (Phom Penh, homem idoso em exibição de filme)

Tenho uma pergunta. Por que khmer matou khmer? Por que não mataram estrangeiros ou chineses? [...] Pol Pot, Ien Sary são todos khmer, então por que matariam khmer? Talvez houvesse alguém por trás deles, por exemplo, estrangeiros (franceses) ou chineses. (Pailin, moça numa exibição de filme)

Os cambojanos comuns perguntam com freqüência se nações estrangeiras serão processadas pela Corte. Não está claro no estatuto se os co-promotores pensarão que possuem um mandato para indiciar estrangeiros que forem considerados os “mais responsáveis” pelos crimes que aconteceram durante o período especificado. Porém, tendo em vista os limites de tempo e orçamento, bem como da jurisdição temporal da Corte, é improvável que não-cambojanos sejam processados.

Descobrimos, no entanto, que muitos cambojanos acham que se alguém deu apoio (político ou financeiro, por exemplo) aos criminosos, isso é o suficiente para responsabilizá-lo pelo que aconteceu e, portanto, qualificá-lo para ser processado nas Câmaras Extraordinárias. Alguns cambojanos instruídos disseram que isso

deveria incluir os professores na França que deram as “idéias erradas” aos líderes do Kampuchea Democrático quando eles estudaram em sua juventude naquele país.

Talvez esteja presente nessas teorias um desejo natural de transferir a culpa de seu próprio grupo para outro. A falta de informações no Camboja sobre a história daquele período faz a transferência de culpa parecer mais plausível. Uma versão altamente politizada da história foi ensinada nos anos 80 (em que as facções em luta ensinavam suas versões da história); desde a UNTAC, somente o número limitado de estudantes que chega à 9ª ou 12ª série recebe uma breve instrução sobre o tema – apenas duas frases em seus livros escolares.⁶⁹

Os adultos que lembram daquele período sabem o que aconteceu a eles em suas aldeias, mas muitos não têm idéia do conflito maior, das alianças mundiais ou das forças políticas em jogo. Portanto, saber vagamente que os chineses desempenharam algum papel, sem saber que papel foi este, leva a uma situação perigosa em que os cambojanos podem absolver seus grupos de responsabilidade.

Uma teoria dos tribunais internacionais é que eles podem propiciar uma apresentação “oficial” da verdade, e podem resolver algumas dessas concepções erradas da história ou da responsabilidade.⁷⁰ No entanto, Fletcher e Weinstein questionaram essa asserção, tendo em vista a predisposição das pessoas a negar a culpa. Eles concluíram que nos julgamentos, “os indivíduos, em particular os espectadores de um grupo que cometeu crimes, podem não estar dispostos a aceitar a estigmatização que os julgamentos se destinam a causar”.⁷¹

Superar a predisposição para negar a culpa é difícil em qualquer circunstância. Mas esse pode ser especialmente o caso no Camboja, onde aqueles que merecem ser culpabilizados, aos olhos de muita gente, não enfrentaram julgamento. Sem levar em conta, de alguma forma, o papel das outras nações, nem que seja para absolvê-las, é difícil ver como as Câmaras Extraordinárias ajudarão os cambojanos a chegar ao ponto de assumir responsabilidades. Mais ainda, é possível que muitos cambojanos venham a sentir que o processo está apenas fazendo deles bodes expiatórios, sem descobrir “aqueles que estão por trás dos líderes”.

Não apresentar nenhum tipo de responsabilização dos estrangeiros é outra maneira pela qual as Câmaras Extraordinárias podem não corresponder às noções de justiça dos cambojanos.

O desejo de ver conseqüências para um maior número de réus

Se houver uma corte do Khmer Vermelho, acho que somente os líderes do escalão mais baixo deveriam enfrentar o julgamento, porque os altos líderes não sabiam o que os líderes na comuna ou na aldeia faziam naquela época. Os altos líderes talvez não tivessem ordenado as pessoas a fazer coisas tão estúpidas naquela época, mas foi só um ato de vingança resultante do ciúme dos líderes de baixo escalão. (Sting Treng, pescador, alguma educação primária, 30 anos)

Penso que é uma boa idéia fazer os líderes de escalão mais baixo ir ao tribunal porque as pessoas cujos parentes morreram por causa desses líderes ficarão felizes de ver essa pessoa no tribunal. Kampot, diretor da escola primária, antigo baluarte do Khmer Vermelho, 34 anos)

Antes eu tinha medo de que não poderia responder às pessoas se me perguntassem: por que a corte não levará os líderes menores a julgamento? Por que as pessoas nunca viram Pol Pot matar alguém, viram apenas os líderes de escalão mais baixo cometerem crimes. Mas agora compreendo. As pessoas ficam tristes quando se dão conta de que a corte será apenas para os principais líderes, mas depois que lhes dou muitas razões, elas entendem. (Svay Rieng, membro de equipe de ONG na aldeia, que realiza treinamentos sobre as Câmaras Extraordinárias, idade não fornecida, sexo feminino)

Há uma percepção comum de que os cambojanos ficarão insatisfeitos com as Câmaras Extraordinárias porque os criminosos locais não serão levados ao banco dos réus. Encontramos várias pessoas que tinham essa opinião.

Com efeito, trata-se de um problema que os estudiosos da justiça internacional vêm estudando há algum tempo. A amplitude do genocídio e dos crimes contra a humanidade torna muitas vezes impossível levar ao tribunal todos os que estiveram envolvidos na perpetração dos crimes. Aqueles que “puxam o gatilho” são freqüentemente deixados de lado em favor da ação penal contra os arquitetos dos crimes. Contudo, isso pode pôr em perigo a credibilidade de um tribunal porque os indivíduos que foram vistos cometendo atrocidades terríveis ficam sem punição.

No entanto, para ser justo, no Camboja, muita gente se sente satisfeita com a Corte porque a idéia de obedecer ordens de um superior faz muito sentido numa sociedade organizada segundo relações clientelistas hierárquicas.

Por mim, penso que é bom levar somente os altos líderes do Khmer Vermelho ao tribunal porque os outros fizeram o que seus líderes mandaram. Claro que existe a possibilidade de os quadros de escalão mais baixo terem dobrado o que seus líderes disseram. Mas aqueles que criaram uma ideologia tão idiota são os maiores responsáveis pela matança. (Kampot, agricultor, professor primário aposentado, 7ª série, 60 anos)

Acho que a justiça ainda pode acontecer, ainda que a corte mande apenas os principais líderes para a prisão, porque os líderes menores daquela época precisavam obedecer as ordens do topo e se não obedecessem, os líderes maiores os matariam. (Svay Rieng, professora de escola primária, 55 anos)

As noções de hierarquia, tão entranhadas na sociedade cambojana, tornam mais fácil de compreender a idéia de responsabilidade superior. Mas também

conduzem a um sentimento de que obedecer ordens é uma desculpa para cometer atrocidades. Essa questão será discutida com mais detalhes adiante.

O desejo de que a punição envolva pena de morte e tortura

Penso que a pena de morte é a punição correta para eles porque meus dois filhos que eu amava morreram naquela época. (mulher 3)

Quero também a pena de morte porque me sinto realmente com raiva quando falo ou me lembram daquela época de novo. Mal consigo não chorar. Acho que se falar mais disso, vou chorar logo. Sabe, muitos de meus parentes morreram como animais, com cães ou gatos, não como seres humanos, porque na [mente dos líderes] eles nunca pensaram que éramos humanos, mas animais. Stung Treng, (mulher 1), agricultora, educação adulta apenas, 45 anos, (mulher 3) agricultora, 5ª série, 51 anos)

Precisamos que a corte faça as mesmas coisas a todos esses líderes que eles costumavam fazer conosco: por exemplo, bater neles com uma vara exatamente como faziam conosco. (Kampong Thom, agricultor, primeiro grau, 45 anos – comentário apoiado pelo grupo)

Quero que tenha pena de morte porque quero que a corte imponha a todos os malfeitores a mesma dor e sofrimento que eles causaram a minha mãe. Se os tribunais do Khmer Vermelho acontecerem, irei ver a corte porque quero ver com meus próprios olhos se a corte vai dar a eles a mesma punição que Pol Pot deu ao povo. (Kampong Thom, agricultor, 3ª série, 57 anos)

Uma coisa que ouvimos com frequência é que a ausência da pena de morte e da tortura como forma de punição faz as pessoas acharem que não haverá justiça na Corte. Para muitos cambojanos, uma condenação à prisão parece “perdão”.

Isso não surpreende, tendo em vista o alcance dos crimes do Kampuchea Democrático e o desenvolvimento muito recente de normas internacionais proibindo a pena de morte. Os cambojanos comuns supunham que as Câmaras Extraordinárias a utilizariam para punir os agressores.

Encontramos a mesma atitude na minoria cham (comunidade muçulmana) do Camboja, que sofreu muito sob o regime do Khmer Vermelho. Um jornal de Phnom Penh noticia que um *hakem*, ou imã, disse: “No Alcorão, se eles nos matam, precisamos matá-los também”. Quando perguntado se os líderes do Khmer Vermelho deveriam ser mortos por seus crimes, respondeu: “Sim”.⁷²

Problemas semelhantes foram observados também em outros contextos. Sobre Ruanda, um estudioso escreveu que “a ausência da pena de morte trouxe o espectro do imperialismo moral, especialmente à luz do fato de que aqueles julgados culpados em Nuremberg foram condenados à morte”.⁷³

Há expressões budistas sobre o término de ciclos de violência que poderiam ser úteis, se a Corte quiser empreender uma campanha de alcance popular sobre essa questão. Porém, a ausência da pena de morte será um motivo importante para que os cambojanos não se interessem pela Corte, ou sintam que ela não fez justiça para eles.

A Corte é assunto do governo

Até agora, tratamos de algumas áreas em que o mandato da Corte pode entrar em conflito com as expectativas da maioria do povo que, em geral, a apóia. Embora nossa pesquisa não se baseasse em amostras estatisticamente aleatórias, cerca de uma em cada cinco pessoas com quem falamos expressou resistência a se envolver com a Corte. Isso representa uma minoria de nossa amostra, mas é significativo e poderia indicar um problema maior com as percepções da Corte.

De forma consistente com as noções de hierarquia discutidas acima, muitas pessoas que entrevistamos achavam que a Corte estava acima delas, ou que não era da sua conta.

Quando os Julgamentos do Khmer Vermelho estiverem acontecendo, mesmo que alguém me peça para ir ver a corte, não irei ver os julgamentos porque somos muito pequenos. Não sabemos nada sobre o governo e não precisamos saber sobre o trabalho da corte. É o trabalho das autoridades. (Stung Treng, pescador, 30 anos)

Ouvi falar dos Julgamentos do Khmer Vermelho durante muitos anos, mas nada foi feito até agora. Criar ou não um tribunal é a obrigação do governo. As pessoas sempre seguem o governo. Não tenho idéia nem compromisso com esse tribunal. (Kampot, agricultor, 51 anos)

Não importa para mim. Isso é problema do governo. Por mim, não posso dizer “preciso desta corte”, porque mesmo que eventualmente eu disser cem vezes que “preciso desta corte”, ela não vai acontecer porque não tenho nenhum poder para criá-la. Somente o governo pode fazer isso. (Stung Treng, agricultora, 55 anos)

Não sei sobre os Julgamentos do Khmer Vermelho. Isso é obrigação do governo. Não tenho conhecimento disso. Sou um monge budista. Não quero pôr meu nariz nos assuntos do governo. (Kampot, monge budista, 68 anos)

Alguns acharam que tinham de expressar apoio à Corte porque era dever deles apoiar os planos do governo.

Quando ouço falar dessa corte, penso: criar este tribunal é dever do governo. Somos as pessoas

simples que devem apoiar os planos do governo. (Banteay Meanchay, agricultor, 55 anos)
Acho que é uma boa idéia criar esta corte porque queremos justiça para as vítimas que morreram naquele regime e as pessoas vão pensar que nosso governo sempre pensa no povo que vive sob seu controle – o governo é como o pai que precisa tomar conta dos filhos – ter este julgamento também faz as pessoas se sentirem mais confiantes em nosso governo. Kampot, agricultora, 47 anos)

Esses comentários iluminam um fenômeno importante no Camboja: o sentimento das pessoas de seu lugar na sociedade, de “gente grande” (que inclui o governo) e ‘gente pequena’. Essas pessoas acham que as Câmaras Extraordinárias pertencem ao reino dos que estão no alto da hierarquia do poder. A estudiosa do Camboja Fabienne Luco escreve que “sob o pretexto da tradição, as pessoas aceitam seu lugar e sua condição sem jamais questionar o sistema. ‘Tam pi propeyni’ [...] não se deve desafiar a ordem estabelecida. Espera-se que as pessoas permaneçam em seu lugar ou encarem punição”.⁷⁴

Tendo em vista a difusão e penetração da noção subjacente de “lugar” no Camboja e do modo como as Câmaras Extraordinárias são associadas ao governo, é difícil imaginar como a Corte poderia se desembaraçar da política e descer ao nível do povo comum. Isso exigiria uma mensagem forte de que ela é independente do governo e está voltada para o povo. A não ser que venha a existir uma abordagem muito diferente, como esta, um número significativo de pessoas jamais se aventurará a levar em consideração a Corte, muito menos terá um sentimento de justiça.

Em última análise, essas conversas com os cambojanos mostram que a justiça é um sentimento, o qual não é deflagrado automaticamente por um julgamento equânime. Portanto, não surpreende que as Câmaras Extraordinárias venham a ter problemas para atender as expectativas de justiça das pessoas.

Embora os especialistas internacionais que estão no Camboja falem periodicamente da importância da “administrar as expectativas do povo” e realizem atividades de alcance comunitário que prepararão as pessoas para a realidade do julgamento, eles deixam de ver a falha fundamental do planejamento do processo: ele não foi criado para abordar as pessoas em seus respectivos níveis nem propiciar conseqüências consistentes com seus sentimentos de justiça. As Câmaras Extraordinárias sempre foram um julgamento nos moldes ocidentais, cujo objetivo principal era obedecer os padrões internacionais de devido processo.

Reconciliação

Outra observação comum sobre as Câmaras Extraordinárias é que elas promoverão a reconciliação no Camboja.⁷⁵ Porém, a defesa da reconciliação pressupõe um problema de inquietação comunitária que não foi demonstrado

que exista. Além disso, presume que os tribunais são apropriados para resolver problemas de comunidades não reconciliadas, apesar dos indícios de outros tribunais internacionais que apontam para um resultado diferente.

Antes de analisar a alegação de que as Câmaras Extraordinárias podem contribuir para a reconciliação, é importante definir o termo.⁷⁶ Suzannah Linton afirma que a reconciliação “envolve o processo simples de aprender a coexistir e trabalhar junto com pessoas de quem não gostamos ou não gostam de nós, conformando-nos com a negatividade pessoal sobre nossas experiências, sejamos a vítima ou o agressor [...] de tal modo que todos possam levar a vida mais normal possível”.⁷⁷

Essa noção de coexistência reflete a compreensão normal que os cambojanos têm do termo. Com efeito, reconciliação é freqüentemente traduzida como *somroh-somrueal* (o processo de mediação usado para resolver conflitos na aldeia) – superar um conflito para que a comunidade possa se dar bem. Mas a definição de Linton implica também o sentimento de “chegar a um acordo” com o passado, para o qual a melhor tradução em língua khmer parece ser “reduzir o ardor de sua raiva” – mas não parece ter uma tradução perfeita.⁷⁸ Portanto, esta seção tratará separadamente dos dois sentidos: coexistência e redução da raiva.

Minha limitada pesquisa não revelou problemas com a coexistência nas aldeias cambojanas. Além disso, não houve nenhum estudo sistemático das aldeias khmer para determinar quão difundido é o problema da animosidade entre vítima e agressor dentro delas.

Quando vejo uma pessoa que costumava ser um Khmer Vermelho, lembro que ele costumava ser cruel comigo [...] Antes eu costumava me lembrar todo o tempo, mas agora perdoei: é como um copo de água do mar, quando você acrescenta mais e mais água doce, haverá menos sal, até que fique só água. (Kampot, agricultora, idade desconhecida, ex-quadro do Khmer Vermelho)

Acho que nesta região nunca temos problemas com os ex-soldados do Khmer Vermelho porque queremos viver em paz e também porque o regime aconteceu no passado, então basta que pensemos sobre o presente. Às vezes temos uma festa com um ex-soldado do Khmer Vermelho, bebemos cerveja ou vinho de arroz juntos. Temos uma relação boa não somente com os ex-soldados do Khmer Vermelho ricos, mas também com os pobres, porque não deixaremos alguém morrer porque não tem comida. Por mim, dou comida a eles – é melhor do que oferecê-la aos monges, porque penso que os monges têm comida suficiente dos moradores perto do templo, então darei a comida aos pobres e isso significa também que faço uma boa ação. Somos todos gente khmer e precisamos nos ajudar uns aos outros. (Kampot, homem de mais de 60 anos que vive no lado do governo de uma região onde o Khmer Vermelho lutou contra o governo até o final dos anos 90)

Nesta região, tivemos um ex-soldado do Khmer Vermelho, mas agora a maioria deles se mudou para outra região depois que se casaram. Acho que os ex-soldados do Khmer Vermelho têm agora uma relação boa com a aldeia e nunca temos conflitos. (Svay Rieng, bibliotecária de escola primária, 55 anos)

Muitos ex-Khmer Vermelhos vivem nesta região, mas as pessoas não pensam nisso. As pessoas estão mais preocupadas com seu trabalho e com ganhar a vida. (Banteay Meanchay, funcionário do governo local, 58 anos)

Ademais, os esforços de reintegração estão em curso há algum tempo. ONGs como a Budismo para o Desenvolvimento confiam na linguagem budista específica sobre tolerância para ajudar a unir comunidades fraturadas.⁷⁹ De acordo com seu diretor-executivo, essa ONG tem tido um sucesso incrível na reintegração de comunidades Khmer Vermelho recalcitrantes com o resto do país – ao ponto de testemunhar casamentos entre comunidades antes em conflito e pelo menos um esforço conjunto para construir um templo.⁸⁰ Esse diretor-executivo não vê necessidade de uma responsabilização para fazer avançar o projeto de reconciliação.⁸¹

Contudo, apesar desses esforços, muita gente ainda nutre sentimentos de raiva.

Ainda temos Khmer Vermelhos que vivem nesta região e não acontecem conflitos. Porém, ainda estamos com raiva deles porque mataram nossos parentes. [Perguntamos: Talvez quando a corte acontecer, vai despertar os maus sentimentos das pessoas – você acha que isso vai acontecer ou não?] Se a corte acontecer, não vai causar nenhum problema porque agora vivemos sob o controle da lei e deixamos a lei decidir. E também, se sentimos dor em nossos corações, ainda assim não podemos trazer nossos parentes de volta. (Kampong Thom, grupo de homens e mulheres, agricultores, 45-57 anos)

Ao mesmo tempo em que este comentário indica que as pessoas ainda têm sentimentos acalorados de raiva, fazê-las falar sobre essa ira ou “processá-la” num sentido terapêutico pode ser difícil.

A antropóloga Fabienne Luco acha que, no Camboja, “As pessoas são aconselhadas a confiar em si mesmas e manter seus problemas dentro de casa”. Ela cita um provérbio que diz que o coração, tal como o lar, deve ser escondido dos outros: “Terceira fonte do mal: quando as pessoas entram e saem pela porta e esquecem de fechá-la. Por negligência ou erro, elas esquecem de fechar a porta (de tal forma que) se pode ver tudo (dentro). Isso é o mesmo que segurar uma tocha para iluminar os ladrões enquanto eles roubam todos os seus pertences”.⁸² Barreiras culturais como essa representam um desafio para os estrangeiros que querem ajudar os cambojanos a “chegar a um acordo” com seu passado.

No entanto, mesmo se assumindo que os problemas de coexistência e raiva existem, e podem e devem ser revisados neste momento, ainda não está clara a contribuição que a Corte pode dar.

Como escreveu o antropólogo Alexander Hinton, “no fim das contas, a reconciliação irá envolver mais do que um julgamento [...] cada cambojano [deve] decidir o que fazer se um ‘nó’ de maldade ainda o amarra em raiva contra o Khmer Vermelho”.⁸³ A reconciliação é um empenho profundamente pessoal.

Amplas pesquisas feitas em Ruanda e na Iugoslávia indicam que os tribunais internacionais contribuem com pouco – se é que contribuem – para a reconciliação. Stover e Weinstein são mais duros e “sugerem que não há ligação direta entre julgamentos criminais [...] e reconciliação [...]”.⁸⁴

Portanto, embora as pessoas falem sobre usar a Corte para promover a reconciliação, não há informações suficientes para avaliar essa alegação. Não está claro em que sentido o termo está sendo usado, quais grupos estão em conflito, que pessoas precisam “chegar a um acordo com o passado”, como um processo penal alcançaria esses objetivos, ou se é desejável pedir aos cambojanos que revisitem seus sentimentos neste momento. Todas essas questões existem contra um pano de fundo de amplas pesquisas sobre os tribunais *ad hoc* que mostram que eles contribuem pouco ou nada para o processo de reconciliação.

O potencial para dano

Como discutimos acima, há motivos para ceticismo em relação a como a Corte pode contribuir positivamente para promover o Estado de Direito, o sentimento de justiça das vítimas ou a reconciliação na sociedade cambojana. Nesta seção, vou sugerir que há motivos para pensar que a Corte pode causar danos reais. Algumas escolhas estratégicas que foram feitas para tornar esse tribunal politicamente viável podem ter conseqüências danosas em cascata.

As duas preocupações principais são: (a) que a Corte vá reforçar a noção errônea de que só os líderes são responsáveis pelas atrocidades e (b) que a Corte vá isolar os crimes do Kampuchea Democrático de seu contexto histórico, prejudicando o projeto maior de uma responsabilização internacional ao ignorar o papel de nações poderosas nas atrocidades cometidas no Camboja.

A reificação da noção de “lugar”

Nas seções anteriores sobre poder e Estado de Direito, este artigo discutiu a natureza fundamentalmente hierárquica da sociedade cambojana; o mesmo conceito surgiu nas seções sobre sentimentos de justiça, notando-se a relutância

das pessoas em se relacionar com a Corte porque estava acima delas. Esses são apenas dois exemplos de como a noção piramidal do poder no Camboja funciona no governo e na vida cotidiana dos cambojanos em geral. E como observamos, a hierarquia é acompanhada por uma forte noção de que cada um deve ficar no seu lugar. Esta seção vai discutir como essa mentalidade de ficar no seu lugar tem implicações para as concepções cambojanas de autoridade e responsabilidade por atrocidades em massa.

De acordo com o Banco Mundial, no Camboja, “as estruturas sociais hierárquicas que caracterizam a vida das aldeias sustentam uma cultura da aquiescência. Estudos das tomadas de decisões nas aldeias notam uma tendência das pessoas de evitar o conflito aberto com aqueles que são considerados mais poderosos do que são, para que não fiquem marcados como causadores de problemas”.⁸⁵

Consideremos esses comentários à luz do que Miklos Biros escreveu sobre a Iugoslávia: “Numa sociedade como esta, uma perspectiva autoritária é acompanhada por uma profunda passividade, na medida em que a base espera instruções sobre as idéias e os comportamentos aceitáveis prescritos pela elite do poder”.⁸⁶ Biros conclui que o caráter autoritário da sociedade iugoslava anterior ao conflito criou uma “população que estava disposta a obedecer a autoridade sem reservas ou críticas”; o resultado, agora bem documentado, foi horrível.

Em que medida a estrutura social hierárquica do Camboja desempenhou um papel na facilitação dos crimes do Kampuchea Democrático? O antropólogo Alexander Hinton descobriu que “depois dos fatos, quando perguntados porque cometeram tais abusos durante o Kampuchea Democrático, muitos ex-quadros do Khmer Vermelho, tal como os perpetradores de genocídio no resto do mundo, alegaram que estavam apenas cumprindo ordens”.⁸⁷ Embora Hinton conclua que os fatores motivadores são mais complicados do que apenas uma explicação, a obediência à autoridade “realça uma dinâmica essencial envolvida no genocídio”.⁸⁸

Uma mulher explicou-nos porque os líderes de escalão mais baixo do Khmer Vermelho precisavam obedecer a seus superiores:

Os que estavam abaixo precisavam seguir o que os do topo diziam. Por exemplo, se eu digo ao meu filho para ir trabalhar na terra, ele precisa ir e não pode desobedecer minha ordem. (Banteay Meanchay, agricultora, idade não fornecida)

Na minha opinião, os líderes são como elefantes grandes e se os elefantes atacam uns aos outros, só a relva morre, não os elefantes – este exemplo é como na vida real. Se os líderes brigam uns com os outros, somente as pessoas simples ou normais morrerão. (Stung Treng, agricultor, 53 anos)

Há uma percepção comum de que os cambojanos ficarão insatisfeitos com as Câmaras Extraordinárias porque os criminosos locais, de baixo escalão, não serão levados ao tribunal. Isso vale certamente para muitos deles, mas muitos outros sentem-se satisfeitos com a Corte porque a idéia de cumprir ordens de um superior faz sentido intrínseco numa sociedade organizada em torno de relações clientelistas de cima para baixo.

Se o Tribunal do Khmer Vermelho condenar apenas os líderes principais e os maiores responsáveis por aquele regime, apoio esta idéia porque os quadros de escalão mais baixo do Khmer Vermelho são os pais, os filhos e parentes dos moradores das aldeias e especialmente, são todos khmer. Eles são inocentes. Agora, querem viver em paz como os outros membros da comunidade. A ideologia daquele regime os ensinou a ir na direção errada – eles também são vítimas da ideologia do Khmer Vermelho. (Kampot, agricultor, 60 anos)

O Tribunal do Khmer Vermelho não deve processar as autoridades mais baixas dos distritos, comunas e aldeias. É como no regime atual, as autoridades mais baixas são apenas os seguidores. (Svay Rieng, freira, mais de 60 anos)

Um respondente de um estudo realizado por Suzannah Linton escreveu que “no passado, o Camboja era inseguro e estava em guerra porque os grupos de liderança estavam separados, difamavam uns aos outros dizendo que este era bom, aquele era mau, fazendo propaganda para o povo apoiar um grupo. No fim, houve guerra e as vítimas foram as pessoas inocentes que não entendiam nada e seguiram seus líderes, inclinando para um lado ou para o outro conforme o vento”.⁸⁹

Essas citações apontam para um perigo em potencial para um tribunal que se concentra apenas na liderança: ele pode reforçar a personalidade autoritária da sociedade, levando a um sentimento de que obedecer a ordens é uma desculpa para cometer atrocidades. Sem uma atenção cuidadosa a essa questão, a mensagem das Câmaras Extraordinárias pode reafirmar a correção do cumprimento de ordens, sugerindo que os líderes são os únicos realmente responsáveis pelos crimes.

Com efeito, numa reunião com ONGs locais, o funcionário mais graduado de assuntos públicos da ONU nas Câmaras Extraordinárias, Peter Foster, explicou que sua campanha de cartazes junto às comunidades foi projetada, em parte, para “tranqüilizar” os quadros de baixo escalão do Khmer Vermelho de que eles não seriam atingidos.⁹⁰ O Instituto Khmer de Democracia, uma ONG cambojana, também empreendeu inicialmente uma campanha financiada por doadores ocidentais destinada a tranqüilizar os criminosos de baixo escalão.

Essa mensagem não só é perigosa para a sociedade cambojana, como também vai contra os objetivos da justiça internacional. O direito internacional estabelece claramente que ordens superiores não servem como defesa para genocídio ou crimes contra a humanidade.⁹¹ Embora, na prática, talvez não seja possível processar todos os agressores, os tribunais penais internacionais deveriam, pelo menos, procurar promover o espírito da lei, que condena aqueles que obedeceram ordens para cometer atrocidades em massa.⁹²

Um perigo que as Câmaras Extraordinárias representam é o de, ao punir somente aqueles que deram ordens, reforçar o que se pretende corrigir, a ausência de culpa daqueles que seguiram seus superiores até qualquer fim. Há motivos para crer que foi exatamente esse tipo de ideologia que possibilitou a ocorrência dos crimes.

A criação de uma cultura de impunidade para os atores estrangeiros que cometeram crimes graves no Camboja

A jurisdição temporal das Câmaras Extraordinárias começa no dia em que o Kampuchea Democrático tomou Phnom Penh e termina um dia antes da tomada da cidade pelas forças vietnamitas, em 1979. Ao limitar dessa maneira os poderes da Corte, a jurisdição elimina efetivamente a possibilidade da responsabilização por crimes cometidos durante a guerra mais ampla que precedeu e sucedeu ao período do Kampuchea Democrático.

Presumindo-se que não haverá outras tentativas (além das Câmaras Extraordinárias) de responsabilização daqueles que ficaram de fora da jurisdição da Corte, as limitações dela podem prejudicar o projeto maior de justiça internacional. Deixar de fora certos criminosos, em particular aqueles oriundos de nações poderosas que cometeram crimes graves, pode criar a impressão de que as normas internacionais só se aplicam aos que não têm poder para evitá-las.

Pode-se dizer que a guerra mais ampla começou em 4 de outubro de 1965, quando as forças americanas começaram uma campanha de bombardeios secretos no Camboja, como parte de seu conflito no Vietnã. Durante cerca de oito anos, os Estados Unidos lançaram 2.756.941 toneladas de bombas sobre o país, em 113.716 lugares.⁹³ Para se ter uma idéia, os Aliados jogaram apenas 2 milhões de toneladas de bombas durante *toda* a Segunda Guerra Mundial. O resultado foi a destruição quase total do Camboja.⁹⁴

Ben Kieman estimou anteriormente que entre 50 mil e 150 mil civis cambojanos foram mortos em consequência do bombardeio ilegal norte-americano; à luz de dados recentemente liberados pelo governo americano,

ele sugere agora que o número é certamente maior.⁹⁵ A Comissão Finlandesa de Inquérito sobre o Kampuchea calcula que seiscentos mil cambojanos (ou 10% da população do país) morreram em consequência do transbordamento da guerra do Vietnã para o Camboja.⁹⁶ Ela concluiu que outros dois milhões de civis se tornaram refugiados e 75% dos animais domésticos (essenciais numa sociedade agrária) foram destruídos.

Kieman afirma também que os bombardeios desempenharam um papel direto na facilitação da ascensão do Khmer Vermelho. Ele relata uma história que lhe foi contada pelo jornalista Bruce Palling, que perguntou a um ex-oficial do Khmer Vermelho se suas forças haviam usado o bombardeio como propaganda antiamericana. O oficial respondeu:

*Depois de cada bombardeio, eles levavam as pessoas para ver as crateras, ver como eram grandes e profundas, ver como a terra havia sido arrancada e arrasada. [...] Às vezes, as pessoas comuns literalmente se cagavam nas calças quando as grandes bombas e obuses vinham. Suas cabeças congelavam e vagavam mudas por três ou quatro dias. Aterrorizadas e meio enlouquecidas, as pessoas estavam inclinadas a acreditar no que lhes contavam.*⁹⁷

Quando terminou a guerra americana no Vietnã, a guerra “civil” continuou no Camboja, entre as forças de Lon Nol, apoiadas pelos americanos e as forças antiamericanas do Khmer Vermelho, apoiadas pelo Vietnã e pela China. Os americanos acabaram por se retirar do Camboja, permitindo que o Khmer Vermelho tomasse a capital alguns dias depois.⁹⁸

Durante o reinado do Kampuchea Democrático, a China foi de longe o país que lhe deu mais apoio. O governo chinês forneceu enormes quantidades de ajuda militar e econômica ao novo governo. O historiador Phillip Short detalha uma longa lista de equipamentos militares, ajuda econômica e recursos pessoais enviados pelos chineses – totalizando talvez mais de 3,4 bilhões de dólares em valores de hoje.⁹⁹

Quando os vietnamitas invadiram o Camboja para expulsar o Kampuchea Democrático no final de 1978, a política internacional havia mudado. Os americanos, que haviam outrora lutado contra o Kampuchea Democrático, vieram agora em sua defesa. Eles o apoiaram contra a “agressão vietnamita”, fazendo vistas grossas para a enorme quantidade de provas dos massacres e das mortes em massa por inanição.¹⁰⁰ A ONU, o Ocidente e a China mantiveram seu apoio aos líderes do Kampuchea Democrático durante toda a Guerra Fria, até a UNTAC, nos anos 90.¹⁰¹

Contudo, mesmo depois da UNTAC, pequenas batalhas continuaram no país, até que o atual governo enfraqueceu suficientemente as forças guerrilheiras por volta de 1998. No total, temos 33 anos de guerra, dos quais,

os três anos e meio de reinado do Kampuchea Democrático foram, de longe, o pior período.

Ao discutir a política subjacente às Câmaras Extraordinárias, o conselho editorial do *New York Times* observou certa vez que: “Todos os membros do Conselho de Segurança, por exemplo, poderiam poupar-se do constrangimento, restringindo o alcance do processo àqueles envolvidos dentro do Camboja durante os quatro anos terríveis do governo do Khmer Vermelho”.¹⁰²

Com efeito, foi isso o que aconteceu. A jurisdição da Corte garantiu que as nações poderosas serão, de fato, poupadas do constrangimento e não prestarão contas de seus respectivos papéis na guerra completa. Em consequência, corre-se o perigo de que essa corte limitada assumira o lugar da responsabilização plena.

Sem dúvida, a causa próxima da maioria das mortes durante toda a guerra foi o regime do Kampuchea Democrático, pois eles mataram quase dois milhões de pessoas.¹⁰³ Mas o objetivo da justiça internacional não deveria ser uma investigação abrangente das causas das atrocidades e uma responsabilização forte por todos os crimes e de todos os diferentes atores em cena? Qualquer coisa aquém disso ameaça solapar esse projeto relativamente novo de justiça penal internacional, fazendo-o parecer seletivo. Há um argumento convincente de que os Estados Unidos cometeram infrações graves da Convenção de Genebra ao bombardear sistematicamente alvos civis conhecidos.

Para os cambojanos instruídos, o desapontamento já chegou. Heng Monychenda, diretor-executivo da ONG cambojana Budismo para o Desenvolvimento, disse: “Eu vi os chineses naquela época (durante o Kampuchea Democrático) – assisti filmes do povo chinês cultivando a terra”. Ele se sente “desapontado” e quer saber “por que não há envolvimento dos chineses [no processo da corte]; por que não há envolvimento dos americanos?”,¹⁰⁴ Para líderes ponderados como Monychenda, não se trata de negar a culpa, mas de distribuí-la de maneira equânime.

Mas um projeto mais amplo de responsabilização pode tornar também mais fácil a aceitação pelos cambojanos comuns do papel de seu país no que aconteceu. Sem uma investigação abrangente, a porta está aberta para que os cambojanos atribuam a culpa aos estrangeiros e rejeitem os resultados das Câmaras Extraordinárias.

Em defesa da Corte, se poderia dizer que a responsabilização por uma parte dos crimes é melhor do que nada. Mas ao permitir que a “comunidade internacional” participe do julgamento do Kampuchea Democrático, sem realizar qualquer processo de reflexão própria, as Câmaras Extraordinárias correm o risco de deslegitimar os processos criminais internacionais e, talvez, até promover a impunidade.¹⁰⁵

A normalização das expectativas em relação aos processos criminais internacionais

Até agora, este artigo argumentou que as Câmaras Extraordinárias são inadequadas para cumprir os três principais objetivos que lhes foram atribuídos: promover o Estado de Direito, proporcionar justiça e estimular a reconciliação. Sustentamos também que há alguns danos em potencial associados ao processo projetado.

Com efeito, quando vistas à luz da situação real no Camboja, os motivos para a Corte começam a parecer justificáveis *a posteriori* para um processo legal ocidental.¹⁰⁶ As Câmaras Extraordinárias são tão inadequadas para propiciar um sentimento de justiça, promover o Estado de Direito ou fomentar a reconciliação que é difícil imaginar que foram criadas realmente com esses propósitos.

Quais são os verdadeiros motivos subjacentes ao apoio a esse processo? Só podemos especular. Para o governo cambojano, talvez seja o desejo de fortalecer a legitimidade que obtém ao lembrar o povo de seu papel no término do regime do Kampuchea Democrático.¹⁰⁷ É provável que cada nação doadora tenha sua própria política nacional a considerar. As Nações Unidas talvez sintam uma culpa institucional remanescente do reconhecimento que concederam ao Kampuchea Democrático nos anos 80. É impossível saber ao certo.

Contudo, à medida que a retórica de tribunais internacionais como as Câmaras Extraordinárias eleva cada vez mais seu tom, eles podem se distrair daquilo que são capazes efetivamente de realizar.¹⁰⁸

Em última análise, os tribunais penais internacionais são apenas cortes criminais em um estágio maior. Esses tribunais devem funcionar dentro dos limites estritamente impessoais do direito penal.¹⁰⁹ Há muito tempo que os filósofos identificaram o direito penal como aquele que se concentra num delito que foi cometido e na questão de quem deve ser condenado e punido por esse delito, se este for o caso.¹¹⁰ Quaisquer outros objetivos atribuídos a esses processos internacionais estão fora do alcance deles, como acontece em todos os processos penais.¹¹¹

Na verdade, muitas das questões jogadas para os tribunais penais internacionais são exatamente o tipo de coisa que o direito penal é criticado por não fazer: cuidar das vítimas, estimular a reconciliação e desenvolver uma compreensão comum do passado.¹¹² Os defensores da justiça restauradora criticam há muito tempo o direito penal porque ele transfere problemas para um contexto profissionalizado de justiça penal no qual nem a vítima nem o agressor têm condições de realmente participar.¹¹³ Escreve Malcolm Gladwell: “a impessoalidade dos códigos é o que torna justa a justiça. Mas é também o que pode tornar o sistema legal tão doloroso para as vítimas, que não encontram espaço para suas vozes, sua raiva e suas experiências. Os códigos punem, mas não podem curar”.¹¹⁴

As Câmaras Extraordinárias sofrem exatamente desse tipo de expectativa inapropriada. Em vez de tentar enfiar um pino quadrado (sentimento de justiça da

vítima, reconciliação) num furo redondo (processo penal de estilo ocidental), talvez devêssemos adequar as expectativas em relação à Corte com o tipo de coisa que os tribunais penais fazem normalmente (encontrar e punir os criminosos). Nesse caso, se deveria julgar se ela identifica e processa adequadamente aqueles indivíduos que estão sob a sua jurisdição. Se a prisão de alguns homens idosos pelos poucos anos que restam de suas vidas causar um sentimento de insatisfação, então isso é um sinal de que outros processos, moldados para as necessidades das vítimas, deveriam ser estudados. Criar uma percepção correta do que um tribunal pode efetivamente realizar é o primeiro passo para obter justiça para as vítimas cambojanas.

Para fazer as coisas avançarem no Camboja

Um corpo cada vez maior de literatura sugere que as soluções legais para as atrocidades em massa são menos preferíveis, em muitos casos, do que outros processos que fazem mais sentido para a população local.¹¹⁵ Fletcher e Weinstein sugerem que a “ênfase nos processos penais desvia a atenção de outras opções para alcançar os mesmos objetivos. Além disso, a ênfase legal ignora a vasta literatura sobre a violência coletiva”.¹¹⁶

O professor Mark Drumbl disse que “tendo em vista as características importantes peculiares a cada genocídio e as diferenças entre genocídios, as modalidades de garantir responsabilização e estimular a cicatrização deveriam variar em cada caso individual. Em conseqüência, pode haver muitas respostas ao genocídio e a eficácia de cada uma depende da situação em questão”.¹¹⁷

Quais seriam as respostas não-legais ao período do Kampuchea Democrático que poderiam contribuir para o Estado de Direito, o sentimento de justiça ou a reconciliação?

Para promover o Estado de Direito no Camboja é preciso começar com uma análise dos seus obstáculos e uma reflexão sobre se esforços como o de formação e aprimoramento do judiciário são, de fato, eficazes ou, ao contrário, recompensam e cristalizam a posição de gente de dentro do partido dominante. Como já discutimos brevemente, a melhor maneira de chegar a um Estado de Direito de estilo ocidental no Camboja é pela promoção de mudanças sociais que rompam a dinâmica do poder enraizada no país. Contudo, mudanças drásticas no Camboja, em especial aquelas influenciadas pelos estrangeiros, foram sempre acompanhadas por terrível violência. Se essa mudança social dramática é, de fato, o melhor para o Camboja ou se os atores estrangeiros devem tomar parte nessas atividades, são questões que merecem um debate mais aprofundado.

Do mesmo modo, para dar início a um verdadeiro processo judicial, é preciso começar a identificar os elementos mais importantes de responsabilização nas mentes do cambojanos. Pesquisas mais aprofundadas talvez apóiem um interesse em punir os mortos, como as vítimas sugeriram: pôr correntes no túmulo de Pol

Pot, construir uma prisão para os nomes e as fotos dos líderes do Kampuchea Democrático, ou cerimônias budistas públicas para reprimir os espíritos dos líderes mortos e celebrar as vítimas.

Um processo baseado no *somroh-somruel* talvez pudesse dar às pessoas uma chance de contar suas histórias e, quem sabe, tratar da culpabilidade dos criminosos de escalão mais baixo e espectadores que ainda vivem nas aldeias cambojanas ao lado das vítimas. Mas é preciso confirmar que esse tipo de processo é de interesse das pessoas comuns.

Além disso, é importante começar a estudar o tipo de educação histórica que terá o maior impacto sobre a nova geração, que tem agora dificuldades para acreditar nas histórias que seus pais contam sobre o passado.¹¹⁸ Um estudo recente sobre a visão do genocídio que têm os jovens cambojanos observou especificamente que é necessário ensinar história “de uma maneira que promova a assunção de responsabilidade e o ajuste de contas com o genocídio, em vez de negar que gente khmer matou gente khmer e que foi a influência estrangeira que causou o genocídio”.¹¹⁹

Seria útil também aprofundar o estudo das relações dos cambojanos com a autoridade e como evitar que as gerações futuras sigam seus líderes na trilha das atrocidades em massa. Essa questão cheia de nuances e culturalmente sensível precisaria ser explorada com muito cuidado e deveria contar com programas de acompanhamento projetados por cambojanos.

Outros processos menos jurídicos poderiam também tratar do legado do envolvimento estrangeiro no Camboja, inclusive dos bombardeios americanos. O próprio fato de que uma corte internacional para os crimes americanos ou chineses quase com certeza não seja politicamente viável sugere que se deveriam tentar medidas não-jurídicas. Os esforços para desativar minas terrestres e campanhas de educação pública deveriam conscientizar para os danos atuais dos crimes do passado e reconhecer suas vítimas. Seria importante também contar as histórias dos bombardeios para o público americano.

Em essência, aqueles que vão cuidar de futuras atrocidades em massa devem levar em conta as necessidades da sociedade do ponto de vista das pessoas que vivem nela. Não se trata de nenhuma idéia original. Ariel Dorfman escreve que devemos pensar “a partir da base” e “confiar que aqueles que foram os mais atingidos têm as melhores idéias sobre como consertar a destruição”.¹²⁰ Isso pode significar também uma disposição para reconhecer que as pessoas não querem lidar com o passado.¹²¹

Esse é o desafio que os membros das Câmaras Extraordinárias enfrentam agora. Uma vez reconhecidas as limitações do processo jurídico, a comunidade internacional, os Estados doadores e as ONGs internacionais se dedicarão a ouvir os cambojanos e levarão adiante suas reivindicações com a mesma energia que devotaram a um julgamento que seguisse os padrões internacionais do

devido processo? Além disso, o governo cambojano implementará o desejo do povo com o mesmo fervor com que usou o passado violento da nação para obter vantagens políticas?

Do modo como as coisas estão, a retórica e as prioridades das Câmaras Extraordinárias parecem muito distantes das prioridades do povo. Contudo, ainda que tenha levado mais de uma década para chegar a esse ponto e os réus já estejam velhos, a maioria dos cambojanos é jovem – ainda há tempo para mudar o foco.

Conclusão

Os eventos da década passada mostram que os julgamentos penais internacionais estão se tornando rapidamente a reação preferida às atrocidades em massa.¹²² Contudo, como citamos ao longo deste artigo, Stover, Fletcher, Weinstein e outros, em pesquisas sobre os Tribunais Penais Internacionais para a Iugoslávia e para Ruanda, não descobriram “nenhum vínculo direto entre julgamentos penais e reconciliação”, e que “para os sobreviventes da guerra e do genocídio étnico, a idéia de ‘justiça’ abrange mais do que julgamentos penais”.¹²³ A pesquisa sobre o Camboja apresentada aqui sugere que as Câmaras Extraordinárias poderão despertar uma reação semelhante. Contudo, os julgamentos parecem avançar com pouca reflexão sobre esses resultados de pesquisa.

A comunidade internacional fez um investimento significativo nas Câmaras Extraordinárias. O investimento de fundos estrangeiros, de pelo menos 50 milhões de dólares em três anos, é apenas uma gota no balde em termos de dólares para o desenvolvimento do Camboja.¹²⁴ Porém, o investimento político tem sido enorme: as negociações para criar a Corte duraram mais de dez anos. A idéia dominante é a de que avançamos demais para deixar esse processo se desfazer agora.

As Câmaras Extraordinárias podem ter chegado a um ponto do qual não é mais possível voltar. Contudo, há lições a tirar dessa história. Em primeiro lugar, a tarefa de lidar com o legado do Kampuchea Democrático não acabará com os últimos julgamentos das Câmaras Extraordinárias. Os próximos passos, se motivados pelo povo cambojano, podem ocorrer fora da esfera jurídica, mas eles exigem a mesma seriedade, o mesmo compromisso e os mesmos recursos financeiros de um processo judicial.

Em segundo lugar, quando os futuros especialistas internacionais debaterem sobre a conseqüência apropriada para novas atrocidades, será melhor que aprendam com as experiências do passado e realizem uma análise cultural detalhada do papel que os julgamentos penais podem efetivamente desempenhar e levem em conta, com mente aberta, as sugestões do povo. Um ponto de partida para respostas futuras poderia ser: o que os membros da sociedade querem? Tanto quanto eu saiba, essa pergunta nunca foi feita no Camboja.¹²⁵

NOTAS

1. A autora gostaria de agradecer especialmente a Vichhra Muoyly, Vireak Kong e Va Nou por suas contribuições à pesquisa subjacente e ajuda na formulação desta análise. Agradeço também a Henry Hwang e Heather Ryan por seu apoio.

2. A. Hinton, *Why did they kill? Cambodia in the shadow of genocide*, Berkeley, University of California Press, 2005, p. 1 (doravante Hinton).

3. E. Stover e H. Weinstein, "Introduction", em E. Stover e H. Weinstein (eds.), *My neighbor, my enemy: justice and community in the aftermath of mass atrocity*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004 (doravante *My neighbor, my enemy*). Ver também L. Fletcher e H. Weinstein, "Violence and social repair: rethinking the contribution of justice to reconciliation", *Human Rights Quarterly*, v. 24.3, 2002, pp. 573-639 e p. 578 (observa que "o mecanismo predominante para responder à violência de massa concentra-se nos perpetradores individuais de crimes de guerra e outras violações graves do direito internacional. Com frequência, os defensores desse modelo sugerem que os julgamentos internacionais podem ser a resposta mais apropriada à violência comunal".) (doravante Fletcher e Weinstein). N. Kritz, "Progress and humility: the ongoing search for post-conflict justice" em M. Cherif Bassiouni (ed.), *Post conflict justice*, Ardsley, Nova York, Transnational Publishers, 2002, p.75; R. Zacklin, "The failings of *ad hoc* international tribunals", *Journal of International Criminal Justice*, v. 2, 2004, pp. 541-545.

4. Esta pesquisa foi realizada para a Open Society Justice Initiative; agradecemos muito o apoio desta ONG. As conclusões aqui apresentadas não refletem de forma alguma as idéias da Justice Initiative ou do Open Society Institute.

5. As entrevistas variaram em duração de meia hora a bem mais de duas horas. Embora a equipe tenha procurado inicialmente realizar entrevistas individuais, a natureza da vida no Camboja fez com que as entrevistas em grupo fossem muitas vezes inevitáveis. A amostra não foi estatisticamente aleatória. Em cada local, a equipe procurou falar com diferentes pessoas interessadas da comunidade; em consequência, o conjunto de entrevistas tende a representar mais as opiniões das autoridades dos governos locais. Os entrevistados foram selecionados arbitrariamente entre pessoas que estavam em casa durante o dia na época em que as entrevistas foram realizadas. Nenhuma entrevista foi feita nas cidades (porque o objetivo da pesquisa era identificar questões relacionadas com atividades de alcance comunitário nas áreas rurais) – 80% da população cambojana vivem em zonas rurais.

6. Ver Laura A. Dickinson, "The promise of hybrid courts", *American Journal of International Law*, v. 97, p. 2003, pp. 295-310 (doravante Dickinson).

7. Ver, por exemplo, J. Goldston, "Foreword: an extraordinary experiment in transitional justice" em *Justice Initiatives*, Primavera 2006, pp.1-6, disponível em: <www.justiceinitiative.org>, acessado em 25 de agosto de 2007 (doravante Goldston). Observa que se as coisas nas Câmaras Extraordinárias andarem bem, elas "contribuirão para um sentimento de justiça para os crimes do Khmer Vermelho, darão suporte para os esforços de uma reforma legal mais ampla no Camboja e ajudarão a confirmar os tribunais mistos nacionais/internacionais como um modelo para o futuro". International Bar Association, "Cambodia: IBA in consultation with Bar Association of the Kingdom of Cambodia", 13 de dezembro de 2005, disponível em <<http://www.ibanet.org>>, acessado em 25 de agosto de

2007: observa que as Câmaras Extraordinárias desempenharão um “papel fundamental no estabelecimento de uma tradição jurídica para o Camboja baseada em justiça, responsabilização e Estado de Direito”. Ver também L. McGrew, “The Legacy of the Khmer Rouge Trials Needs to be Planned”, carta ao editor, *Phnom Penh Post*, v. 15, edição 17 de setembro de 2006, p.7; S. Huntington, “The Khmer Rouge Tribunal as an opportunity for more than answers”, *Searching for the truth magazine*, n.º. 80, Debate, agosto de 2006, E. Kinetz, “Tribunal’s justice and judicial legacy at odds”, *The Cambodia Daily*, 16 de novembro de 2006.

8. Ver geralmente Cat Barton, “KR trial holds promise for court reform”, 10-23 de março de 2006.

9. Goldston, pp. 1-2.

10. Ibid.

11. Center for Advanced Study e World Bank Phnom Penh, *Justice for the poor? An exploratory study of collective grievances over land and local governance in Cambodia*, Camboja, 2006, p.2. Ver também *U.S. State Department Country Report on Human Rights Practices*, Camboja, 2006, disponível em <<http://www.state.gov>>, acessado em 25 de agosto de 2007; Human Rights Watch, “Cambodia: Events in 2006”, em *World Report 2007*, disponível em <<http://hrw.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007, e Hinton, p. 101.

12. Ver geralmente United Nations Special Representative for the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, “Continuing patterns of impunity in Cambodia”, 2005, disponível em <<http://cambodia.ohchr.org/index.aspx>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (doravante Continuing Patterns of Impunity).

13. Várias nações, doadores individuais e agências da ONU contribuem com fundos para atividades de promoção do Estado de Direito no Camboja. Uma lista exaustiva não é possível, pois nem todos tornam públicas suas contribuições. Ver, por exemplo, Ausaid, “Aid activities in Cambodia”, 2006, disponível em <<http://www.ausaid.gov.au>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (detalhes sobre 30 milhões de dólares em doações durante um período de seis anos); East West Management Institute, “Grantmaking”, 2007, disponível em <<http://www.ewmi-praj.org/>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (observando-se que a partir da criação do programa em outubro de 2003 até dezembro de 2006, PRAJ fez 92 doações num valor total de quase US\$8,4 milhões em financiamento da USAID; O Projeto de Reforma Legal e Judicial do Banco Mundial, que foi abandonado, conseguiu cerca de 10 milhões de dólares durante um período iniciado em 2002, *The World Bank, Legal and Judicial Reform Project*, 2007, disponível em <www.worldbank.org>, acessado em 25 de agosto de 2007). As significativas doações do Japão não estão calculadas: JICA, “Activities”, disponível em <<http://www.jica.go.jp/cambodia>> acessado em 25 de agosto de 2007. Outros países também dão quantias menores. Ver: AiDA, Accessible Information on Development Activities, “Details”, disponível em <www.developmentgateway.org>, acessado em 25 de agosto de 2007.

14. Ver por exemplo, *Continuing patterns of impunity*, p. 22.

15. Kingdom of Cambodia, Ministry of Commerce, *Legal and judicial reform strategy for Cambodia*, disponível em <<http://www.moc.gov.kh>>, acessado em 25 de agosto de 2007.

16. T. Fawthrop e H. Jarvis, *Getting away with genocide?*, Ann Arbor e Londres, Pluto Press, 2004, p. 117.

17. E. Kinetz, “Sok An calls for UN ‘dialogue’ on KR defense”, *The Cambodia Daily*, 18 de dezembro de 2006.

18. Um dos mandatos da UNTAC era tirar o controle administrativo do país das mãos do partido de Hun Sen – apesar de controlar formalmente as rédeas do poder, não há provas de que a UNTAC interrompeu o controle administrativo. Michael Doyle, *UN peacekeeping in Cambodia: UNTAC's civil mandate*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.
19. *Continuing patterns of impunity*, p. 9.
20. Ibid.
21. Ibid, p. 33.
22. Ibid.
23. Ver Hinton, *op. cit.*, pp. 100-116 (detalha um estudo de caso sobre práticas de justiça no Camboja).
24. Hinton, p. 110.
25. J. Ledgerwood, *Understanding Cambodia: social hierarchy, patron-client relationships and power*, Department of Anthropology and Center for Southeast Asian Studies, Northern Illinois University, disponível em <<http://www.seasite.niu.edu>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (descreve as relações patrão-cliente).
26. Hinton, p.113.
27. Fabienne Luco, *Between a tiger and a crocodile: management of local conflicts in Cambodia an anthropological approach to traditional and new practices*, Phnom Penh, UNESCO, 2002 (traduzido para o inglês do original francês) (doravante Luco). Ver também Ledgerwood, *op. cit.*.
28. Ver por exemplo, Hinton, pp. 105-116.
29. E. Gottesman, *Cambodia after the Khmer Rouge*, New Haven, Yale University Press, 2002, pp. 242-247. O governo no Camboja, inclusive o judiciário, foi construído literalmente do zero, sob a influência das autoridades vietnamitas a partir de 1979. Os tribunais vietnamitas foram descritos como distribuindo justiça “pelo telefone”: as elites partidárias contatam os juízes para direcionar o resultado de um caso. K. Decker, C. Sage e M. Stefanova, “Law or justice: building equitable legal institutions”, *World Bank Publications*, disponível em <<http://web.worldbank.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
30. Por exemplo, a formação judicial da época da Guerra Fria é comum entre os funcionários cambojanos que estão nas Câmaras Extraordinárias: dos dezessete juízes e promotores cambojanos designados para o tribunal, quatro fizeram seus cursos de direito no Camboja; quatro se formaram no Cazaquistão e três na URSS, dos quais um continuou seus estudos no Japão. Três outros estudaram no Vietnã, e dois na Alemanha Oriental. Prak Chan Thul e W. Kvasger, “Some question KR judges’ Soviet-era schooling”, *The Cambodia Daily*, 16 de maio de 2006, p.1.
31. Center for Advanced Study e The Asia Foundation, *Democracy in Cambodia: a survey of the Cambodian electorate*, Camboja, 2001, p. 26 (doravante CAS).
32. R. Ehrenreich Brooks, “The new imperialism: violence norms and the ‘Rule of Law’”, *Michigan Law Review*, v. 101, 2003, pp. 2275 e 2285.
33. Ledgerwood, nota 25 acima.
34. J. Ledgerwood e J. Vijghen, “Decision-making in rural khmer villages” em J. Ledgerwood (ed),

Cambodia emerges from the Past: eight essays, DeKalb Illinois, Southeast Asia Publications, 2002, pp. 109 e 116 (doravante Ledgerwood e Vijghen).

35. O artigo 13 da Constituição do Kampuchea Democrático declarava: “Deve haver completa igualdade entre todo o povo kampucheano (...)”: “The Constitution of Democratic Kampuchea” em *The Cambodian Constitutions (1953-1993)*, Raoul M. Jennar (ed), disponível em: <<http://www.dccam.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007. Um empregado estrangeiro de uma ONG local ficou surpreso quando o diretor executivo lhe pediu para retirar a palavra “igualdade” da capa que ele havia projetado para o relatório anual do grupo. O diretor explicou que a palavra o lembrava do período do Khmer Vermelho. (Anotações sobre conversa com Henry Hwang, em arquivo da autora).

36. R. Y. Fajardo, Kong Rady e Phan Sin, *Pathways to justice: access to justice with a focus on the poor, women and indigenous peoples*, Camboja, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Ministério da Justiça do Camboja, 2005, p. 11 (conclusão de que “a maior parte da população rural (...) não participa do *background* cultural do sistema legal formal”). (doravante Pathways to Justice). Ademais, entre os habitantes do campo, há uma barreira adicional de pobreza extrema, com 75% trabalhando no setor agrícola, embora a agricultura represente apenas 35% do produto interno bruto. Isso se traduz em uma renda nacional *per capita* de apenas \$0,82 por dia. Até mesmo os servidores públicos, como professores, enfermeiros e policiais, recebem menos de um dólar por dia. Ibid, pp. 65-66.

37. I. Harris, “Onslaught on beings’: a Theravada Buddhist Perspective on accountability for crimes committed in the Democratic Kampuchea period” em J. Ramji e B. Van Schaack, *Bringing the Khmer Rouge to justice: prosecuting mass violence before the Cambodian Courts*, Lewiston, The Edwin Mellen Press, 2005, pp. 76-80 (doravante Harris).

38. W. A. Collins, “Dynamics of dispute resolution and administration of justice for Cambodian villagers”, a Preliminary Assessment Funded by USAID pursuant to Project Number 422-0111, Phnom Penh, 1997 (em arquivo da autora) (doravante Collins).

39. Ibid., p. 40. O processo de *somroh-somruei* tem raízes antigas; Harris descobriu que o Camboja Ankoriano possuía um sistema legal sofisticado. Harris, *op. cit.*, p. 74. Ele observa também que as políticas e leis coloniais francesas erodiram o papel dos monges como solucionadores tradicionais de disputas. Ibid., p. 79.

40. *Pathways to justice*, pp. 67-68.

41. Harris, p. 79.

42. Harris, p. 80.

43. Marija de Wijn, *Global justice and legitimacy in Cambodia: the Khmer Rouge trials and local concepts of justice* (Tese de Estudos de Desenvolvimento Internacional), Universidade de Amsterdã, 2005, p. 76.

44. O objetivo desta seção é levantar os diferentes fundamentos culturais da resolução de disputas. Contudo, o *somroh-somruei* não é de forma alguma um sistema perfeito. Com frequência, ceder à parte mais poderosa é considerado um resultado apropriado da mediação. Além disso, a justiça pelas próprias mãos é também um problema. O Departamento de Estado americano relata: “A justiça pelas próprias mãos persistia, assim como o assassinato de supostos feiteiros e feiteiras. Durante o ano, a violência da turba resultou em pelo menos 22 mortes de suspeitos

de roubos e ferimentos graves em muitos outros [...]” *U.S. State Department Country Report on Human Rights Practices, Camboja, 2006*, disponível em <<http://www.state.gov>>, acessado em 25 de agosto de 2007.

45. *Pathways to justice*, p. 11 (o PNUD observa que “a maior parte da população rural desconhece os procedimentos formais e a lei”.); de Wijn, *op cit*, p. 76 (escreve que “o processo legal oficial é bastante alheio à realidade das aldeias, assim como seus procedimentos não estão claros para muitos dos seus habitantes” [...]). Nossa pesquisa mostrou que havia pouca compreensão do papel dos juízes ou promotores, dos passos básicos de um processo judicial ou de conceitos de ordem mais elevada que subjazem aos procedimentos de um tribunal (tais como porque um tribunal exige provas). Em termos estatísticos, está claro que os tribunais resolvem muito menos disputas todos os anos do que outras autoridades locais. *Pathways to justice*, p. 179.

46. Ver por exemplo, Dickenson nota acima.

47. Gottesman, p. 11.

48. *Ibid.*, P. 13.

49. Voice of the Asian-Pacific Human Rights Network, “Rule of Law an elusive concept in Cambodia”, 17 de março 2006, disponível em <<http://www.hrdc.net/sahrdc/>>, acessado em 25 de agosto de 2007.

50. Nota 13 acima.

51. Em 2005, o Representante Especial do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU no Camboja escreveu: “Embora o fracasso de submeter os responsáveis à justiça seja freqüentemente atribuído à escassez de recursos, à má capacidade das instituições de imposição da lei e à ausência de um judiciário em bom funcionamento, o fracasso dessas instituições na sustentação da lei também pode ser atribuído a uma prática aceita de impunidade e conluio da polícia, dos militares e dos órgãos de segurança”. *Continuing patterns of impunity*, p.33.

52. *Justice for the poor?*, p. 5 (observa que “instituições de justiça novas ou reformadas no molde liberal estão propensas a fracassar, a não ser que sejam apoiadas pela transformação das relações de poder que precederam e, em larga medida, precipitaram seu desenvolvimento no Ocidente”).

53. Problemas semelhantes foram observados em Ruanda, onde os pesquisadores descobriram que um judiciário local altamente politizado prejudica a capacidade dos tribunais internacionais de promover o Estado de Direito, independente dos fundos adicionais investidos. Alison Des Forges, Tim Longman, “Legal responses to genocide in Rwanda” em E. Stover, H. Weinstein (eds.), *op. cit.*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p.62 (doravante Des Forges e Longman).

54. Cambodian Human Rights Action Committee *et al.*, *Joint statement: urgent action needed on rules for Khmer Rouge Tribunal*, 2007, disponível em <<http://www.justiceinitiative.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (observa que: “Espera-se também que as Câmaras Extraordinárias contribuam para o desenvolvimento de padrões internacionais e funcionem como um catalisador para o fortalecimento do Estado de Direito e como um modelo para a reforma judicial, ambos altamente necessários para o Camboja”).

55. O voto sobre culpa ou inocência será obtido por uma supermaioria – a maioria de juízes mais um (quatro de cinco juízes na câmara de julgamento, ou cinco de sete juízes na Câmara Suprema).

Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia concerning the prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea, 6 de junho de 2003, disponível em <<http://www.eccc.gov.kh>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (doravante Agreement).

56. Agreement, *supra*.

57. The World Bank *et al*, *A fair share for women: Cambodia gender assessment*, 2004, disponível em <<http://go.worldbank.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007, p. 8.

58. *Justice for the poor?*, *op. cit.*, p. 5. Ver também, CAS, p. 48 (observa que “se um deixa o espaço da aldeia, a mediação torna-se mais difícil e mais cara, sem uma grande chance de sucesso”).

59. Collins, *op. cit.*, p. 15.

60. *Justice for the poor?*, p. 5.

61. Ibid.

62. Pathways to justice, nota 45 acima. Ver também, Des Forges e Longman, *op. cit.*, p. 56 (muitos respondentes dessa pesquisa consideraram a abordagem legal contenciosa aplicada no Tribunal Penal Internacional para Ruanda “estranha aos métodos tradicionais de resolução de conflitos em Ruanda, nos quais as comunidades se reúnem e determinam a natureza dos eventos e as punições e reparações necessárias para restabelecer o equilíbrio social”).

63. Xinhua, “Cambodia’s ruling party airs support for trial of former DK leaders”, *People’s Daily Online*, 7 de janeiro de 2007, disponível em <<http://english.people.com.cn>>, acessado em 25 de agosto de 2007; Ek Madra, “Spat over bill threatens Khmer Rouge trial”, Reuters, 4 de abril de 2007, disponível em <<http://www.swissinfo.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007; Sophie Huntington, “The Khmer Rouge Tribunal as an opportunity for more than answers”, *Searching for the truth magazine, Debate*, n.º. 80, agosto de 2006.

64. Hinton, *op. cit.*, p. 1 e P. Short, *Pol Pot: the history of a nightmare*, Londres, John Murray Press, 2004, pp. 321-322.

65. Porém, são necessárias pesquisas estatisticamente mais relevantes sobre essas questões para tirar conclusões mais amplas. Houve várias tentativas de avaliar as opiniões dos cambojanos sobre um tribunal para o Khmer Vermelho. Mesmo assim, não há estudos disponíveis que tenham sido realizados de uma maneira cientificamente significativa. Em conseqüência, não há informações suficientes para tirar conclusões exatas sobre as opiniões da população cambojana sobre esse tópico. Os outros estudos que conheço são: B. Münyas, *Youth for peace, a study on genocide in the mind of Cambodian youth*, Camboja, Peace Research and Publications, 2005 (doravante Münyas); Khmer Institute of Democracy, *Survey on the Khmer Rouge Regime and the Khmer Rouge Tribunal*, Cambodia, 2004, disponível em: <<http://www.bigpond.com.kh/users/kid>>, acessado em 25 de agosto de 2007; S. Linton, *Reconciliation in Cambodia*, Phnom Penh, Documentation Center of Cambodia, 2004; L. McGrew, *Truth, justice, reconciliation, and peace in Cambodia—20 years after the Khmer Rouge*, December 1999-February 2000, relatório inédito, de posse da autora; de Wijn, *op. cit.*; W. Burke-White, “Preferences matter: conversations with the Cambodian people on the prosecution of the Khmer Rouge leadership”, em J. Ramji e B. Van Schaack, *Bringing the Khmer Rouge to justice: prosecuting mass violence before the Cambodian courts*, Lewiston, The Edwin Mellen Press, 2005; J. Ramji, “Reclaiming Cambodian history: the case for a truth commission”, *Fletcher Forum of World Affairs*, v. 24, 2000, pp. 137-158.

66. Depois que nossas entrevistas haviam terminado, os dois pesquisadores cambojanos da equipe, Vireak e Vichhra, fizeram uma classificação de suas impressões subjetivas do grau de interesse dos entrevistados pelas Câmaras Extraordinárias – suas classificações foram praticamente as mesmas. Em nossa pesquisa qualitativa, descobrimos que cerca de 20% de nossos entrevistados não estavam interessados ou se opunham à Corte, cerca de 45% estavam interessados na Corte, mas não muito, e cerca de 35% apoiavam e se interessavam muito pela Corte. Análise detalhada de posse da autora.
67. E. Stover, "Witnesses and the promise of justice at The Hague" em E. Stover e H. Weinstein (eds.), *My neighbor, my enemy: justice and community in the aftermath of mass atrocity*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p. 114.
68. Hinton, *op. cit.*, p. 98.
69. Münyas, *op. cit.*, p. 15 (observa também que uma história mais longa, introduzida em 2002, foi retirada pelo governo após críticas da oposição – além disso, poucos professores ousam falar sobre o Khmer Vermelho hoje devido às dificuldades para distinguir entre história e política).
70. D. Orentlicher, "Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime", *Yale Law Journal*, v. 100, 1991, p. 2537.
71. Fletcher e Weinstein, *op. cit.*, p. 591.
72. E. Kinetz e Prak Chan Thul, "For Cham Muslims, justice may not be a tribunal", *The Cambodia Daily*, 31 de outubro de 2006.
73. Ida Bostian, "Cultural relativism in international war crimes prosecutions: the International Criminal Tribunal for Rwanda", *ILSA Journal of International and Comparative Law*, v. 12, n. 1, outono de 2005.
74. Luco, *op. cit.*
75. Ver por exemplo, John D. Ciorciari, "The Khmer Rouge Tribunal", Phnom Penh, Documentation Center of Cambodia, 2006, disponível em <<http://www.dccam.org>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
76. Com efeito, há muitos grupos distintos no Camboja que podem ter visões diferentes do passado: cambojanos urbanos e rurais, jovens e velhos, cambojanos que vivem no exterior e aqueles que moram no Camboja, Khmer Vermelhos que vivem no norte/nordeste e no resto do país, e perpetradores de baixo escalão e aldeões que moram na mesma comunidade. De certo modo, todas essas opiniões precisam ser "reconciliadas". Não é esse o sentido de "reconciliação" aqui discutido.
77. Linton, *op. cit.*, p.106. Weinstein e Stover falam sobre reconciliação como "pessoas re-fazendo conexões anteriores, tanto funcionais como afetivas, através das fronteiras étnicas, raciais ou religiosas". Stover e Weinstein, *op. cit.*, pp. 3 e 13.
78. "Chegar a um acordo" com o passado é uma expressão que parece quase psicanalítica; esse tipo de terminologia é particularmente difícil de aplicar no Camboja.
79. Ver Buddhism for Development, disponível em <<http://www.bfdkhmer.org/>>, acessado em 31 de agosto de 2007.
80. Entrevista da autora com Look Heng Monychenda; anotações arquivadas pela autora.

81. Ibid.
82. Luco, *op. cit.*, pp. 16 e 21-22.
83. Hinton, *op. cit.*, p. 95.
84. Stover e Weinstein, *op. cit.*, p. 323.
85. *Justice for the poor?*, *op. cit.*, p. 16.
86. Miklos Biros *et. al.*, "Attitudes toward justice and social reconstruction in Bosnia Herzegovina and Croatia" em E. Stover e H. Weinstein (eds.), *My neighbor, my enemy: justice and community in the aftermath of mass atrocity*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p. 185.
87. Hinton, *op. cit.*, p. 277.
88. Ibid., p. 279.
89. Linton, *op. cit.*, p. 169.
90. Anotações para a reunião do CJI no hotel Sunway, 15 de dezembro de 2006; em arquivo da autora.
91. Jason S. Abrams e Steven R. Ratner, *Accountability for human rights atrocities in International Law: beyond the Nuremberg Legacy*, Nova York, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 136.
92. Fletcher e Weinstein, *op. cit.*, pp. 597, 600 (observam que, "quando a culpa é atribuída a pessoas específicas, então indivíduos e grupos têm a oportunidade de racionalizar ou negar sua participação própria responsabilidade pelos crimes cometidos em seu nome").
93. Ben Kiernan e Taylor Owen, "Bombs over Cambodia: new information reveals that Cambodia was bombed far more heavily than previously believed", *The Walrus*, outubro de 2006, disponível em <<http://www.walrusmagazine.com>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (doravante Owen e Kiernan); Kimmo Kiljunen (ed), *Kampuchea: decade of genocide, Report of a Finnish Inquiry Commission*, Londres, Zed Books, 1984 (doravante Kiljunen) e Becker, *op. cit.*, p. 156.
94. Owen e Kiernan, *op. cit.*, p. 2.
95. Ibid.
- 96 Kiljunen, nota 93 acima.
97. Kiernan e Owen, p.2.
98. O ex-senador e candidato à presidência George McGovern disse certa vez que considerava a ascensão do Khmer Vermelho um dos maiores custos do envolvimento dos Estados Unidos na Indochina. S. Power, *A problem from hell: America in the age of genocide*, Nova York, Basic Books, 2002, p. 133 (doravante Power).
99. Short, pp. 301-2.
100. Power observou que o então assessor de Segurança Nacional dos Estados Unidos Zbigniew Brzezinski "via o problema [cambojano] sob o prisma sino-soviético. Uma vez que os interesses americanos estavam com a China, eles estavam, indiretamente, com o Khmer Vermelho". Ver Power, p. 147.

101. Embora ocupado pelo Kampuchea Democrático diretamente, em 1979, o assento na ONU foi depois ocupado por uma força de coalizão, mas o Khmer Vermelho mantinha superioridade militar no interior da aliança e continuou a manter seus diplomatas em todos os postos no exterior para o novo grupo. Ver Becker, p. 457. Só a China deu bilhões de dólares de ajuda ao regime de Pol Pot nos anos 80, enquanto eles continuavam a travar uma guerra contra o governo khmer apoiado pelos vietnamitas. Ver também Fawthrop e Jarvis, p. 178.
102. Editorial do *New York Times*, "A trial for Pol Pot", *New York Times*, 24 de junho de 1997, Sec. A. Ver também Fawthrop e Jarvis, p. 5.
103. Owen e Kiernan, p. 2.
104. Entrevista com Look Heng Monychenda; anotações no arquivo da autora.
105. Ver em geral, Owen e Kiernan, *op. cit.*, que dizem coisa semelhante.
106. Com efeito, a história da criação da Corte confirma isso; as Câmaras Extraordinárias foram concebidas como um processo legal desde o início e agilizadas por funcionários da ONU e ONGs internacionais. Ver em geral T. Hammarberg, *Efforts to establish a tribunal against the Khmer Rouge leaders: discussions between the Cambodian Government and the UN*, disponível em <<http://www.ui.se/uikr.pdf>>, acessado em 25 de agosto de 2007; United Nations Report, *Report of the Group of Experts for Cambodia, Established Pursuant to General Assembly Resolution 52/135*, at U.N. GAOR, 53d Session, Agenda Item 110(b), at ¶ 5, U.N. Doc. A/53/850, 1999.
107. E. Davis, *Keeping the bones*, 2007, disponível em <<http://leahbowe.com/deathpower/>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
108. V. Peskin, "Courting Rwanda: the promises and pitfalls of the ICTR Outreach Program", *Journal of International Criminal Justice*, v. 3, 2005, pp. 950-961 e 955-57.
109. Stanford Encyclopedia of Philosophy, "Punishment", disponível em <<http://plato.stanford.edu>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
110. American Model Penal Code, s. 1.01 (1).
111. O co-promotor internacional nas Câmaras Extraordinárias começou a alegar isso. Robert Petit foi citado dizendo: "Nosso papel é muito preto e branco – descobrir se alguém é inocente ou culpado para além de toda dúvida razoável". O.Ward, "Long road back to the killing fields", *Thestar.com*, 11 de fevereiro de 2007, disponível em <<http://www.thestar.com>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
112. Ver em geral, H. Strang e L. W. Sherman, "Reintegrative shaming experiments (rise): the victim's perspective", *Canberra RISE Working Papers*, n. 2, Australian National University, 1997, disponível em <<http://www.aic.gov.au/rjustice>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (doravante Strang e Sherman).
113. M. Gladwell, "Here's why: a sociologist offers an anatomy of explanations", *The New Yorker*, 10 de abril de 2006, disponível em <<http://www.gladwell.com/>>, acessado em 25 de agosto de 2007 (escreve que "em todo o mundo moderno, as vítimas são os atores esquecidos no drama da justiça penal, explorados por suas provas, mas abandonados quanto ao resto").
114. *Ibid.*

115. Fletcher e Weinstein, p. 594 (concluem que todos os sérvios bósnios e croatas bósnios participantes do estudo “expressaram a preocupação de que o Tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia fosse uma organização ‘política’; nesse contexto, ‘política’ significava tendenciosa e, portanto, incapaz de oferecer julgamentos justos”).
116. Idem, p. 583 (questiona o pressuposto de que os tribunais internacionais podem contribuir para a cicatrização social, a reconciliação, os sentimentos das vítimas e o Estado de Direito). Ver em geral, Christina M. Carroll, “An assessment of the role and effectiveness of the International Criminal Tribunal for Rwanda and the Rwandan National Justice System in Dealing with the Mass Atrocities of 1994”, *Boston University International Law Journal*, v. 18, n.º.2, 2000, pp. 163-200.
117. M. Drumbl, “Punishment postgenocide: from guilt to shame to ‘Civis’ in Rwanda”, *New York University Law Review*, v. 75, n.º. 5, 2000, p. 1258 e 1225.
118. BBC News Online, “Khmer Rouge film reveals horrors”, 16 de dezembro de 2006, p. 1, disponível em <<http://news.bbc.co.uk>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
119. Munyas, *op. cit.*
120. Stover e Weinstein, pp. 11, 15 e 18.
121. Ver E. Davis, Artigo sobre Bokor, 2007, disponível em <<http://leahbowe.com/deathpower/>>, acessado em 25 de agosto de 2007.
122. L. Fletcher e H. Weinstein, “A world unto itself? The application of international justice in the former Yugoslavia” em E. Stover e H. Weinstein (eds.), *My neighbor, my enemy: justice and community in the aftermath of mass atrocity*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004, p. 29.
123. Stover e Weinstein, p. 323.
124. Em março de 2007, noticiou-se que grandes doadores prometeram 601 milhões de dólares para um ano de ajuda ao Camboja. Em abril, a China anunciou mais 600 milhões em doações e empréstimos. Human Rights Watch, *op. cit.* Ver também Voice of the Asian-Pacific Human Rights Network, *op. cit.* (observa que “a comunidade internacional gastou alguma coisa entre US\$5-7 bilhões no Camboja na última década”).
125. A idéia é estabelecer de um processo penal começou com uma sugestão de Thomas Hammarburg, que trabalhava então para o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU no Camboja. T. Hammarberg, “Efforts to establish a tribunal against the Khmer Rouge leaders: discussions between the Cambodian Government and the UN”, trabalho apresentado no seminário organizado pelo Instituto Sueco de Assuntos Internacionais e o Comitê Sueco para Vietnã, Laos e Camboja sobre o Processo Proposto contra os Líderes do Khmer Vermelho Responsáveis for Crimes contra a Humanidade, Estocolmo, 29 de maio de 2001, disponível em <<http://www.ui.se/uikr.pdf>>, acessado em 25 de agosto de 2007, p. 8. Depois que uma carta de solicitação foi escrita pelos então co-primeiros-ministros (com Hammarburg), as possibilidades foram estudadas pelo Grupo de Especialistas da ONU que passou menos de dez dias Camboja. Group of Experts Report, *op. cit.*, par. 7. Depois que suas sugestões foram rejeitadas, as negociações entre o governo cambojano e a ONU começaram a sério. A partir de então, tanto quanto eu saiba, jamais foi feito um estudo para determinar que características de um processo judicial seriam mais significativas para os cambojanos.

CECILY ROSE

Cecily Rose é doutora em Direito pela Universidade Columbia, em Nova Iorque. Em 2006-2007, foi assistente dos juízes Bernardo Sepúlveda-Amor e Shi Jiuyong, na Corte Internacional de Justiça. Atualmente trabalha na Câmara de Apelações da Corte Especial para Serra Leoa.

FRANCIS M. SSEKANDI



Francis M. Ssekandi é professor na Faculdade de Direito da Universidade Columbia. Tem mestrado em Direito pela Universidade Columbia (1966); foi professor visitante de Direito Internacional na Universidade Estadual de Wayne, em Detroit (1980-81) e professor-conferencista na Universidade Makerere, Uganda (1968-69); foi juiz na Corte Superior/Corte de Apelações de Uganda (atualmente Corte Suprema, 1974-79). De 1981 a 1987 foi assessor do Escritório de Assuntos Jurídicos das Nações Unidas e, depois, advogado-geral do Banco de Desenvolvimento Africano (1997-2000). É também Juiz do Tribunal Administrativo do Banco Mundial e participa do conselho de inúmeras organizações de voluntariado.

Endereço: Professor Francis M. Ssekandi, Columbia University,
Jerome L. Greene Hall, 435 West 116th Street, New York, NY 10027 USA
Email: fsseka@law.columbia.edu

RESUMO

Este artigo analisa o papel que a anistia e as práticas tradicionais assumem na promoção da justiça e da reconciliação no norte de Uganda.

ABSTRACT

This article examines the role that amnesty and traditional practices play in fostering justice and reconciliation in northern Uganda.

RESUMEN

Este artículo analiza el papel que desempeñan la amnistía y las prácticas tradicionales en la promoción de la justicia y la reconciliación en el norte de Uganda.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

PALAVRAS-CHAVE

Uganda setentrional – Justiça transicional – Comissão de verdade – Reparações - Reintegração



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

A PROCURA DA JUSTIÇA TRANSICIONAL E OS VALORES TRADICIONAIS AFRICANOS: UM CHOQUE DE CIVILIZAÇÕES – O CASO DE UGANDA

Cecily Rose e Francis M. Ssekandi

Introdução

Após quase vinte anos de violência no norte da Uganda, começou um movimento pela reconciliação, embora o governo de Uganda ainda não tenha feito um acordo de paz com o Exército de Resistência do Senhor (ERS). Estabelecer a paz com o ERS não tem sido tarefa fácil, mas a literatura publicada a respeito já discute como Uganda pode promover uma reconciliação a longo prazo, em face do indiciamento pendente de cinco dos comandantes do ERS pelo Tribunal Penal Internacional. Na medida em que milhares de antigos membros do ERS retornaram a suas comunidades após terem sido anistiados pelo governo de Uganda, graças à Lei de Anistia de 2000, os temas da reintegração e da reconciliação passaram a receber mais atenção dos órgãos de governo, de organizações não governamentais (ONGs) e da comunidade acadêmica. Ademais, quando o Tribunal Penal Internacional (TPI) deu início a sua investigação sobre os dirigentes do ERS, em 2004, a comunidade internacional passou a examinar de que modo o papel do TPI poderia conflitar com as negociações de paz e com o emprego de mecanismos tradicionais de resolução de conflito pela via da reconciliação no norte da Uganda. Enquanto negociadores ainda lutam para fazer a paz e as vítimas do ERS lutam para perdoar e reintegrar ex-rebeldes do ERS que retornaram dos acampamentos, é fundamental examinar em que medida a busca por justiça através do processo penal poderia fazer avançar ou dificultar uma verdadeira reconciliação. Este texto examina, portanto, como a Lei de Anistia e a estrutura de mecanismos tradicionais que visam ajudar

Ver as notas deste texto a partir da página 122.

o processo de reintegração e reconciliação na Uganda setentrional são consistentes com os objetivos buscados pela comunidade internacional quando investiu o TPI da tarefa de obter justiça e deter a impunidade.

Teoricamente, a reconciliação em um contexto de pós-conflito na Uganda setentrional envolveria a admissão de culpa pelos responsáveis e o perdão das vítimas por meio de algum tipo de diálogo. As comunidades reintegrariam ex—membros do ERS e as vítimas receberiam apoio que lhes permitisse voltar para suas casas e retomar suas vidas. As comunidades receberiam assistência social e econômica, de modo que a região como um todo pudesse superar um conflito que a empobreceu e marginalizou. Embora métodos de reconciliação difiram necessariamente de acordo com contextos específicos, alguns instrumentos produzem melhores resultados do que outros. Este texto examina como efetivamente a Lei de Anistia de Uganda e a resolução tradicional de conflitos por intermédio de mecanismos de reconciliação poderiam promover a reconciliação tanto durante quanto depois do conflito.

Este texto sustenta que a justiça e a reconciliação no norte de Uganda exigiria mais do que a anistia e o uso de mecanismos tradicionais que contribuem respectivamente mais para o término do conflito e como estímulo à reintegração de ex-combatentes que para promover a justiça. Seria imprescindível defender os interesses das vítimas do conflito, oferecer compensação a elas e suas comunidades, bem como abrir um processo de apuração da verdade. Além disso, processar os mais notórios líderes do ERS pelo TPI teria sido mais útil como instrumento de obtenção da justiça se tivesse acontecido antes das atuais conversações de paz. A primeira parte deste trabalho oferece subsídios para a compreensão do conflito no norte de Uganda. A segunda parte expõe a Lei de Anistia de Uganda e descreve os mecanismos tradicionais de resolução de conflito pela via da conciliação do povo acholi. A terceira parte discute os vários mecanismos usados em países como a África do Sul, Serra Leoa e Ruanda a fim de promover a justiça e a reconciliação, e sustenta que o processo de apuração da verdade e o sistema de compensação poderiam ajudar a promover a reconciliação no norte de Uganda, enquanto a ação penal do TPI contra os líderes do ERS pode agora perder paulatinamente utilidade para Uganda.

Contexto do conflito na Uganda setentrional

A guerra no norte de Uganda durou dezenove anos, desde que o presidente Yoweri Museveni e o Movimento de Resistência Nacional (MRN) tomaram o poder em 1986. O Exército de Resistência do Senhor (ERS) surgiu do Movimento do Espírito Santo (MES - HSM em inglês), de Alice Auma Lakwena, que visava depor o recém estabelecido governo do MRN e que gozou de apoio popular de 1986 a 1987. Quando Lakwena fugiu para o Quênia em 1987, após

suas forças sofreram pesadas baixas no combate contra o MRN, seu suposto primo, Joseph Kony, assumiu a liderança dos remanescentes do MES.²

Sob o comando de Kony, o ERS supostamente tentou derrubar o governo de Uganda assentado na capital meridional de Kampala e governar o país de acordo com os Dez Mandamentos. No entanto, o ERS não tinha, de fato, “ideologia coerente, proposta política racional, ou apoio popular”.³ O ERS jamais cruza o Rio Nilo que divide as regiões norte e sul e ataca a população civil de Uganda setentrional, a qual Kony afirma que está punindo por seus pecados, em particular o de não lhe dar apoio.⁴ Como o ERS não possui apoio popular, ele aumenta suas tropas quase que exclusivamente por meio de raptos e do engajamento forçado de crianças, em geral entre 11 e 15 anos.⁵

O governo do Sudão apoiou fortemente o ERS até 2002, quando Uganda e Sudão assinaram um tratado pelo qual os dois países concordaram em cessar o apoio aos insurgentes de ambos os lados.⁶ Com a permissão do governo sudanês, a Força de Defesa do Povo de Uganda (FDPU) lançou uma ofensiva militar em março de 2002 contra o ERS, conhecida como “Operação Punho de Aço”. O objetivo da FDPU era supostamente erradicar o ERS por meio de ataques aos seus campos ao sul do Sudão, mas o ERS recuou para o norte da Uganda, onde a luta e os raptos se intensificaram.⁷ O ERS também expandiu o cenário da guerra para a região leste de Uganda, que antes havia sido menos afetada pelo conflito.⁸ Desde o começo da Operação Punho de Aço, o número de pessoas deslocadas internamente (PDI) aumentou de 450 mil para mais de 1,6 milhão.⁹ Além disso, desde a metade dos anos 90, aproximadamente três quartos das populações dos distritos de Gulu, Pader e Kitgum do norte de Uganda foram transferidos.¹⁰

As atrocidades do ERS incluem matanças, agressões, mutilações, raptos, recrutamento forçado de crianças e adultos e violência sexual contra meninas que servem como “esposas” ou escravas sexuais para os comandantes do ERS.¹¹ O número de membros do ERS varia de mil a três mil, com um núcleo de 150 a 200 comandantes, sendo o restante integrado por crianças raptadas (o ERS raptou aproximadamente vinte mil crianças durante os dezenove anos de conflito).¹² Durante o curso do conflito, o ERS saqueou e queimou casas, celeiros, lojas e aldeias no norte de Uganda.¹³ Por sua vez, a Força de Defesa do Povo de Uganda também cometeu violações aos direitos humanos de civis no norte da Uganda, incluindo execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, tortura, estupro e violência sexual, recrutamento de crianças e transferências forçadas.¹⁴ Na sua totalidade, esse conflito prolongado causou um grave impacto socioeconômico e psicológico em toda a população acholi.¹⁵

Em dezembro de 2003, o presidente Museveni levou o problema do ERS para o Tribunal Penal Internacional. O governo de Uganda concebeu essa ação como uma estratégia para forçar o envolvimento generalizado da comunidade

internacional e especificamente para aumentar a pressão internacional sobre o Sudão a fim de que deixasse de dar apoio ao ERS.¹⁶ Em outubro de 2005, o TPI formalizou acusações e emitiu mandados de prisão para Kony e quatro outros líderes, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen e Rasaka Lukwiya. Entre os crimes de que são acusados estão estupro, assassinato, escravidão, escravidão sexual e alistamento forçado de crianças.¹⁷ Até o momento em que este artigo foi escrito, nenhum desses indiciados se encontra sob custódia do governo de Uganda ou do TPI, e recentemente anunciou-se que Lukwiya foi morto.¹⁸

Na primavera de 2006, ocorreu uma reviravolta significativa no conflito, uma vez que o ERS começou a se apresentar como um movimento politicamente motivado, com reclamações legítimas sobre a marginalização do norte e do leste de Uganda. Nessa linha, Kony apareceu em maio pela primeira vez em um vídeo no qual discutia a paz e negava o envolvimento do ERS na perpetração de crimes de guerra.¹⁹ Ainda mais importante, em maio e junho, aconteceu uma série de encontros entre Kony e Riek Machar, o vice-presidente do Sudão meridional e segundo em comando do Movimento de Libertação Popular do Sudão. O MLPS assumiu o papel de mediador da paz porque seus líderes reconheceram que o ERS ameaçava o potencial de estabilidade e desenvolvimento do Sudão meridional.²⁰

Em meados de julho, o governo de Uganda começou a negociar ativamente em favor da paz com o ERS.²¹ Apesar dos indiciamentos do TPI, Museveni ofereceu anistia a Kony caso ele se rendesse. Finalmente, em 26 de agosto de 2006, entrou em vigência um cessar fogo e desde então desenrolam-se as conversações de paz no Sudão meridional. O ERS e o governo de Uganda negociam atualmente questões de desarmamento, reconciliação e mudanças políticas no norte da Uganda. Museveni prometeu que, uma vez assinado um acordo de paz entre ERS e o governo, ele irá trabalhar para que o TPI retire as acusações. O governo anunciou também que irá criar um fundo de 340 milhões de dólares para ajudar o norte da Uganda.²²

Mecanismos em Uganda

Anistia

Antes mesmo que se pudesse vislumbrar uma luz no final do túnel do conflito no norte de Uganda, a literatura a respeito já havia começado a tratar das questões de reintegração e reconciliação. Essa discussão merece atenção porque, embora o ERS e o governo de Uganda não tenham ainda negociado um acordo de paz satisfatório, milhares de ex-membros do ERS buscaram a anistia e retornaram a suas comunidades.²³ Mesmo enquanto o conflito estava em

andamento, as comunidades no norte da Uganda começaram a reintegrar ex-rebeldes do ERS e a trabalhar para a reconciliação por meio de mecanismos tradicionais de resolução de conflito. Examinaremos agora as características da Lei de Anistia de Uganda e as tradicionais cerimônias dos acholi, e como esses dois mecanismos por si sós podem não ser suficientes para se obter reintegração e reconciliação tanto durante quanto após o conflito.

Os delineamentos da Lei de Anistia

Líderes religiosos e culturais da Uganda setentrional encabeçaram o movimento para acabar o conflito por meios da anistia.²⁴ Desse modo, o objetivo da Lei de Anistia de 2000 foi o de quebrar o ciclo da violência no norte da Uganda, encorajando os combatentes dos vários grupos rebeldes a deixarem a insurreição sem medo de serem perseguidos.²⁵ Essa lei declara a anistia para qualquer ugandense que tenha se envolvido em guerra ou conflito armado contra o governo de Uganda desde 20 de janeiro de 1986. Aqueles beneficiados pela anistia recebem “indulto, perdão, isenção ou arquivamento de processo criminal ou qualquer outra forma de punição pelo Estado”.²⁶ A seguir, delineamos as provisões dessa lei para conceder anistia, bem como as instituições estabelecidas para consecução desse objetivo.

Para se candidatar à anistia, o requerente deve ter de fato participado de combate, colaborado com aqueles que perpetraram a guerra ou rebelião armada, cometido crime de fomento à guerra ou rebelião armada, dado assistência ou apoio à condução ou prosseguimento da guerra ou rebelião armada.²⁷ O governo não processará ou punirá essas pessoas se elas se apresentarem à autoridade do governo local ou federal mais próxima, renunciarem e abandonarem o envolvimento na guerra ou rebelião armada, e entregarem quaisquer armas em sua posse.²⁸ Ao renunciar ao envolvimento, as declarações dos rebeldes não precisam ser onerosas ou especificar os crimes para os quais pedem anistia.²⁹ Após o rebelde ter cumprido os passos acima, ele ou ela torna-se um “informante”, cuja ficha a Comissão de Anistia analisa antes de ser emitido um Certificado de Anistia e se encerre o processo.³⁰

Além disso, a Lei de Anistia cria a Comissão de Anistia que consiste de um presidente, que é um juiz da Corte Suprema (ou uma pessoa qualificada para ser juiz da Corte Suprema) e seis outras pessoas de inquestionável integridade moral.³¹ Os objetivos da Comissão são “persuadir os informantes a se valerem da anistia e encorajar comunidades a se reconciliarem com aqueles que cometeram as agressões”.³² As funções da Comissão prevêem especificamente que ela monitore programas de desmobilização, reintegração e reassentamento de informantes e coordene um programa de sensibilização do público em geral no que concerne à Lei de Anistia.³³ De acordo com o Centro Internacional para

a Justiça Transicional, a Comissão parece ser eficiente e funciona bem, apesar de circunstâncias desafiadoras como a insuficiência de recursos.³⁴ Também aparenta manter um bom relacionamento com a sociedade civil da Uganda setentrional.³⁵ Por fim, a lei também mantém uma Equipe de Desmobilização e Reassentamento (EDR), composta de 7 pessoas, que funciona em nível regional para implementar a anistia, estabelecendo programas de deposição de armas, desmobilização, reassentamento e reintegração de informantes.³⁶

Em 2005, a Comissão começou a conduzir um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para apoiar ex-combatentes a começarem novas vidas.³⁷ O programa fornece aos informantes um pacote de reassentamento que inclui 263 mil xelins ugandenses (US\$ 150) e um kit caseiro contendo itens tais como cobertor, lençóis, panelas, pratos, copos, enxada, farinha de milho e sementes.³⁸ Os recursos para os pacotes de reassentamento têm sido seletivos, deixando aproximadamente 10 mil ex-rebeldes ainda sem pacotes (de um total de 15 mil informantes). No entanto, o Programa Multinacional de Desmobilização e Reintegração (PMDR) do Banco Mundial liberou 450 mil dólares no início de 2005 e a Comissão prevê que o programa liberará mais fundos, na medida da necessidade, de um total de 4,1 milhões orçados para esse fim.³⁹ Por fim, enquanto a EDR supostamente monitora informantes pelo período de até dois anos, há, de fato, poucos programas de longo prazo e a reintegração carece, em geral, de coordenação e fundos adequados.

As deficiências da Lei de Anistia

A Lei de Anistia poderia falhar como um mecanismo para a reconciliação porque os pacotes de reassentamento tem sido tão controversos e porque a Comissão não expandiu suas funções para incluir um processo de apuração da verdade. Em primeiro lugar, enquanto as medidas de reintegração das EDRs são, no geral, uma das principais fragilidades do atual processo de anistia, os pacotes de reassentamento têm sido particularmente contenciosos no norte da Uganda e podem promover ressentimento e dificultar a reconciliação, a menos que o governo os administre com mais sensibilidade.⁴⁰ Muitos ex-rebeldes consideram a distribuição inoportuna de pacotes de reassentamento realizada pelo governo como uma falha em honrar seus compromissos com os informantes.⁴¹ De acordo com o *Projeto de Lei dos Refugiados*, o tema dos pacotes de reassentamento tornou-se “o foco principal [...] da Lei de Anistia para a maioria dos ex-combatentes entrevistada e é o principal assunto quando se considera o potencial de reintegração atual na região”.⁴² Além disso, existe o ressentimento entre alguns não combatentes desalojados e empobrecidos, que vêem os pacotes como uma gratificação perversa dada aos ex-rebeldes por terem cometidos atrocidades.⁴³ As comunidades às vezes não conseguem perceber porque o governo oferece

ajuda aos ex-rebeldes, mas não para outros membros da comunidade que foram suas vítimas.⁴⁴

Ademais, a questão dos pacotes de reassentamento criou divisões não apenas entre ex-rebeldes e suas comunidades, mas também entre os próprios rebeldes.⁴⁵ O tratamento dado aos ex-rebeldes de alto escalão e à média dos retornados é amplamente díspar. Em geral, os ex-rebeldes do ERS retornam a suas casas ou são deslocados internamente para campos de refugiados e recebem seus pacotes de reassentamento com atraso, quando os recebem, e contam com raro monitoramento ou acompanhamento posterior da parte do governo. Ex-rebeldes de alto escalão, no entanto, recebem proteção armada 24 horas por dia da FDP e vivem em barracas dessa Força ou, então, em hotéis reformados, em Guru.⁴⁶

Em segundo lugar, a Lei de Anistia poderia falhar em alcançar seu potencial como um instrumento para a reconciliação porque a Comissão não cumpriu suas funções mais amplas que poderiam incluir um processo de apuração da verdade. De acordo com seu Artigo 9, a Comissão “deverá” também considerar e promover mecanismos apropriados de reconciliação na Uganda setentrional, promover o diálogo e a reconciliação dentro da perspectiva da Lei de Anistia e “desempenhar qualquer outra função que esteja associada ou conectada com a execução das funções estipuladas na Lei”.⁴⁷ A Comissão tem, de fato, apoiado a integração das cerimônias tradicionais de purificação, contribuindo assim para cumprir seu mandato de promover mecanismos de reconciliação. Contudo, essas provisões também sugerem que a Comissão poderia adotar uma função de busca da verdade ou estabelecer vínculos com os mecanismos tradicionais de resolução de conflito. Um processo de apuração da verdade, talvez na forma de uma comissão de verdade e reconciliação, poderia fomentar o diálogo e, pelo menos teoricamente, promover a reconciliação no norte da Uganda e entre o norte e o resto do país. A instituição de um processo desse tipo estaria em consonância com a linguagem da provisão, bem como com o objetivo da lei de promover a reintegração. Os méritos de tal processo de apuração da verdade serão explorados detalhadamente mais adiante.

Mecanismos tradicionais de reconciliação

Os líderes tradicionais acholi também têm defendido fortemente o uso da resolução tradicional de conflitos por meio de cerimônias de reconciliação como mecanismo para a reintegração no contexto pós-conflito. Embora os chefes tradicionais não tenham tido qualquer estatuto legal durante a maior parte do último século, sua legitimidade nunca foi destruída e muitos continuam a atuar informalmente. Em 1911, os chefes indicados pelo sistema colonial, conhecidos como Rwodi Kalam, substituíram os chefes tradicionais,

conhecidos como Rwodi, e a Constituição de 1965 aboliu totalmente o sistema tradicional de chefes (reis). A Constituição de 1995, no entanto, promoveu o reavivamento de instituições tradicionais e permitiu a existência de líderes tradicionais em qualquer parte de Uganda. Ademais, em 2000, uma iniciativa da sociedade civil reinstalou muitas das lideranças tradicionais, entre elas, o Conselho dos Líderes Tradicionais do Povo Acholi e seu grande chefe, conhecido como Lawi Rwodi, eleito pelos outros Rwodi. Em geral, a independência política dos chefes lhes garante alta credibilidade em tarefas de mediação e reconciliação.⁴⁸

De acordo com os costumes dos acholi, quando um agressor declara que cometeu um erro, o sistema tradicional de gestão de conflitos é deflagrado. O processo de solução da disputa identifica certos comportamentos como “kir”, ou tabu. “Esses comportamentos podem variar de atos criminais a anti-sociais e violentos, disputas sobre recursos e má conduta sexual – incluindo comportamentos que poderiam impedir a solução da disputa”. Os clãs devem então limpar o “kir” por meio de rituais que ajudam a reafirmar valores comunais. Muitos sustentam que esses mecanismos tradicionais em particular representam importantes canais para a reintegração e reconciliação que podem e deveriam ser amplamente adotados. A próxima seção detalha as etapas da cerimônia de “pisar no ovo”, da *mato oput*, e da cerimônia do “envergamento das lanças”.⁴⁹

Três cerimônias

Em primeiro lugar, as cerimônias de purificação ocorrem quando do retorno de um indivíduo que passou um tempo significativo fora da comunidade. O ritual limpa os elementos estranhos para evitar que entrem na comunidade e lhe traga má sorte. Aquele que retorna pisa sobre um ovo cru que simboliza a inocência, ou algo puro ou intocado. A casca esmagada representa a maneira como os elementos estrangeiros esmagam a vida da comunidade. Além disso, um ramo da árvore *opobo* e o *layibi* usualmente acompanham a cerimônia. O ramo simboliza limpeza porque dessa árvore se faz tradicionalmente sabão, e o *layibi* é um bastão que abre o celeiro e portanto marca o retorno do indivíduo para comer onde ele havia comido antes.⁵⁰ Essas cerimônias de limpeza individual ocorrem rotineiramente sempre que ex-membros do ERS retornam a suas comunidades. A maioria das agências que recebem e reintegram ex-combatentes asseguram que de algum modo os processos burocráticos também incorporem cerimônias tradicionais, realizadas geralmente nas agências.⁵¹

Em segundo lugar, a cerimônia do *mato oput* (que significa “beber a raiz amarga”) restaura o relacionamento entre clãs amigos ou no interior de um clã após um assassinato ou uma matança injusta. Parentes do agressor ou da

vítima relatam a matança ou o assassinato e então os clãs discutem as circunstâncias. O agressor pede perdão e as partes decidem sobre a compensação devida pelo clã do agressor como um todo, usualmente na forma de gado ou dinheiro. A compensação deve ser factível para não impedir a restauração das relações. Durante esse processo, as partes consideram seu relacionamento social suspenso, e não fazem nenhuma refeição ou bebem juntos. Após o clã do agressor pagar a compensação, o chefe local preside uma cerimônia na qual o agressor e os representantes da vítima ajoelham-se e bebem as raízes esmagadas da árvore de *oput*. O amargor das raízes simboliza a natureza do crime e a perda da vida. Segue-se uma refeição durante a qual “os mais velhos lembram a todos presentes que não devem promover antagonismo”.⁵²

Em terceiro lugar, a cerimônia de “envergamento das lanças” (*gomo tong*) marca o fim do conflito violento entre os clãs ou tribos. As partes fazem votos de que novas matanças não serão perpetradas. Cada clã então enverga uma lança e oferece ao outro, assinalando desse modo que a violência renovada irá “voltar-se contra eles”.⁵³ Os relatos dão conta de que a realização da cerimônia das lanças é muito rara.⁵⁴

A aplicação de mecanismo tradicionais pode ser problemática

Embora os chefes tradicionais tenham defendido o uso de mecanismos tradicionais e a Comissão de Anistia tenha apoiado esse uso, tais mecanismos podem não promover a justiça de modo significativo. A aplicação e a pertinência dessas cerimônias às atrocidades cometidas pelo ERS são questionáveis por uma série de razões. Em primeiro lugar, enquanto a cerimônia do *mato oput* é bastante conhecida em Uganda, os acholi já não a praticam tanto.⁵⁵ Uma vez que a cerimônia caiu em desuso, as gerações mais jovens questionam sua relevância e seu valor. Por outro lado, aqueles que não estão familiarizados com os rituais acabam por não entrar em contato com eles, já que os rituais costumam ser realizados em locais de recepção de centros distritais, nos quais apenas pequenas platéias são testemunhas.⁵⁶ Além disso, muitas pessoas que não pertencem aos acholi, tanto no norte da Uganda quanto no sul do Sudão e, na verdade, todos os ugandenses, foram gravemente afetados pelo conflito do ERS desde 2002, mas têm relativamente pouco conhecimento das cerimônias tradicionais de justiça e podem considerá-las insuficientes.⁵⁷ O conflito na Uganda setentrional custou a vida de muitos soldados de todo o país, que foram mobilizados para combater a revolta de Kony. Além da perda de vidas, milhões de dólares de impostos pagos por ugandenses foram usados na tentativa de conter a rebelião.

Em segundo lugar, essas cerimônias podem não ter um impacto significativo porque as comunidades talvez não estejam genuinamente dispostas a aceitar ex-rebeldes da ERS. Acadêmicos, ONGs, ativistas de direitos humanos e jornalistas começaram a desafiar a noção amplamente aceita de que o povo acholi tem uma especial capacidade para perdoar.⁵⁸ Uma sondagem recente do Centro Internacional para a Justiça Transicional mostra que os líderes e as vítimas da comunidade estão divididos quanto às questões de justiça, responsabilidade e reconciliação.⁵⁹ Vítimas entrevistadas pelo *Human Rights Watch* aparentemente “não concordaram com a perspectiva de perdão para os líderes do ERS, mas, ao contrário, desejam justiça e mesmo represália”.⁶⁰ De acordo com a *New York Times Magazine*, há relatos de que muitas crianças que se tornaram soldados, “ao retornarem do campo, encontraram-se sem casa. Não podem ir para as aldeias porque a população se lembra da noite em que elas chegaram com os rebeldes e massacraram parentes e vizinhos – e às vezes seus próprios pais”.⁶¹ Desse modo, mesmo que os acholi “saibam que todos os comandantes, exceto alguns dos mais velhos, foram no passado crianças raptadas, sua piedade pelos rebeldes como vítimas é revestida pela raiva e pelo medo deles como algozes”.⁶² A *Human Rights Watch* afirma que mesmo se a comunidade tenha aceitado os agressores de volta, vítimas específicas podem não querer perdoar os perpetradores de crimes graves.⁶³

Em terceiro lugar, o *mato oput*, em sua forma tradicional, não se aplica necessariamente às atrocidades em massa cometidas pelo ERS. O ritual costuma ser aplicado apenas para casos menores de homicídio e não de massacre, estupro ou mutilações gratuitos, ou no caso de matanças entre inimigos durante uma guerra. De acordo com o antropólogo Tim Allen, mesmo aqueles que defendem o uso do *mato oput* concordam que se tratava de um mecanismo usado para casos individuais, não para solução de disputas coletivas.⁶⁴ As cerimônias de *mato oput*, portanto, podem não ser suficientes, dada a escala das atrocidades cometidas pelo ERS. Ademais, a aplicação do *mato oput* pode ser problemática porque ele se aplica somente quando as identidades do agressor e da vítima são conhecidas. Os clãs, no entanto, podem não estar dispostos a aceitar a responsabilidade pelos atos dos ex-rebeldes do ERS. Por fim, em um contexto de pós-conflito, os líderes tradicionais podem estar tão preocupados com a resolução das disputas que provavelmente acontecerão com o retorno das pessoas a suas aldeias que não estarão em condições de supervisionar as cerimônias de reconciliação.

Em conjunto, esses três problemas sugerem que os chefes tradicionais podem ter que educar a população acholi sobre essas cerimônias e adaptá-las às circunstâncias do conflito atual. Esses desafios não são necessariamente intransponíveis, mas indicam que outros mecanismos não tradicionais podem assumir um papel proeminente na condução do processo de reconciliação entre

os acholi. Em particular, o governo terá de reexaminar a extensão da Lei de Anistia aos mais notórios líderes do ERS. Para que haja justiça, esses líderes devem ser processados segundo as leis de Uganda. De fato, a ação penal contra os líderes pode ser o único meio de retirar as acusações do TPI, que se forem executadas, serão um grande embaraço para o governo que lhes concedeu anistia.

Mecanismos usados por outros países africanos em situação de pós-conflito para promover a reconciliação

Esta seção analisa as experiências pós-conflito de outras sociedades africanas e investiga outros mecanismos de justiça e reconciliação que o governo de Uganda poderia examinar na busca de um fim para o conflito no norte do país e na promoção da paz na região. Este artigo pressupõe que outros mecanismos são necessários em Uganda, porque a anistia e a resolução de conflito por meio de mecanismos tradicionais de reconciliação são insuficientes. Apenas com a anistia e os mecanismos tradicionais em ação, talvez se exija das vítimas uma postura irrealista de perdão, que talvez não venham jamais a receber compensação ou admissão de culpa por parte dos agressores. Enquanto a Lei de Anistia não oferece atualmente reparações para as vítimas, nem promove um diálogo ou um processo de apuração da verdade, os mecanismos tradicionais tampouco dão andamento a esses processos de modo mais incisivo.

Esta parte do artigo examina a situação em Uganda à luz da experiência pós-conflito de outros países africanos e explica porque os tribunais sobre crimes de massa não seriam apropriados para a Uganda setentrional, mas como a compensação, apuração da verdade e o Tribunal Penal Internacional poderiam assumir importante papel na promoção da reconciliação. Discutimos aqui a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul, reparações na África do Sul e Ruanda e, finalmente, a Corte Especial de Serra Leoa.

Processos de apuração da verdade

As comissões de verdade e reconciliação podem desempenhar um importante papel nas sociedades pós-conflito pelas razões que seguem. Em primeiro lugar, elas criam registros abrangentes de abusos de direitos humanos ao documentar os crimes e a identidade e destino das vítimas. Tais registros facilitam a consciência e o conhecimento público das violações de direitos humanos do passado; promovem o desenvolvimento de uma cultura de direitos humanos e, de um modo mais amplo, do Estado de Direito. Em segundo lugar, as comissões de verdade e reconciliação propiciam às vítimas um “fórum legítimo e confiável por meio do qual podem reivindicar valor e dignidade humanos”, bem como oferecem aos agressores um “canal por meio do qual possam expiar suas culpas”.⁶⁵

Por fim, uma sociedade pós-conflito que não consegue estabelecer um processo de apuração da verdade pode perpetuar ódio e vingança, não considerando as necessidades das vítimas e impedindo o perdão por parte delas. Na África do Sul, após muito debate, o governo decidiu estabelecer uma comissão de verdade e reconciliação a fim de registrar o passado e trabalhar para unir uma população muito dividida. Na seqüência, discutimos a experiência sul-africana no processo de apuração da verdade e refletimos sobre sua aplicação no norte de Uganda.

A Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul

A África do Sul criou sua Comissão de Verdade e Reconciliação em 19 de julho de 1995, quando o presidente Nelson Mandela assinou a Lei de Reconciliação e Promoção da Unidade Nacional. O mandato da Comissão previu a realização de audiências pelo período de dois anos sobre os abusos de direitos humanos ocorridos entre 1º de março de 1960 e 10 de maio de 1994. A lei criou a Comissão de Verdade e Reconciliação (CVR) com o propósito de realizar uma investigação e documentação completa das terríveis violações de direitos humanos no passado do país. A CVR existiu para restaurar os direitos humanos e a dignidade civil das vítimas, possibilitando que elas relatassem as violações que sofreram, a fim de recomendar reparações e determinar a possibilidade de oferecer anistia àqueles que perpetraram abusos com objetivos políticos e que tivessem feito à Comissão um relato completo de suas ações. O Arcebispo Desmond Tutu presidiu a CVR, que consistia de três comitês separados: o de Violações dos Direitos Humanos (VDH), o de Anistia, e o de Reparação e Reabilitação.⁶⁶

As audiências do Comitê VDH são de particular importância para nossos propósitos. A lei atribuiu especificamente ao VDH a tarefa de ouvir as histórias das vítimas e determinar se aconteceram violações graves dos direitos humanos. A legislação competente definia violações graves como “violação dos direitos humanos por meio de morte, rapto, tortura ou tratamento severamente cruel de qualquer pessoa [...] que emanasse de conflitos do passado [...] e cujo cometimento foi aconselhado, planejado, dirigido, comandado ou ordenado por qualquer pessoa agindo com motivo político”.⁶⁷ O Comitê VDH processou os depoimentos de aproximadamente 22 mil vítimas e milhares contaram suas histórias.

O processo de narração da história foi tremendamente valioso, mas não sem sérias armadilhas. Ao relatar os abusos que sofreram, as vítimas encontravam algum alívio da culpa e da auto-responsabilização que experimentaram porque suas atividades políticas causaram sofrimentos a eles próprios e a suas famílias. O Comitê VDH reconheceu os sacrifícios feitos por esses indivíduos e criou então narrativas novas, redentoras. Coletivamente, as audiências do Comitê

VDH criaram uma nova memória social para a África do Sul ao legitimar interpretações do passado anteriormente suprimidas. Ao criar uma memória compartilhada, essas narrativas asseguraram que os sul-africanos jamais pudessem negar os erros do apartheid. No entanto, muitas das vítimas que testemunharam, experimentaram depois novos traumas e desgostos, mas não receberam o apoio psicológico de que tanto necessitavam. Não apenas era problemática a falta de apoio psicológico como, mesmo quando ele estava disponível, as vítimas não priorizavam os cuidados com a saúde mental porque os problemas sociais e a pobreza do cotidiano eram esmagadores. Tais problemas, bem como os muitos sucessos da experiência de apuração da verdade na África do Sul podem ser de grande relevância para outros países que venham a instalar comissões de verdade e reconciliação.⁶⁸

A apuração da verdade em Uganda

No norte de Uganda, a anistia não será uma ferramenta genuína para a reconciliação, a menos que inclua um mecanismo para o diálogo e apuração da verdade. A admissão de culpa pelos ex-combatentes ajudaria a promover as condições necessárias para que aconteça a reconciliação.⁶⁹ Como afirma Jeremy Sarkin, “facilitar um diálogo aberto e honesto pode promover uma catarse e prevenir uma amnésia coletiva que não somente é daninha para o corpo político, como é também essencialmente uma ilusão – um passado não resolvido volta inevitavelmente para assombrar uma sociedade em transição”.⁷⁰ Sem diálogo e sem apuração da verdade, o processo de anistia poderia impingir demandas irrealistas às vítimas e sacrificar desnecessariamente a verdade para a paz.⁷¹

Pesquisas realizadas pelo *Centro Internacional para a Justiça Transicional* revelam que a população do norte de Uganda apoiaria em peso um processo de apuração da verdade. Embora apenas 28% tivessem conhecimento das comissões de verdade em outros países, como Serra Leoa e África do Sul, 92% afirmaram que Uganda precisava de um processo de apuração da verdade.⁷² Mais ainda, 84% disseram que a população do norte de Uganda deveria lembrar o legado de agressões do passado.⁷³ Embora a população já deseje um processo de apuração da verdade, seria necessário formalizá-lo porque as pessoas temem discutir abertamente a guerra e sentem vergonha em relação às atrocidades que ocorreram.⁷⁴ Um processo formal poderia também assegurar que as atrocidades ficariam devidamente registradas. A Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul poderia servir de modelo para a construção de um processo formal de apuração da verdade em Uganda.

A Comissão de Anistia poderia ainda estimular mais diálogo no plano informal. Os mecanismos tradicionais de justiça dos acholi, no seu formato atual, não respondem de modo pleno ao desejo de apuração da verdade e

reconciliação da população. Como mencionado acima, as cerimônias não são uniformemente praticadas e não parecem estimular qualquer processo particular de diálogo.⁷⁵ Não está devidamente claro em que medida as comunidades como um todo estão envolvidas nas cerimônias tradicionais. Embora as cerimônias pareçam ocorrer nos acampamentos em alguns casos, a cerimônia de purificação de “pisar no ovo” é usualmente organizada pelos líderes culturais e realizadas nos centros de recepção para os informantes. A Comissão de Anistia poderia fortalecer tais mecanismos tradicionais de reconciliação para assegurar que um diálogo e uma participação mais intensa ocorressem. Ao invés de realizar as cerimônias de purificação nos centros de recepção, a Comissão poderia facilitar encontros entre as comunidades e os ex-combatentes informantes que formalmente retornam a suas comunidades. Isso poderia propiciar uma oportunidade para que os combatentes expressassem remorso e suas vítimas ouvissem a verdade.

Compensação na África do Sul e em Ruanda

Esta seção analisa o sistema de compensação da África do Sul e de Ruanda e especula sobre sua aplicação na situação de pós-conflito em Uganda. A África do Sul propicia um exemplo de como a compensação pode estar vinculada a uma comissão mais ampla de verdade e reconciliação, ao passo que Ruanda exemplifica como a justiça tradicional e os mecanismos de reconciliação podem ser codificados e expandidos para incluir compensação.

Comitê de Reparação e Reabilitação da África do Sul

O Comitê de Verdade e Reconciliação da África do Sul incluiu um Comitê de Reparação e Reabilitação que fez recomendações de reparações simbólicas, bem como de pagamentos substanciais às vítimas de violações graves de direitos humanos. Quando o comitê começou a trabalhar em 1996, muitos sul-africanos esperavam que a compensação seria apenas simbólica, devido ao grande número de reivindicações e às dificuldades implicadas na compensação adequada das vítimas. O Comitê, no entanto, mudou a ênfase para uma compensação substancial, após realizar discussões em todo o país durante dois anos. Ao mesmo tempo em que propôs reparações simbólicas, incluindo memoriais, repetições de funerais, mudanças de nomes de ruas e dias especiais de lembrança do passado, o Comitê também propôs a concessão de reparações individuais em dinheiro da ordem de no mínimo 17 mil *rands* anuais para cada vítima pelo período de seis anos. O valor recomendado por ano para as vítimas com muitos dependentes ou vivendo em áreas rurais foi de 23 mil *rands* e o valor médio, de 21.700 *rands*, com base na renda média de uma

família negra sul-africana. Além disso, o Comitê determinou que certas vítimas necessitavam de alívio circunstancial urgente, incluindo aqueles que haviam perdido uma pessoa que ganhava salário, os que necessitavam de apoio psicológico após testemunharem, que necessitassem assistência médica urgente ou que fossem doentes terminais e cuja expectativa de vida não ultrapassasse o tempo de existência da Comissão.⁷⁶

Apesar dessas recomendações substanciais do Comitê, os processos de reparação na África do Sul geraram insatisfação significativa entre as vítimas. Primeiramente, o governo foi muito lento para responder às recomendações dos CVRs sobre o pagamento às 22 mil vítimas. Em 2003, cinco anos após as recomendações, o governo do presidente Thabo Mbeki anunciou que apenas 30 mil *rands* poderiam ser pagos, no total, para cada vítima que quisesse reparações.⁷⁷ Em segundo lugar, a Lei de Reconciliação e Promoção da Unidade Nacional não incluía exigências de reparações por parte dos agressores ou beneficiados pelo apartheid. A lei não exigia reparações diretas dos perpetradores para as vítimas, ainda que pelos sistemas tradicionais, *ubuntu* exige *ulihlawule* (pagar a dívida) por aquele que viola a lei comunal. A lei rompia assim o vínculo entre violação e obrigação. Além disso, as discussões sobre o imposto sobre a riqueza dos beneficiários do apartheid foram abandonadas quando Mbeki assumiu o governo, na primavera de 1999.⁷⁸

O sistema de compensação em Ruanda

Ruanda, por sua vez, desenvolveu um sistema de compensação não vinculado a uma comissão de verdade e reconciliação, mas ao seu sistema judicial. A Lei Orgânica de Ruanda, de 2000, criou tribunais *gacaca* (tribunais comunitários das aldeias) e organizou processos por genocídio e crimes contra a humanidade cometidos entre 1º de outubro de 1990 e 31 de dezembro de 1994. Após genocídio de 1994, os tribunais *gacaca* nasceram do esforço do governo para prender e processar mais de cem mil pessoas acusadas de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. A Lei Orgânica de Ruanda codificou uma versão modificada dos procedimentos tradicionais de aplicação da lei por meio da qual os anciãos das aldeias reuniram todas as partes em disputa a fim de mediar uma solução.

No texto da Lei Orgânica, o capítulo 7 diz respeito a danos e o artigo 90 estabelece um Fundo de Compensação para Vítimas de Genocídio e Crimes Contra a Humanidade. Conforme o artigo 90, tanto as jurisdições comuns quanto as *gacaca* estão obrigadas a enviar cópias dos processos e dos julgamentos para o fundo que, então, irá indicar: (1) “a identidade das pessoas que sofreram perdas materiais e o inventário de danos a suas propriedades”; (2) “a lista de vítimas e o inventário de danos corporais sofridos”; e (3) “danos relacionados

definidos em conformidade com a escala estabelecida pela lei”. Com base nos danos definidos pelas jurisdições, o Fundo fixa, então, as modalidades para a outorga de compensações.⁷⁹

Compensação em Uganda

Na Uganda setentrional em situação de pós-conflito, um sistema de compensação similar ao de Ruanda ou ao da África do Sul poderia contribuir para atender adequadamente os interesses das vítimas. A compensação poderia servir aos interesses das vítimas ao admitir indiretamente seus danos e ao apoiar seus esforços para superá-los ou para viver em paz apesar deles. Em uma entrevista realizada pelo Grupo Internacional da Crise, o presidente Museveni admitiu que os benefícios para os ex-membros do ERS deveriam ser contrabalançados por benefícios para suas vítimas, tanto por questão de equidade como para gerar apoio para o programa de DDR.⁸⁰

De acordo com o Centro Internacional para a Justiça Transicional (CIJT), um sistema de compensação responderia à opinião difundida de que as vítimas do conflito deveriam receber alguma forma de reparação. Das pessoas pesquisadas pelo CIJT, 52% afirmaram que as vítimas deveriam receber compensação financeira e 58% achavam que essa compensação deveria ser para a comunidade em vez de para as vítimas em caráter individual.⁸¹ Enquanto a maioria (63%) dos inquiridos acreditava que o retorno dos PDIs a suas aldeias deveria ser priorizado uma vez alcançada a paz, outros afirmavam a necessidade de dar prioridade à reconstrução da infra-estrutura das aldeias (29%), providenciar compensações para as vítimas (22%) e propiciar educação para as crianças (21%).⁸² A seguir, descrevemos como o governo de Uganda não respondeu aos interesses das vítimas no que concerne à compensação e como a Lei de Anistia poderia ser expandida para incluir compensações para as vítimas, bem como para suas comunidades.

Atualmente, nem a Lei de Anistia nem os mecanismos tradicionais dos acholi oferecem compensação significativa para as vítimas. Com efeito, a Lei de Anistia não proporciona nenhuma compensação para vítimas mas, ao contrário, proporciona pacotes de reassentamento aos agressores. Embora se suponha que o *mato oput* incluía compensação sob a forma de gado ou dinheiro, esses pagamentos podem não ocorrer porque a vasta maioria da população acholi vive hoje em um estado de miséria nos acampamentos do PDI. Ademais, ex-rebeldes do ERS que se entregaram não possuíam, eles mesmos, nenhuma habilidade para oferecer qualquer tipo de compensação. Este artigo, portanto, sustenta que o governo da Uganda poderia pagar compensação às vítimas das atrocidades do ERS financiando o mecanismo de compensação incorporado ao *mato oput*. Ou então, se o governo de Uganda criar uma comissão de verdade e

reconciliação, então as experiências com reparações da África do Sul poderiam propiciar um modelo útil para o país. Um sistema de compensação para vítimas das atrocidades do ERS poderia certamente ser incorporado a uma comissão de verdade e reconciliação mais ampla, como aconteceu na África do Sul. Na seqüência, no entanto, debatemos como Uganda poderia basear seu sistema de compensação naquele implantado pela Lei Orgânica de 2000 nos tribunais *gacaca* de Ruanda.

Embora seja improvável a implantação em Uganda do equivalente aos tribunais *gacaca* de Ruanda, o sistema de compensação implantado pela Lei Orgânica de 2000 poderia ainda ser pertinente para as vítimas do ERS no norte de Uganda. Essa lei demonstra como uma compensação propiciada por um fundo governamental pode ocorrer pela via de mecanismos de justiça tradicional, ao contrário de uma comissão de verdade e reconciliação. Tal como em Ruanda, o governo de Uganda poderia fortalecer seus mecanismos tradicionais, *mato oput*, comprometendo-se a fornecer um fundo de compensação sobre o qual as partes estivessem de acordo. A Comissão de Anistia poderia estabelecer um fundo de compensação sob seu controle para “desempenhar qualquer outra função que esteja associada ou conectada à execução das funções estipuladas” na lei.⁸³ Uma vez que as funções da Comissão incluem a promoção da reconciliação, o fundo de compensação poderia ser uma expansão admissível das atuais operações da Comissão. As partes envolvidas no *mato oput* poderiam entrar em acordo sobre um patamar apropriado de compensação e então submeter uma reivindicação ao fundo de compensação.⁸⁴ A Comissão poderia emitir uma diretriz para ser usada pelas partes ao determinarem os níveis apropriados de compensação.

Ruanda poderia servir também de exemplo útil de quanto uma redução significativa da pobreza, acrescida de compensação para vítimas individuais ou clãs, pode contribuir para a reconciliação. Com efeito, a redução da pobreza é uma das prioridades do governo da Frente Patriótica da Ruanda, como reiterou publicamente o presidente Kagame. Para os ruandenses cujo sustento foi destruído durante o genocídio, a assistência econômica pode preparar o terreno necessário para o processo de perdão e reconciliação.⁸⁵ Do mesmo modo, no norte da Uganda, a compensação para as comunidades como um todo poderia ser importante para ajudar a região a obter a reconciliação. O governo poderia concentrar-se em oferecer a infra-estrutura necessária para que os acholi promovam a reintegração, porque os ugandenses do norte não podem efetivamente reintegrar os ex-rebeldes até que eles deixem os acampamentos do PDI e retornem a suas casas. A compensação comunal poderia, portanto, se concentrar na reconstrução da infra-estrutura, nos pacotes de reassentamento para a agricultura e nos recursos para educação.

Medidas que visem uma redução significativa da pobreza, além do apoio

para a reintegração, poderiam ser também um importante instrumento de obtenção de uma reconciliação tanto regional quanto nacional. Para o *International Crisis Group*, é preciso estabelecer uma ponte entre o norte e o sul da Uganda para que os acholi possam sentir que fazem parte da sociedade ugandense. A unificação do país exigiria “iniciativas políticas, sociais e econômicas específicas destinadas à construção de conexões do norte com o governo central, ao mesmo tempo em que se aumentaria a autonomia e as tomadas de decisões locais”. Essas iniciativas poderiam incluir a assistência à reconstrução pós-conflito por meio do apoio à produção agrícola, ação afirmativa por meio de bolsas escolares e oportunidades de emprego, reforma social, assentamento e reintegração dos PDIs e apoio psicológico e social para ex-rebeldes e comunidades vitimadas.⁸⁶

Processos criminais em Serra Leoa e no TPI

A experiência do Tribunal Especial para Serra Leoa é muito relevante para a situação da Uganda setentrional porque ele se concentrou estritamente na ação judicial contra aqueles que detinham a maior responsabilidade pela guerra civil em Serra Leoa. Em junho de 2000, o presidente Ahmad Tejan Kabbah pediu a ajuda da comunidade internacional para estabelecer um tribunal para julgar os oficiais de alto escalão da Frente Revolucionária Unida (FRU). Tendo tomado seu líder Foday Sankoh sob custódia em maio de 2000, o governo ficou apreensivo com a possibilidade de que um julgamento nacional de Sankoh e de outros líderes da FRU pudesse agravar o conflito e produzir ainda mais instabilidade. Em janeiro de 2002, o governo de Serra Leoa e as Nações Unidas assinaram o Acordo sobre o Tribunal Especial, estabelecendo por esse meio um tribunal híbrido, nacional e internacional, sediado em Freetown, Serra Leoa.⁸⁷

O estatuto do Tribunal Especial limita o alcance acusatório apenas “àqueles que têm a maior responsabilidade por violações graves do direito humanitário internacional e das leis de Serra Leoa” cometidas durante o conflito.⁸⁸ Esse limite permitiu ao tribunal manter prazos relativamente curtos e com custos relativamente baixos, se comparados aos tribunais *ad hoc* de Ruanda e da ex-Iugoslávia. O tribunal indiciou apenas treze pessoas e disso resultaram onze prisões, entre elas, a de Charles Taylor, em março de 2006. Embora persistam questões sobre se tais processos limitados produzirão justiça incompleta ou insatisfatória, a prisão recente de Charles Taylor terá provavelmente um impacto altamente significativo na credibilidade do tribunal, bem como na percepção que os leoneses têm dele.⁸⁹

O Tribunal Especial para Serra Leoa é especialmente relevante para a situação no norte da Uganda porque os processos limitados contra o ERS do

Tribunal Penal Internacional ou por um tribunal misto, como o de Serra Leoa, são atualmente a única opção viável e possível, embora não necessariamente desejável, para Uganda. No norte do país pós-conflito, o uso amplo da justiça retributiva não seria um instrumento efetivo para se obter reconciliação. Este artigo certamente admite, no entanto, que a justiça de massa pode ter um importante papel em outras sociedades pós-conflito, tais como Ruanda. Muitos argumentam que a justiça pode teoricamente deter atos semelhantes no futuro ao assegurar o respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito. De fato, “o argumento básico que sustenta a ação penal é que julgamentos são necessários para trazer os violadores de direitos humanos perante a justiça bem como deter futura repressão”.⁹⁰ No entanto, os julgamentos demorados de todos ou da maioria dos agressores do ERS na escala como a que foi adotada em Ruanda (por meio de tribunais comuns, a *gacaca* e o Tribunal Criminal Internacional para Ruanda) seriam impróprios na Uganda setentrional pelas razões que seguem.

Primeiramente, do ponto de vista pragmático, o norte da Uganda não poderia acomodar processos em massa contra ex-rebeldes do ERS. A região não tem atualmente a estrutura necessária para realizar os julgamentos dos soldados da FDP, quanto mais dos milhares de ex-rebeldes do ERS. Os tribunais carecem visivelmente de pessoal e há pouca ou mesmo nenhuma presença judicial nos distritos de Kitgum e Pader. Em março de 2005, por exemplo, havia em Gulu uma grande quantidade de trabalho acumulado com inúmeros casos datando de dois ou três anos, porque nenhum juiz de Corte Superior havia permanecido em Gulu por mais de cinco meses.⁹¹ Desse modo, a capacidade do judiciário de garantir julgamentos justos é muito limitada e os recursos necessários para reconstruí-lo e apoiar a justiça em massa na região dos acholi poderiam ser talvez mais bem empregados em outras iniciativas voltadas mais diretamente para a reconciliação.

Em segundo lugar, mesmo um sistema menos caro de justiça em massa como os tribunais *gacaca* de Ruanda seriam inapropriados para o norte da Uganda, devido às circunstâncias desse conflito e às normas culturais das vítimas. Os julgamentos não seriam adequados para a maioria dos responsáveis pelas atrocidades na região porque a vasta maioria dos informantes foi raptada quando criança para integrar o ERS e perpetrou as atrocidades essencialmente sob coação.⁹² A dissuasão desempenha um papel bastante limitado porque a maioria dos agressores não teria voluntariamente aderido ao ERS ou cometido atrocidades. Assim, a justiça criminal é inadequada, tendo em vista a identidade dos agressores e as circunstâncias implicadas em seus crimes. Acrescente-se a isso o fato de que vítimas e agressores muito provavelmente pertencem às mesmas famílias e vizinhanças e encontrar provas confiáveis contra eles seria difícil, uma vez que os acholi têm sentimentos mistos sobre

a guerra do ERS, que acreditam que lhes foi imposta pelo governo Museveni, a quem Kony estava tentando derrubar.

Ademais, o uso disseminado da justiça retributiva entraria em conflito com as tradições acholi e com a perspectiva atual da população do norte de Uganda. Os mecanismos tradicionais dos acholi estão mais voltados para a reconciliação e a reintegração do que para a punição. Entrevistas realizadas por várias ONGs indicam que os entrevistados, em geral, desejam perdoar os agressores em nome da paz após tantos anos de conflito. No mesmo sentido, de acordo com uma pesquisa levada a cabo pelo *Centro Internacional para a Justiça Transicional*, 58% dos que responderam não desejavam que os membros de baixo escalão do ERS fossem penalizados por seus crimes.⁹³ No entanto, 66% do total desejavam que os líderes do ERS responsáveis por violações fossem responsabilizados por meio de punições tais como julgamento e prisão. Na seqüência, discute-se como o Tribunal Penal Internacional ou a alternativa Judicial similar poderia assumir um papel importante na obtenção de justiça levando os líderes do ERS a júízo.

Antes da mudança de atitude de Museveni em relação ao Tribunal Penal Internacional, o TPI podia potencialmente assumir um importante papel na justiça tanto nacional quanto regional.⁹⁴ À luz da desconfiança histórica entre o norte e o sul de Uganda, processos internacionais dignos de crédito poderiam funcionar como um foro despolitizado da justiça, se e quando os líderes máximos do ERS fossem presos. Tal como aconteceu em Serra Leoa, a ação judicial promovida por um órgão internacional poderia ajudar a prevenir a instabilidade política que poderia resultar de processos nacionais. Há registros, no entanto, de que alguns acholi perceberam o encaminhamento para o TPI como uma política anti-acholi destinada a frustrar as negociações de paz e a prolongar a guerra para manter o norte de Uganda enfraquecido.⁹⁵ O TPI, conseqüentemente, empreendeu esforços significativos para explicar sua missão às comunidades da Uganda setentrional que estavam preocupadas com as implicações do processo do TPI e com seu direito de continuar usando procedimentos tradicionais de reconciliação.⁹⁶ Sabe-se que, devido ao crescente contato entre os líderes acholi e os funcionários do TPI, um espírito de cooperação teria substituído a suspeita sobre as intenções do Tribunal.⁹⁷ No contexto desse ambiente de cooperação, a decisão de Uganda de abdicar da jurisdição em favor do TPI teria permitido ao TPI funcionar como um instrumento de obtenção da justiça e de encerramento completo do conflito.

Os processos do TPI ou mecanismos judiciais similares poderiam também ajudar a promover a paz regional, assegurando que a Lei de Anistia não resultasse em total impunidade. Por meio do encaminhamento ao TPI, Uganda essencialmente retirou sua oferta de uma anistia aos líderes principais do ERS.⁹⁸ A ação penal contra o escalão mais baixo dos ex-rebeldes do ERS não seria

apropriada ou possível, como discutimos acima, mas o julgamento dos líderes poderia significar um certo grau de responsabilização e justiça, ainda que limitado. Apesar do número extremamente pequeno de processos, os julgamentos poderiam ser significativos, se os principais responsáveis pelas atrocidades fossem responsabilizados e levados à justiça.

Porém, a mudança relativamente recente de posição de Museveni no que concerne os indiciamentos do TPI faz com que tenhamos uma reserva muito importante em relação à essa análise. Se os indiciamentos do TPI, em última instância, impedirem o governo de Uganda de negociar com sucesso um acordo de paz com Kony e os outros líderes do ERS, então os julgamentos do TPI estarão, na verdade, exacerbando, ao invés de diminuindo, a instabilidade no norte de Uganda. Nesse caso, talvez fosse mais apropriado instituir um tribunal misto no estilo daquele adotado em Serra Leoa para assegurar que os ugandenses tivessem interesse em obter justiça, mas que também deixassem de ver os julgamentos como represália do governo dominado pelo sul contra o norte do país.

Conclusão

Este artigo visa contribuir para a discussão da abordagem ugandense da resolução de conflito e da reconciliação pelo exame da tensão entre o modo escolhido de obtê-las por meio dos mecanismos tradicionais de reconciliação e anistia, e o clamor internacional por justiça. Com apenas a Lei de Anistia e as cerimônias tradicionais dos acholi, qualquer reconciliação será dificultada pelo fracasso do país em atender adequadamente aos interesses das vítimas do ERS. O caminho para a reconciliação em Uganda é difícil e incerto, mas as experiências de outros países africanos como Ruanda, África do Sul e Serra Leoa poderiam oferecer exemplos úteis para o país. Os tribunais *gacaca* de Ruanda oferecem orientação sobre como Uganda poderia ter combinado o uso de seus mecanismos tradicionais de resolução de conflito por meio da reconciliação e a busca por justiça com a participação da comunidade. O país poderia possivelmente promover compensação bem como diálogo por meio dos mecanismos tradicionais dos acholi, mantendo, ao mesmo tempo, a integridades desses costumes tradicionais. Ou então, se estabelecesse formalmente um processo de apuração da verdade, Uganda poderia ver na Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul um exemplo de como um outro país africano promoveu o diálogo e o perdão. Embora as circunstâncias do genocídio de Ruanda e do regime de apartheid da África do Sul sejam muito diferentes do conflito com o ERS no norte da Uganda, as abordagens legais inovadoras de Ruanda, África do Sul e Serra Leoa podem servir como exemplos úteis e de inspiração para Uganda.

NOTAS

1. Trabalho realizado por Cecily Rose para uma aula de Direito e Desenvolvimento Africano e revisado com a ajuda do professor Francis M. Ssekandi para ser apresentado em um seminário do Instituto Internacional para a Justiça e o Desenvolvimento (IIJD).
2. UN High Commissioner for Human Rights, *Report on the Mission Undertaken by Her Office, Pursuant to Commission Resolution 2000/60, to Assess the Situation on the Ground with Regard to the Abduction of Children from Northern Uganda*, UN Doc. E/CN.4/2002/86, 2001, parágrafo 12.
3. A. Payam, "The Lord's Resistance Army Case: Uganda's Submission of the First State Referral to the International Criminal Court", *American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 99, n. 2, Washington DC, American Society of International Law (ASIL), abril/2005, pp. 403 e 407.
4. M. Thernstrom, "Charlotte, Grace, Janet and Caroline Come Home", *New York Times Magazine*, 8 de maio de 2005, p. 37.
5. A. Payam, nota 3 acima, p. 407.
6. Human Rights First, *Background on the Conflict in Northern Uganda*. O governo de Uganda havia supostamente apoiado o Movimento/Exército de Libertação Popular do Sudão Sudan Peoples' Liberation Movement/Army (M/ELPS). Human Rights Watch, *Uprooted and Forgotten: Impunity and Human Rights Abuses in Northern Uganda*, vol. 17, n. 12(A), 9 de setembro de 2005. A aliança improvável entre o governo islâmico do Sudão e o nominalmente cristão ERS surgiu do temor do governo sudanês de que o MRN ameaçaria seu controle sobre a parte meridional não islâmica, não-árabe do seu país. O Sudão percebeu uma conexão entre o MRN e o M/ELPS e, em consequência, apoiou os remanescentes das forças de Idi Amin, do general Tito Okello, e de Milton Obote. Payam, nota 3 acima, p. 406.
7. Human Rights First, nota 6 acima.
8. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 9. O conflito expandiu-se para "a sub-região de Lira e Teso do leste de Uganda, dominada pelos povos langi e iteso, respectivamente".
9. Human Rights First, nota 6 acima; International Center for Transitional Justice, *Forgotten Voices: A Population-Based Survey of Attitudes About Peace and Justice in Northern Uganda*, julho de 2005.
10. Human Rights First, nota 6 acima.
11. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 15.
12. International Criminal Court, *Background Information on the Situation in Uganda*, 29 de janeiro de 2004, disponível em <http://www.icc-cpi.int/cases/current_situations/Uganda.html>, visitado em 27 de agosto de 2007. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 14.
13. Ibid.
14. Human Rights First, nota 6 acima.
15. UN High Commissioner for Human Rights, nota 2 acima, parágrafo 14.

16. Payam, nota 3 acima, p. 410: "Apesar das várias iniciativas diplomáticas destinadas a melhorar as relações entre Uganda e Sudão, o ERS continuou a receber apoio do Sudão e a utilizar bases no sul deste país [...]".
17. Declaração do Promotor-chefe Luis Moreno-Ocampo, 14 de outubro de 2005, disponível em <http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda-LMO_Speech_14102005.pdf>, visitado em 27 de agosto de 2007.
18. H. Cobban, "Uganda: When International Justice and Internal Peace are at Odds", *The Christian Science Monitor*, Boston, 24 de agosto de 2006.
19. T. McConnell, "Side Talks Could be Key to Northern Uganda Peace Process; Families of LRA Rebels and Traditional Leaders Will Meet This Week Before High-Level Talks Restart Next Week", *The Christian Science Monitor*, Boston, 26 de julho 2006.
20. Idem, "Fresh Hope for Peace in Northern Uganda? Talks Between LRA Rebels and Uganda's Government Could Begin as Early as This Week", *The Christian Science Monitor*, Boston, 26 de junho de 2006.
21. H. Cobban, op. cit..
22. T. McConnell, "Uganda Sees Local Justice as Key to Peace; Talks Raise Hopes That a Central African Conflict Involving the Lord's Resistance Army is Winding Down", *The Christian Science Monitor*, Boston, 8 de setembro de 2006.
23. No final de janeiro de 2005, havia 14.695 informantes, de acordo com o Ministério de Assuntos Interiores. Refugee Law Project, *Whose Justice? Perceptions of Uganda's Amnesty Act 2000: The Potential for Conflict Resolution and Long Term Reconciliation*, 7 de fevereiro de 2005.
24. *Ibid.*, p. 6.
25. Lei de Anistia 2000, Preâmbulo e International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 46.
26. Lei de Anistia 2000, art. 2.
27. *Ibid.*, art. 3(1).
28. *Ibid.*, art. 4(1).
29. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 47.
30. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 47 e Lei de Anistia 2000, art. 2.
31. Lei de Anistia 2000, arts. 7-8.
32. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 7, citando o Amnesty Commission Handbook, seção 3.11.
33. Lei de Anistia 2000, art. 9(a), (b).
34. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 47.
35. *Ibid.*

36. Lei de Anistia 2000, arts. 11-13.
37. International Crisis Group, Policy Briefing, *Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda*, Africa Briefing, n. 27, 23 de junho de 2005.
38. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 38; Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 8.
39. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 38 e International Crisis Group, nota 38 acima, p. 8.
40. International Center for Transitional Justice, nota 8 acima, p. 48.
41. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 16.
42. Ibid.
43. Human Rights Watch, nota 6 acima, pp. 38-39.
44. Refugee Law Project, nota 23 acima, pp. 14-15 e 18.
45. Ibid., p.18.
46. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 39.
47. Lei de Anistia 2000, art. 9(c)-(e).
48. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima; Barney Afako. "Reconciliation and Justice 'Mato Oput' and the Amnesty Act" em *Accord - Initiatives to End the Violence in Northern Uganda* Counciliation Resources, 2002, disponível em <<http://www.c-r.org/our-work/accord/northern-uganda/reconciliation-justice.php>>, visitado em 29 de agosto de 2007.
49. As descrições das cerimônias baseiam-se em International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, exceto outra indicação.
50. Para outra descrição dessa cerimônia de purificação, ver M. Lacey, "Victims of Uganda Atrocities Choose a Path of Forgiveness", *The New York Times*, 18 de abril de 2005, A1. Às vezes, os pais de um filho que retorna fazem depois dessa cerimônia de purificação uma outra de "limpeza das lágrimas". Os pais matam uma cabra e derramam água no teto da casa onde o filho vai morar para simbolizar o fim das lágrimas derramadas pelo filho. Uma vez que poucas pessoas têm condições de matar uma cabra, essa cerimônia é menos comum. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima.
51. *Accord*, nota 48 acima.
52. No início de novembro de 2001, uma cerimônia *mato oput* realizada em Pajule envolveu cerca de vinte 20 rebeldes do ERS recentemente retornados e muitos outros que já se haviam assentado nas ONGs e igrejas da comunidade, e os acholi na diáspora apoiaram a cerimônia. "Autoridades do governo, os comissários da anistia, comandantes do exército na região e vários representantes de ONGs compareceram, demonstrando o apoio da comunidade mais ampla de Uganda. Outra cerimônia realizou-se em Pabbo, no distrito de Gulu, e outras estão planejadas para diferentes locais dos acholi." *Accord*, nota 48 acima.
53. T. Allen, *War and Justice in Northern Uganda: An Assessment of the International Criminal Court's Intervention (Draft)*, Crisis States Research Center, London School of Economics, Londres,

fevereiro de 2005, p.67, disponível em <<http://www.crisisstates.com/download/others/AllenICCRReport.pdf>>, visitado em 27 de agosto de 2007.

54. *Ibid.*, p. 86.

55. T. Allen, no entanto, escreve que "a maior parte do conhecimento local da *mato oput* e do 'envergamento das lanças' (*gomo tong*) é de segunda mão. Relativamente poucos anciãos parecem ter realizado efetivamente a primeira (...) É provável que 'o envergamento das lanças' tenha acontecido apenas uma ou duas vezes na memória viva. É apropriado ou factível reabilitá-lo ou reinventá-lo?". T. Allen, *op. cit.*.

56. International Crisis Group, nota 38 acima, p. 10.

57. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 40; Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 56. "Os langi do distrito de Lira e os teso no distrito de Soroti, ao sul e sudeste de Gulu respectivamente foram muito atingidos pelo conflito do ERS desde 2002, assim como os sudaneses do sul, cuja maioria não é acholi." Ver também, T. Allen, nota 53 acima, p. 86.

58. T. Allen, nota 53 acima, pp. 65-66. Allen descobriu que os entrevistados, com frequência, contradiziam mais tarde suas declarações iniciais a respeito da necessidade de perdão expressando "um entusiasmo muito maior pela ação penal e punição do que outros pesquisadores haviam sugerido". Sua "conclusão foi que os argumentos sobre o perdão dos acholi precisa ser interrogado detalhadamente e, com certeza, não deve ser levado muito a sério. No decorrer de nosso trabalho de campo, ficamos preocupados porque havia uma aceitação muito rápida da idéia de que o povo acholi tem uma capacidade especial ou até única de perdoar quem os agride".

59. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima.

60. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 40.

61. Thernstrom, nota 4 acima, p. 38.

62. *Ibid.*, p. 36.

63. Human Rights Watch, nota 6 acima, pp. 55-56.

64. T. Allen, nota 53 acima, p. 86.

65. J. Sarkin, *Carrots and Sticks: The TRC and the South African Amnesty Process*, Antuérpia, Intersentia, 2004, pp.51-52.

66. *Ibid.*, pp. 58-59 e Lyn S. Graybill, *Truth & Reconciliation in South Africa: Miracle or Model?*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp.5-6.

67. República da África do Sul, Lei da Promoção da Unidade Nacional e Reconciliação, nº. 34, 26 de julho de 1995.

68. Graybill, nota 66 acima, pp. 81-92.

69. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 25.

70. Sarkin, nota 65 acima.

71. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 27.
72. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 35. "43% disseram que falariam com qualquer um sobre seus sofrimentos. 26% citaram especificamente o governo, enquanto 9% disseram líderes religiosos e 6% escolheram líderes tradicionais".
73. Ibid.: "Os três principais motivos para lembrança foram homenagear as vítimas (44%), evitar que a violência aconteça de novo (36%), e estabelecer um registro histórico (22%)".
74. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 14.
75. Ibid., p. 26.
76. Graybill, nota 66 acima, pp. 149-150.
77. Sarkin, nota 65 acima, p.101 e pp.104-105.
78. Graybill, nota 66 acima, pp. 151-152.
79. Em contraste com isso, a Lei Orgânica de Ruanda de 2004 contém provisões muito mais estreitas para a compensação. Seu capítulo VII diz respeito a "Compensação por Propriedade Danificada e Outras Formas", em vez de simplesmente danos, como na Lei de 2000. O artigo 95 estipula que as reparações requerem (1) "restituição da propriedade saqueada sempre que possível" e (2) "pagamento da propriedade saqueada ou realização do trabalho no valor da propriedade a ser reparada". Pelo artigo 96, "outras formas de compensação para as vítimas deverão ser determinadas por uma lei específica". Desse modo, a lei de 2004 reduz significativamente o escopo de compensação por danos que as vítimas podem receber porque a lei cobre somente danos à propriedade, e não danos corporais. Este trabalho se concentra na lei de 2000 porque seu mecanismo de compensação mais amplo atenderia de forma mais adequada os interesses das vítimas do que a lei de 2004.
80. International Crisis Group, nota 38 acima, p. 8.
81. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 36. "52% disseram que as vítimas deveriam receber compensação financeira. 40% mencionaram alimentos, 26% queriam educação, 26% escolheram aconselhamento, e 17% mencionaram gado e cabras. Oito por cento dos respondentes disseram justiça, 9% escolheram pedidos de desculpas, e 6% mencionaram reconciliação. Quando perguntados se essas medidas deveriam ser aplicadas às vítimas em separado ou à comunidade como um todo, a maioria (58%) dos respondentes disse que deveriam ser tomadas a respeito da comunidade." Os respondentes podiam escolher mais de uma resposta.
82. International Center for Transitional Justice, nota 9 acima, p. 25.
83. Lei da Anistia de 2000, art. 9(e).
84. Numa outra hipótese, a Comissão poderia simplesmente oferecer benefícios a certas vítimas do ERS que se candidatassem a receber pacotes de compensação. Esses benefícios poderiam ser semelhantes aos pacotes de reassentamento dados aos informantes.
85. Eugenia Zorbas, "Reconciliation in Post-Genocide Rwanda", *African Journal of Legal Studies*, vol. 1, n°. 1, Otawa, 2004, p. 29 e pp.37-38.
86. International Crisis Group, *Understanding and Solving the Conflict*, 14 de abril de 2004, p. 23.

87. International Center for Transitional Justice, *Hybrid Courts Case Study: The Special Court for Sierra Leone Under Scrutiny*, 5 de março de 2006, pp. 10 e 14.
88. Governo de Serra Leoa e Organização das Nações Unidas, *Special Court Statute*, Art. 1(1), 1996.
89. International Center for Transitional Justice, nota 87 acima.
90. J. Sarkin, "The Tension Between Justice and Reconciliation in Rwanda: Politics, Human Rights, Due Process and the Role of the Gacaca Courts in Dealing with the Genocide", *Journal of African Law*, v. 45, issue 2, Nova York, Cambridge University Press, outubro de 2001, p. 147.
91. Human Rights Watch, nota 6 acima, p. 50.
92. Refugee Law Project, nota 23 acima, p. 12.
93. International Center for Transitional Justice, nota acima 9, p. 26. As porcentagens de respondentes que se opunham à responsabilização dos membros de baixo escalão do ERS variaram consideravelmente por distrito. Em Gulu, esse número chegou a 72%, e em Lira, 62%. Ao contrário, em Soroti e Kitgum, muitos eram também a favor de responsabilizar os membros de baixo escalão do ERS (61% e 41%, respectivamente).
94. A compatibilidade da ação penal do TPI com os esforços para acabar com o conflito é altamente controversa e está fora do escopo deste artigo.
95. Payam, nota 3 acima, pp. 416 e 418.
96. International Crisis Group, nota 38 acima, p. 9.
97. International Crisis Group, Policy Briefing, *Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process*, 11 de abril de 2005, p. 5.
98. *Ibid.*, p. 410.



RAMONA VIJEYARASA

Mestre em Direito pela New York University, foi pesquisadora de Direitos Humanos e Direito Internacional no Centro para a Justiça Transicional da NYU. Advogada australiana, tem ampla experiência no campo dos direitos humanos internacionais, inclusive na Coalizão contra o Tráfico de Mulheres em Manila, Filipinas, e no Centro dos Direitos Reprodutivos, em Nova Iorque.

Endereço: The Center for Reproductive Rights, 120 Wall St., New York, NY 10005, EUA

Email: rvijayarasa@reprorights.org

RESUMO

O governo do Estado da Tasmânia e o Senado Federal da Austrália tomaram medidas recentes no sentido de criar um Tribunal de Reparações para os povos Aborígenes e Insulares do Estreito de Torres (ATSI). Os ATSI foram separados de suas famílias e comunidades por políticas estatais de remoção forçada do século 20. Este trabalho propõe uma Comissão de Verdade e Reconciliação que incorpore lições internacionais.

ABSTRACT

The Tasmanian State Government and the Australian Federal Senate have taken recent steps towards setting up a Reparations Tribunal for Aboriginal and Torres Strait Islander (ATSI) people who were separated from their families and communities under State-based forced removal policies of the 20th Century. This paper proposes a Truth and Reconciliation Commission drawing on international lessons.

RESUMEN

El Gobierno del Estado de Tasmania y el Senado Federal Australiano están avanzando en la creación de un Tribunal de Reparaciones para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (AIET). Los AIET fueron separados de sus familias y comunidades bajo políticas estatales de separación forzada durante el siglo 20. Este artículo propone la creación de una Comisión de Verdad y Reconciliación que incorpore lecciones internacionales.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

PALAVRAS-CHAVE

Reparações – Indígenas – Apuração da verdade – Reconciliação



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

VERDADE E RECONCILIAÇÃO PARA AS "GERAÇÕES ROUBADAS": REVISITANDO A HISTÓRIA DA AUSTRÁLIA

Ramona Vijeyarasa

Introdução

De 1910 ao começo da década de 1980, aproximadamente um em cada três e um em cada dez filhos de aborígenes e de insulares do estreito de Torres (ATSI)¹ foi retirado de suas famílias.² Nos primeiros anos do século XX, foi aprovada uma legislação que deu aos protetores dos aborígenes direito de tutela sobre os povos ATSI até a idade de dezesseis ou 21 anos em todos os estados da Austrália e no Território do Norte, com exceção da Tasmânia, onde as crianças aborígenes foram removidas conforme a legislação geral de assistência social.³ Posteriormente, policiais e outros agentes do Estado começaram a localizar e transferir bebês e filhos de sangue puro ou ascendência mista de suas mães, famílias e comunidades para instituições missionárias do governo.

Em 1995, o governo federal australiano (então Trabalhista) instituiu um Inquérito Nacional sobre as chamadas "Gerações Roubadas" através da Comissão de Direitos Humanos e Oportunidades Iguais (HREOC), depois que cresceram as pressões de diversos setores no final dos anos 80 e início dos 90. O governo federal publicou seus Termos de Referência para o Inquérito Nacional da HREOC em 11 de maio de 1995. O inquérito destinava-se inicialmente a determinar quantas crianças haviam sido tiradas de suas famílias e como isso ocorreu, ouvindo os povos ATSI sobre como eles haviam sido afetados e o que deveria ser feito para compensá-los e, por fim, examinar se as políticas de remoção se enquadravam na definição de genocídio do Artigo 2(e) da Convenção das Nações Unidas sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio.⁴ Esses objetivos foram depois

Ver as notas deste texto a partir da página 146.

substituídos por outros quatro: levantar as leis, práticas e políticas passadas que resultaram nas Gerações Roubadas; examinar a adequação e a necessidade de mudanças nas leis, práticas e políticas relacionadas com serviços e procedimentos *atualmente* disponíveis às pessoas ATSI afetadas pelas Gerações Roubadas; examinar os princípios pertinentes a fim de determinar a justificação da compensação para pessoas ou comunidades afetadas pela separação; e examinar as leis, práticas e políticas correntes com respeito à colocação e cuidado dos filhos de ATSI, levando em conta o princípio da autodeterminação.⁵

Para chegar à reconciliação era necessária uma implementação detalhada e ampla das recomendações delineadas no relatório de 1997 *Bringing them home* [Levá-los para casa],⁶ do qual foram vendidos sessenta mil exemplares no primeiro ano de sua publicação.⁷ Contudo, a resposta do governo federal (agora da Coligação Liberal, que foi reeleita duas vezes desde o Inquérito Nacional de 1996, sendo a mais recente reeleição de 2004), anunciada em 16 de dezembro de 1997, ficou muito aquém das metas de reparação delineadas nos princípios de van Boven.⁸ Theo van Boven concluiu que, de acordo com o direito internacional, a violação de qualquer direito humano origina um direito a reparações para a vítima e que se deve dar atenção em particular às violações maciças dos direitos humanos, que incluem genocídio, discriminação sistemática e transferência forçada de populações.⁹

O Inquérito Nacional foi descrito como um exemplo de uma “comissão da verdade histórica” envolvendo uma investigação sobre práticas de governos passados.¹⁰ No entanto, a continuação da remoção de crianças ATSI até hoje,¹¹ e a falha do governo australiano em não reconhecer a correlação entre o abuso sexual sofrido por membros das Gerações Roubadas e o abuso sexual dos dias de hoje que é freqüente em muitas comunidades indígenas realçam a necessidade de uma Comissão de Verdade e Reconciliação que reconheça os padrões passados e presentes de abuso.¹² O governo australiano, que até agora se recusou a pedir desculpas publicamente aos membros das Gerações Roubadas, rejeitou a proposta de um Tribunal de Reparções. Em vez disso, permitiu os esforços graduais do governo estadual da Tasmânia em 2006 e dos Democratas australianos no Senado Federal em março de 2007 para criar um programa de compensação nacional e estadual, numa solução apressada e burocrática, com compensação monetária concedida a reivindicações avaliadas por um Assessor das Gerações Roubadas.

Apesar de o Inquérito Nacional ter dado voz ao povo ATSI e *Bringing them home* ter aberto o caminho para a reconciliação, a oportunidade foi perdida. Dez anos depois, a nação australiana ainda não avançou e superou sua história de genocídio e exploração. Este trabalho propõe, como melhor modelo para tratar dos erros históricos perpetrados contra membros das Gerações Roubadas, uma Comissão de Verdade e Reconciliação, com um Programa de Reparções

anexo. Essa comissão se baseará no trabalho de investigações passadas e atuais, inclusive *Bringing them home*, ao mesmo tempo em que incorporará ao seu mandato uma exigência de apresentação de relatórios sobre implementação e recomendações a intervalos regulares depois do término das audiências. Ao mesmo tempo, a Comissão proposta incorporará mecanismos culturalmente apropriados para permitir a apuração da verdade e a reabilitação para as vítimas ATSI, incluindo um reconhecimento especial das dificuldades das mães e das crianças roubadas que foram vítimas de abuso sexual para contar seus sofrimentos nos ambientes anteriormente oferecidos pelo Inquérito Nacional.

Hoje, uma Comissão de Verdade e Reconciliação facilitará essa reabilitação por meio da apuração da verdade, bem como de uma consciência pública mais aguda das experiências e conseqüências da remoção “forçada”. Medida terapêutica tanto para as vítimas como para a nação australiana, a realização de audiências em cada estado ou território, em um cenário local, com comissários indígenas e não-indígenas, exigirá também o envolvimento de cada governo estadual e sua aceitação de responsabilidade. Esse processo também tornará mais fácil o reconhecimento da heterogeneidade das experiências de cada pessoa ATSI, as diferentes classes de ATSI que vivem nos diferentes estados da Austrália e as numerosas línguas faladas pelos antigos e atuais habitantes de cada estado.

O sucesso de um modelo assim descentralizado, sob a coordenação do governo federal, tem por premissa um pedido de desculpas a todas as pessoas afetadas pela política de remoção forçada do século XX. O envolvimento dos governos estaduais é também essencial, tendo em vista sua relação fundamental com o fornecimento de serviços, principais responsáveis que são atualmente pela educação e saúde, bem como segurança.

A probabilidade de sucesso desse modelo pode ser avaliada em conformidade com o avanço do processo de busca da verdade atualmente empreendido pelo governo canadense. No Canadá, criou-se um pacote para os sobreviventes dos Pensionatos Indígenas (IRS) a fim de reparar as injustiças da política de assimilação, remoção forçada e diluição cultural imposta pelo governo canadense, pelas igrejas anglicana, presbiteriana unida e católica por mais de cem anos e de forma mais ampla da década de 1920 à de 1960, período em que os abusos sexuais foram freqüentes.¹³ Embora o modelo proposto para tratar dos danos sofridos pelos povos ATSI seja diferente da Comissão de Verdade e Reconciliação do Canadá, as semelhanças entre as experiências dos indígenas australianos e dos canadenses oferecem à Austrália uma valiosa oportunidade de aprendizado. *Bringing them home* levantou a questão da responsabilidade, que até então foi amplamente negligenciada. Uma Comissão de Verdade e Reconciliação tal como proposta neste trabalho propiciará novamente uma oportunidade para desenvolver uma memória coletiva e uma história nacional compartilhada, e criará o vigor renovado para a plena realização das reparações e dos princípios da reconciliação.

O inquérito nacional e seus resultados limitados

A dimensão da remoção forçada

É questionável o número de australianos não-aborígenes que não sabiam ou tinham pouca consciência de que por um período de quase setenta anos, os governos estaduais do país estiveram envolvidos num processo de remoção das crianças ATSI. Elas foram removidas por várias razões, mas o motivo dominante era a idéia de que o aborígene tribal de sangue puro representava uma raça em extinção e que o povo ATSI constituía uma cultura menor, incapaz de sobreviver ao contato com civilizações mais desenvolvidas.¹⁴ Havia também o surgimento de crianças miscigenadas, nascidas de mães ATSI após relações sexuais – às vezes fugazes, às vezes exploradoras, ocasionalmente mais permanentes ou até matrimoniais – com homens europeus e, às vezes, chineses ou das ilhas do Pacífico. Criaram-se “instituições de meia casta”, governamentais ou missionárias, nas primeiras décadas do século XX para receber essas crianças.

Sob pressão crescente para enfretar essa história escondida, o governo australiano optou por um Inquérito Nacional porque era evidente que, após três anos de uma Comissão Real sobre Mortes de Aborígenes em Custódia, uma comissão desse tipo não era a forma apropriada de investigação. Tal Comissão era formal demais e não permitia uma participação significativa da população ATSI. O Inquérito Nacional realizou audiências em todas as capitais de estado e em vários centros regionais entre dezembro de 1995 e outubro de 1996, e recebeu 777 informes, entre elas, 535 de pessoas e organizações indígenas, 49 de organizações religiosas e sete de governos.¹⁵

É difícil calcular o número de crianças ATSI que foram removidas em toda a Austrália. Peter Read, co-fundador da *Link-Up Aboriginal Corporation*, do estado de Nova Gales do Sul (NGS), estima que cerca de 50 mil foram removidas. Em NGS, por exemplo, ele estima que o número total de crianças removidas entre 1921 e 1985 está perto dos dez mil.¹⁶ Surpreendentemente, ele acredita que existem perto de cem mil pessoas “que não se identificam como aborígenes, mas tem o direito de fazê-lo porque seus pais ou avós foram removidos”.¹⁷

O Departamento de Estatística da Austrália realizou uma pesquisa em 1993 e entrevistou 15.700 pessoas ATSI. Descobriu-se que 5,7% dos entrevistados relataram terem sido afastados de sua família natural por uma missão, pelo governo ou pela “assistência social”. Se aplicarmos esses resultados estatísticos aos dados do censo populacional de 1991, de uma população total de ATSI de 303 mil, eles indicam que aproximadamente 17 mil foram removidos de suas famílias até 1994.¹⁸ Embora esse número esteja provavelmente subestimado, em particular quando comparado com as estimativas de Read, trata-se de uma cifra que poderia ser aceita pelo governo australiano ao criar uma Comissão de Verdade e Reconciliação e, além disso, financiar

um Programa de Reparações. Espera-se que um processo de apuração da verdade e reconciliação permita que sejam contadas as histórias de mais membros da população ATSI, atingindo diferentes grupos lingüísticos e pessoas que perderam contato com sua origem aborígine ou não têm consciência dela. Isso facilitará uma avaliação mais realista da quantidade de crianças removidas.

Implementar as recomendações de Bringing them home

Como conseqüências legais da remoção forçada, os ATSI tiveram negados os direitos comuns de que gozam os outros australianos, sofreram violações aos direitos humanos e foram, com freqüência, submetidos a outras formas de vitimização e discriminação.¹⁹ *Bringing them home* fez 54 recomendações para tratar dessas violações. As recomendações cobriam todos os componentes das reparações: reconhecimento da verdade e um pedido de desculpas, garantias de não-repetição das violações, reabilitação, compensação e restituição.

Um rápido exame da resposta do governo federal é impressionante e revela com clareza sua incapacidade de compreender a importância de apurar a verdade e a essencialidade de um pedido de desculpas ao povo ATSI. O governo traçou um plano para oferecer 63 milhões de dólares em quatro anos, destinados principalmente para “separação familiar e suas conseqüências”.

O mais significativo é que a concessão de compensação monetária aos removidos e/ou afetados pelas remoções sofreu oposição dentro do próprio governo australiano. Em sua defesa perante o Inquérito Nacional, o governo apresentou como preocupação a dificuldade de estimar o valor monetário das perdas, alegando que “não há área comparável de concessões de compensações e nenhuma base para afirmar uma quantidade de danos conforme os primeiros princípios”,²⁰ uma posição que não será sustentável quando a Comissão de Verdade e Reconciliação canadense começar seu trabalho.

Bringing them home recomendou que todos os parlamentos australianos, forças policiais dos estados e territórios, igrejas e outras agências não-governamentais pertinentes “reconheçam a responsabilidade de seus predecessores pelas leis, políticas e práticas de remoção forçada” e “peçam desculpas pelos erros cometidos”.²¹ Uma desculpa do governo é necessária para criar um sentimento de reconhecimento, e uma memória coletiva e solidariedade social.²² Contudo, o governo australiano atrasou-se em relação aos governos estaduais e territoriais no pedido de desculpas formais ao povo ATSI. Assim, o Comitê do Dia do Arrependimento lançou o primeiro “Dia Nacional do Arrependimento” independentemente do governo, em 26 de maio de 1998. A data foi projetada para ser um “dia em que todos os australianos possam expressar seu arrependimento por todo o trágico episódio e celebrar o começo de uma nova compreensão”,²³ com os “Livros de Arrependimento” receberam centenas

de milhares de assinaturas e realizaram-se caminhadas em todas as principais cidades do país, num gesto pela reabilitação.²⁴ Foi somente em 26 de agosto de 1999 que o atual primeiro-ministro John Howard propôs uma Moção de Reconciliação ao Parlamento, oferecendo uma declaração de pesar, mas não de arrependimento, aos povos aborígenes, numa tentativa de reafirmar o assim chamado compromisso do governo com a reconciliação entre australianos aborígenes e não-aborígenes.²⁵

Bringing them home especificava que as reparações incluíam medidas de reabilitação, tais como “legais, médicas, psicológicas e outros serviços de proteção”.²⁶ Essas medidas exigem uma prestação culturalmente apropriada dos serviços. No entanto, as crianças ATSI continuam a ser sobre-representadas nos sistemas de assistência social dos estados e territórios que, por sua vez, continuam a discriminá-las e a suas famílias por meio da aplicação de pontos de vista anglo-australianos. Esses valores rejeitam a cultura, as práticas e os valores de criação de filhos dos ATSI. *Bringing them home* observou que as agências de assistência social continuam a atuar sem consultar as famílias e comunidades ATSI e suas organizações.²⁷ Embora o relatório recomendasse o estabelecimento de padrões mínimos para o tratamento de crianças ATSI, incluindo os Princípios de Colocação da Criança Indígena que requer que elas, quando estão sob cuidados fora de casa, sejam colocadas sob os cuidados de profissionais ATSI,²⁸ o governo australiano ignorou essas recomendações sobre padrões nacionais e resolveu deixar a questão nas mãos dos governos estaduais.²⁹

A criação de uma Comissão de Verdade e Reconciliação e de um Programa de Reparações

As insuficiências de Bringing them home

Uma falha nos métodos de compensação implementados até agora relaciona-se com a abordagem do Inquérito Nacional. Todas as missões de investigação dos fatos e apuração da verdade tinham como premissa uma comunidade ATSI homogênea. Os serviços baseados no reconhecimento de divergências entre as culturas ATSI são muitas vezes considerados “duplicação desnecessária”. É essa concepção errônea que está por trás da luta das Gerações Roubadas por acesso a muitos serviços, como arquivos e aconselhamento. Ademais, o Inquérito Nacional não reconheceu que as necessidades das Gerações Roubadas diferem das de outras pessoas ATSI não removidas.³⁰

Uma outra limitação de *Bringing them home* foi destacada pelo documento apresentado pela Link-up (NGS).³¹ Não foi incorporado nenhum mecanismo ao Inquérito Nacional para dar conta dos graus extremos de trauma e de culpa sentidos pelos pais incapazes de contar suas histórias. A Link-up relatou:

Ao preparar este documento, descobrimos que as mulheres aborígenes não estavam dispostas e eram incapazes de falar sobre a imensa dor e angústia causada pela perda de seus filhos. A dor era tão forte que não conseguimos encontrar uma mãe que tivesse cicatrizado o suficiente para poder falar e compartilhar sua experiência conosco e com a Comissão [...].³²

Além dessas mães “silenciadas”, *Bringing them home* relata que as crianças, em especial as meninas, eram vulneráveis ao abuso sexual. Com base nas declarações de testemunhas perante a HREOC, quase um em cada dez meninos e pouco mais de uma em cada dez meninas alegaram que sofreram abusos sexuais em uma instituição para crianças, um em cada dez meninos e três em cada dez meninas alegaram que sofreram abuso sexual em famílias adotivas, e uma em cada dez meninas alegou ter sofrido abuso sexual em uma organização de recolocação no mercado de trabalho pelo Conselho de Proteção ou instituição.³³ Com base apenas nisso, há uma óbvia preocupação de que as vítimas de abuso sexual possam se tornar facilmente vítimas “silenciadas” em um Inquérito Nacional, se não forem implementados mecanismos especiais para que essas vítimas sejam capazes de contar suas histórias.

Uma Comissão de Verdade e Reconciliação proporciona uma oportunidade para acomodar esses grupos de interesses “silenciados”.³⁴ Vasuki Nesiiah discute o tratamento de crimes de gênero por comissões de verdade e reconciliação em um trabalho intitulado “Gênero e mandatos de comissões de verdade”.³⁵ Nesiiah destaca que essas comissões foram valiosas para identificar a violência sexual contra as mulheres, bem como contra homens. Ao testemunhar perante a Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru, havia várias razões para que muitas vítimas do sexo feminino minimizassem seu sofrimento, entre elas a vergonha e o medo da condenação social. Entretanto, elas deram voz a seu sofrimento enquanto esposas, mães, filhas e irmãs de vítimas predominantemente masculinas.³⁶ Para encorajar as mulheres a participar, a comissão peruana desenvolveu uma série de documentos de treinamento que incluíam estratégias de comunicação sobre como conduzir as investigações nas áreas rurais do país e ofereciam diretrizes para entrevistadores, um aspecto que seria uma contribuição valiosa a investigações culturalmente sensíveis junto a populações indígenas e, em particular, junto a mulheres incapazes de contar as histórias de seus filhos roubados. A Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul organizou várias audiências especiais centradas nas mulheres, com um painel de comissários exclusivamente do sexo feminino, e, em um caso, “permitiu que uma depoente testemunhasse atrás de uma tela, em segredo e fora da vista das câmeras de televisão”.³⁷

Um outro exemplo são os termos de referência da Comissão de Verdade do Haiti, que a orientaram para dar atenção especial a “crimes de natureza sexual contra vítimas do sexo feminino que foram cometidos com fins políticos”.³⁸ Isso resultou numa atenção centrada nesse tema ao longo de todo o seu trabalho e num sub-

capítulo de seu relatório dedicado aos crimes sexuais. Hayner observa que essa abordagem “de centrar a atenção no mandato deveria ser levada seriamente em consideração em qualquer lugar”.³⁹ Essa é a maneira ideal de lidar com mães traumatizadas e silenciadas e criança removidas e vítimas de abuso sexual, nas audiências da Comissão de Verdade e Reconciliação, em seu relatório e suas recomendações.

Uma outra questão são as recomendações não implementadas, que derivaram de uma falta de exigência de relatórios contínuos no mandato inicial do Inquérito Nacional da HREOC. Em 24 de novembro de 1999, o Senado Federal requereu que seu Comitê de Referências Legais e Constitucionais (doravante Comitê do Senado) realizasse uma investigação sobre a implementação pelo governo australiano das recomendações do Inquérito Nacional.⁴⁰ Apresentado em novembro de 2000, o relatório da Maioria do Comitê do Senado, *Healing: A legacy of generations* [Cicatrização: um legado de gerações], fez dez recomendações, em larga medida relacionadas com a questão de relatar e monitorar as respostas a *Bringing them home*⁴¹ e com o estabelecimento de um Tribunal de Reparações.⁴² Em junho de 2001, quando o Governo Federal apresentou sua resposta a essas recomendações, rejeitou novamente a idéia de um Tribunal de Reparações e decidiu, em vez disso, prorrogar o prazo de 30 de junho de 2002 para a alocação de serviços de saúde e reunião das famílias, ao custo de 2,9 milhões de dólares ao longo de quatro anos, até 30 de junho de 2006.⁴³ Ao se basear no Relatório Dissidente dos senadores do governo no Comitê do Senado, a resposta do governo federal mostra uma falta de compreensão do funcionamento e dos benefícios de uma comissão de verdade e reconciliação.

O governo considera que a criação de um tribunal com a jurisdição abrangente e os poderes amplos sugeridos não garantiria um tratamento menos estressante da questão nem menores despesas para ambas as partes do que os procedimentos judiciais. As mesmas complexas e custosas questões legais e factuais precisariam ser enfrentadas a fim de avaliar as reivindicações individuais e tais decisões ainda estariam abertas a posterior revisão judicial. A experiência de outros tribunais administrativos, inclusive no campo da imigração e dos refugiados, ilustra que não é possível isolar tais deliberações das contestações e dos procedimentos legais [...].⁴⁴

Problemas com os tribunais de reparação e pacotes de compensação propostos

Várias partes recomendaram diferentes programas de reparação, mas todas elas podem ser criticadas em algum aspecto. O Centro de Defesa do Interesse Público (PIAC) de Nova Gales do Sul, um centro jurídico e de políticas públicas sem fins lucrativos, localizado em Sydney, apresentou recomendações para um Tribunal de Reparações que foram depois endossadas pelo Comitê do Senado. O governo

do estado da Tasmânia também tomou medidas, na forma da Lei das Gerações Roubadas de Crianças Aborígenes de 2006 (doravante Lei Tasmaniana), para propiciar compensações aos membros das Gerações Roubadas da ilha. A Lei Tasmaniana foi uma catalisadora para a Lei de Compensação para as Gerações Roubadas (doravante Lei da Compensação) apresentada ao Senado Federal para estabelecer um programa de compensações nacional para as Gerações Roubadas.

Esses programas prevêem compensações monetárias. Entretanto, sem esforços múltiplos no sentido da reconciliação, deixam de cumprir as exigências dos princípios de van Boven. Eles deveriam incluir garantias de não-repetição, cessação e prevenção da continuidade das violações. Isso é particularmente importante à luz da contínua sobre-representação das crianças ATSI entre as crianças temporária ou permanentemente separadas de suas famílias ou comunidades.⁴⁵ Um outro princípio muito aplicável é a revelação pública da verdade em termos de registros históricos de experiências de indivíduos e grupos e um pedido oficial e público de desculpas pelo governo federal australiano. Trata-se de fatores essenciais na “cicatrização” das Gerações Roubadas e um ponto de partida para tratar de algumas das conseqüências geracionais atuais das políticas de remoção forçada.⁴⁶

Na visão do PIAC, devem ser oferecidas reparações às pessoas afetadas pela remoção forçada conforme as rubricas de dano propostas em *Bringing them home*: discriminação racial; privação arbitrária da liberdade; dor e sofrimento; abuso físico, sexual e emocional; rompimento da vida familiar; perda de direitos culturais e de sua fruição; perda de direitos de propriedade nativa; exploração de mão-de-obra; perdas econômicas; e perda de oportunidades.⁴⁷ O PIAC recomendou também a compensação monetária para todas aquelas pessoas prejudicadas pela remoção forçada, inclusive aos membros das famílias, das comunidades e descendentes de uma pessoa que tenha sido removida à força, desde que provado o dano.⁴⁸

No entanto, o modelo do PIAC é fortemente contencioso e não é suficientemente diferente de outras tentativas fracassadas de litígio. A concessão, em 1º de agosto de 2007, de 500 mil dólares australianos pelo juiz Gray, da Corte Suprema do estado de Austrália do Sul, a Bruce Trevorrow por remoção ilegal há quase cinquenta anos do Hospital Infantil de Adelaide, embora seja uma decisão histórica, não indica uma diminuição dos padrões de prova para futuras reivindicações apresentadas através do sistema jurídico tradicional.⁴⁹ Um membro de sua equipe de advogados chamou a atenção para o volume “incomum” de provas nesse caso, entre elas, cartas trocadas entre a mãe da vítima e o Conselho de Controle Aborígene.⁵⁰ Portanto, apesar do precedente recente da decisão deste caso, outros obstáculos permanecem, entre eles, as dificuldades de localizar provas, em particular quando os governos foram relaxados no registro de questões envolvendo os povos ATSI, o trauma emocional e psicológico sentido pelos demandantes no ambiente hostil de um tribunal de litígio, o longo tempo de espera para a decisão e o problema de estabelecer responsabilidades específicas

por danos causados e superar o parecer jurídico de que os “padrões da época” justificam a remoção no “melhor dos interesses da criança”. Além disso, a indenização decidida pelo juiz reconhece a gravidade do dano e do sofrimento causados pelas políticas de remoção forçada e a necessidade de renovar os esforços para assegurar uma compensação a todos os prejudicados.

O modelo proposto pelo PIAC dá chance ao governo federal australiano de responder às reclamações contra ele se puder demonstrar que a remoção foi no melhor interesse da criança.⁵¹ O Tribunal de Reparações proposto pelo PIAC estipula que os demandantes devem apresentar provas suficientes de que foram prejudicados pela remoção forçada e do dano específico sofrido.⁵² Este ônus da prova deixa de reconhecer que o objetivo de tomar medidas cooperativas no sentido da reconciliação é reconhecer que a política de remoção forçada teve, no mínimo, origens parcialmente racistas e efeitos danosos em curso para aqueles envolvidos e seus descendentes; ao contrário, ele onera as vítimas com o peso de apresentar provas.

Além disso, um Tribunal de Reparações baseado em provas dos danos sofridos, que exige provas localizáveis, não é uma forma ideal de reabilitação, mas sim de interrogatório. A compensação monetária oferecida está ligada a princípios de danos do *Common Law*, o que leva a uma incoerência potencial na compensação concedida, uma vez que o modelo recomenda uma quantia mínima paga de uma só vez, bem como uma compensação monetária onde se possa mostrar que uma pessoa sofreu adicionalmente “um tipo específico de dano ou perda” resultante da remoção forçada.⁵³ A proposta também abre espaço para apelações do Tribunal de Reparações à Corte Federal em questões de direito, resultando num tribunal intimamente ligado, senão situado dentro de um sistema de litígio contencioso. Em vez de propiciar um sistema que reconheça os danos amplos e gerais sofridos pelas Gerações Roubadas que uma Comissão de Verdade e Reconciliação facilitaria, o Tribunal de Reparações do PIAC implicaria representação legal, regras e procedimentos jurídicos (embora relaxados) e audiências ou pedidos de documentos que não facilitam a apuração da verdade, o amplo registro histórico e a participação pública que um modelo de Verdade e Reconciliação abrangeria. Essa proposta ignora a oportunidade de uma audiência em um ambiente solidário que propiciaria às vítimas legitimidade através de um reconhecimento oficial.⁵⁴

Recentes esforços legislativos federais e estaduais de reparação também não enfrentaram totalmente a situação. Os esforços mais robustos de governos estaduais no sentido da reconciliação foram feitos pelo governo da Tasmânia em 2006, após um compromisso eleitoral de compensar os tasmânicos ATSI que foram removidos de suas famílias, compromisso que levou à aprovação da Lei das Crianças Aborígenes das Gerações Roubadas em 28 de novembro de 2006 (Lei Tasmaniana). Essa lei cria um fundo de compensação de cinco milhões de dólares e estipula um pagamento extraordinário em dinheiro a crianças que foram tiradas

de suas famílias entre 1910 e 1975 e permaneceram afastadas de seus pais por um período de cinco meses ou mais.⁵⁵ Calcula-se que aproximadamente 124 aborígenes estejam qualificados para receber essa compensação.⁵⁶ O pacote inclui compensações de até cinco mil dólares para os descendentes de membros *falecidos* das Gerações Roubadas⁵⁷ (de até 20 mil dólares por família).⁵⁸ O resto do fundo será dividido entre membros vivos das Gerações Roubadas.⁵⁹ Os pedidos de pagamento, recebidos pelo Assessor para as Gerações Roubadas,⁶⁰ foram aceitos durante um período de seis meses, de 15 de janeiro a 15 de julho de 2007, e as decisões sobre todos eles devem ser tomadas até 15 de janeiro de 2008.⁶¹ A Lei Tasmaniana estipula especificamente que um pagamento *ex gratia* feito de acordo com essa lei não torna o estado da Tasmânia responsável pela admissão de crianças sob custódia do estado ou pela remoção de suas famílias.⁶²

É uma pena que não haja espaço para audiências públicas em um nível local.⁶³ O que foi descrito como a “historicização da vítima/sobrevivente” está limitado nesse processo.⁶⁴ Testemunhar, narrar e contar história podem ser a chave para situar as vítimas em um contexto histórico específico e reconstruir suas identidades e papéis naquele contexto,⁶⁵ particularmente à luz da importância da cultura oral para os ATSI. Em vez disso, a Lei Tasmaniana estipula que um Assessor das Gerações Roubadas preparará um relatório para o ministro do Desenvolvimento Comunitário dentro de trinta dias a partir da última avaliação feita,⁶⁶ que será apresentado a ambas as Câmaras do Parlamento.⁶⁷

A disposição do governo estadual da Tasmânia de aprovar a Lei Tasmaniana deve ser considerada à luz do fato de que a ilha tem a menor população ATSI, fora do Território da Capital australiana. Em 2001, a maioria dos povos ATSI vivia em Nova Gales do Sul (29% da população ATSI), Queensland (27%), Austrália Ocidental (14%) e Território do Norte (12%).⁶⁸ Eles somam cerca de 30% da população deste território, mas menos de 4% em todos os outros estados e territórios, inclusive a Tasmânia.⁶⁹

Apesar de suas limitações, a Lei Tasmaniana tem sido uma importante catalisadora para a legislação do governo federal: como a Lei de Compensação para as Gerações Roubadas, apresentada por Andrew Bartlett, senador democrata por Queensland e porta-voz de Assuntos Indígenas, no final de março de 2007. Baseado predominantemente na Lei Tasmaniana, o projeto dessa Lei de Compensação procura implementar um processo federal de reparações para as vítimas das Gerações Roubadas e pede feedback e comentários da comunidade em geral sobre a melhor maneira de lidar com as recomendações não implementadas de *Bringing them home*.⁷⁰ No caso de a Lei Tasmaniana servir de estímulo para que outros estados aprovem uma legislação similar, a Lei de Compensação destina-se a dar cobertura aos solicitantes em um estado ou território onde não exista legislação. Se ela fosse promulgada mais tarde, o solicitante teria de escolher uma das leis, estadual ou federal, sob a qual faria sua reivindicação.

O mais problemático na Lei Tasmaniana e na Lei de Compensação é que nenhuma delas prevê um fórum para audiências públicas e discussões relacionadas com as experiências dos membros das Gerações Roubadas. Ao contrário, ambas implicam um processo rápido, a ser completado em um ano, reduzindo o período de tempo para a conscientização e educação.

Uma abordagem nacional da verdade e reconciliação com audiências locais

Uma abordagem nacional para criar uma Comissão de Verdade e Reconciliação, para funcionar de forma descentralizada, com base nas comunidades, é preferível a um sistema de compensação estadual, com suas brechas preenchidas por um estatuto nacional. A coordenação nacional ajudará a garantir uma abordagem coerente das decisões tomadas em relação às circunstâncias e a quais indivíduos serão dadas compensações conforme o Programa de Reparações. Ao mesmo tempo, as audiências nas comunidades facilitarão o reconhecimento apropriado das experiências de grupos indígenas heterogêneos.

Seria preciso criar Comissões de Verdade e Reconciliação em cada estado ou território australiano que deveriam simultaneamente aceitar os pedidos e ouvir as histórias das pessoas ATSI que se qualificam como membros das Gerações Roubadas. Cada comissão local incluiria membros de comunidades indígenas e não-indígenas e a participação de anciãos tribais para dar credibilidade ao processo junto às pessoas ATSI. Essas comissões locais também aumentam o potencial para criar consciência pública na população não-indígena em cada estado ou território.

De modo mais significativo, as Comissões de Verdade e Reconciliação locais ajudarão a lidar com o problema do tratamento homogêneo dado até agora à comunidade ATSI. A abordagem da Lei Tasmaniana e da Lei de Compensação homogeneiza a população ATSI de duas maneiras, e somente uma delas é claramente problemática. Primeiro, ela homogeneiza o dano sofrido, considerado por alguns como problemático em termos da restauração da dignidade da vítima.⁷¹ Mas na nossa opinião, isso é inevitável se quisermos ter um sistema coerente de reparações.

Porém, num outro sentido, a abordagem das duas leis homogeneiza a população ATSI como uma massa cuja heterogeneidade é irrelevante.⁷² Isso é especialmente problemático, tendo em vista a composição da população ATSI:

A população das comunidades ATSI da Austrália é extremamente diversificada em sua cultura, e fala muitas línguas diferentes. Pensem na região de Kimberly da Austrália Ocidental [...] viajar por Kimberly, com sua grande população aborígene e diversidade de povos da região, é exatamente como viajar pela Europa, com suas culturas e línguas diversas.⁷³

Um fórum para apresentar queixas

Uma Comissão de Verdade e Reconciliação possibilita um distanciamento muito necessário de uma abordagem contenciosa. O litígio no tribunal “não é um remédio culturalmente apropriado ou eficaz para a situação das Gerações Roubadas, de suas famílias e comunidades”.⁷⁴ A Lei Tasmaniana e a Lei de Compensação refletem ambas uma abordagem contenciosa de delito de natureza civil e requerem um sistema de justiça para conceder compensação por danos a cada indivíduo, com base nas provas fornecidas pela vítima quanto à magnitude do dano sofrido, avaliadas conforme regras substantivas e procedimentais padronizadas.⁷⁵

Ao contrário, uma Comissão de Verdade e Reconciliação tem a vantagem de proporcionar às pessoas indígenas prejudicadas pela remoção forçada um fórum no qual suas queixas podem ser ouvidas e possibilitar que esses indivíduos recebam o reconhecimento público do dano sofrido. Dá também a essas pessoas um papel na formulação dos programas de reparação. A participação é essencial para que as reparações sejam apropriadas e eficazes. O Sexto Relatório sobre Justiça Social produzido pela HREOC afirma:

A percepção indígena da inadequação das respostas do governo às recomendações sobre essas questões é marcada não só por desapontamento e um sentimento de exclusão dos processos governamentais, mas confirma a expectativa de que seria assim. Há um tipo de reação indígena que revela o efeito cumulativo das políticas paternalistas e da falta de participação nos processos governamentais: de ser constantemente objeto das decisões de outras pessoas quanto ao que é melhor para você, o que você merece, a que você tem direito.⁷⁶

O Acordo de Pagamento Relativo aos Pensionatos Indígenas do Canadá trata de forma mais adequada a questão do envolvimento indígena local ao criar um Comitê de Sobreviventes dos Pensionatos Indígenas, composto por dez representantes provenientes de várias organizações e grupos de sobreviventes indígenas, com a missão de assessorar os membros da Comissão de Verdade e Reconciliação sobre questões comunitárias, entre elas, os critérios para os processos comunitários e nacionais.⁷⁷ Porém, embora o Acordo estipule agentes de ligação com as regiões,⁷⁸ nem esses agentes nem os comissários nacionais realizarão audiências jurídicas formais.⁷⁹ Ao traçar este modelo de Comissão de Verdade e Reconciliação para os povos ATSI, acreditamos que audiências públicas proporcionam a melhor solução para cicatrização e reconhecimento para os indivíduos, suas famílias e comunidades. Porém as audiências públicas não serão compulsórias. Em particular, nos casos de abuso físico e sexual, se realizarão audiências fechadas, ou então as vítimas poderão apresentar declarações eletrônicas ou em papel.

Na Lei Tasmaniana e na Lei de Compensação, a ausência da narração de histórias individuais é ponto central. Doris Laub, uma sobrevivente do Holocausto, escreveu sobre o processo de contar e ouvir como um primeiro passo essencial na direção da cicatrização.⁸⁰ Para Laub, esse processo tem duas etapas: o ato de contar a história propriamente dito, que rompe com estruturas prévias de conhecimento, e o que acontece para além das palavras, que possibilita a cura emocional, chave para a redescoberta de uma identidade perdida.⁸¹ Desde a proposta de *Bringing them home*, centenas de narrativas da vida indígena foram publicadas, assim como filmes foram feitos. Por exemplo, o premiado filme de Philip Noyce *Rabbit-proof fence* [Geração roubada], baseado na narrativa autobiográfica de Doris Pilkington Garimara, conta a história de três crianças removidas que fazem uma jornada de 1.600 quilômetros para tentar voltar à sua comunidade, em vez de permanecer na Missão do Rio Moore, na Austrália Ocidental.⁸²

O maior papel que uma Comissão de Verdade e Reconciliação pode desempenhar é o de permitir que as histórias de diferentes pessoas ATSI possam ser ouvidas e reconhecidas, dando reconhecimento às diferentes histórias que precisam ser contadas. Por exemplo, quando Lowitja O'Donoghue relatou numa entrevista que ela não havia sido "roubada", mas "removida", pois sua mãe concordara com a separação, na crença de que era o melhor para sua filha, a mídia explorou essa observação e lançou dúvidas sobre o dano sofrido e as reparações necessárias para membros das Gerações Roubadas.⁸³ Do mesmo modo, Nancy Barnes, em *Munyi's daughter*, queria contar uma história diferente que destacasse o triunfo sobre a adversidade e os sucessos de um membro das Gerações Roubadas nas relações humanas e no emprego, mas não encontrou audiência em sua própria comunidade ou em outras.⁸⁴ Uma Comissão de Verdade e Reconciliação propiciaria uma platéia para uma versão heterogênea da história.

*A determinação do alcance da compensação
para aqueles com direito a uma audiência perante
a Comissão de Verdade e Reconciliação*

Uma questão significativa a ser tratada é como lidar com os danos sofridos pelos descendentes das vítimas. Tanto a Lei Tasmaniana como a de Compensação reconhecem compensações para o(a) filho(a) biológico(a) vivo(a) de uma pessoa falecida que teria direito à compensação, mas não para os descendentes de uma pessoa que foi removida quando criança e que ainda esteja viva.⁸⁵ Um estudo do Conselho Ministerial para Assuntos dos Aborígenes e Insulares do Estreito de Torres (MCATSIA) de junho de 2006 compara as posições relativas em termos socioeconômicos e de saúde das pessoas ATSI

que foram removidas (diretamente) e daquelas não removidas. O estudo combina as estruturas utilizadas pela Pesquisa Social dos Aborígenes Nacionais e Insulares do Estreito de Torres de 2002 (NATSISS), que entrevistou 9.400 pessoas ATSI, e a Pesquisa de Saúde dos Aborígenes Nacionais e Insulares do Estreito de Torres de 2004-05 (NATSIHS), que entrevistou 10.400 pessoas. Os pesquisadores reconheceram os limites de sua metodologia e o grau resultante de incerteza.⁸⁶ Os dados de NATSISS e NATSIHS foram usados para tirar conclusões quanto a indicadores como taxa de invalidez, participação e obtenção de educação pós-secundária, participação na força de trabalho, taxas de vítimas de crime e prisão e de detenção juvenil.⁸⁷ Os dados mostraram que a população removida apresentava resultados piores do que a população não-removida.⁸⁸ A desvantagem dos removidos não se concentrava em alguma área em particular, mas cobria um amplo espectro de indicadores.⁸⁹ Por exemplo, as populações removidas tinham taxas mais baixas de término dos 10-12 anos de escola (28,5%, em comparação com 38,5%), taxas menores de residência em casa própria (16,9% em comparação com 28,3%), taxas mais altas de mais de uma prisão em um período de cinco anos (14,6% em comparação com 8,8%) e taxas mais baixas de emprego de tempo integral (17,8% em comparação com 24,8%).⁹⁰

A evidente desvantagem é ilustrativa dos efeitos atuais da política de remoção forçada, tanto sobre as pessoas diretamente removidas como sobre seus descendentes. Os australianos indígenas têm uma probabilidade 45 vezes maior de serem vítimas de violência doméstica do que os outros australianos, e 8,1 maior de serem vítima de homicídio e 16,6 vezes mais de cometerem homicídio do que a população não-indígena.⁹¹ De acordo com a Reconciliation Australia, as pessoas ATSI apresentam taxas mais altas de auto-ferimento, suicídio e encarceramento – quinze vezes mais do que os outros australianos.⁹² Num dado alarmante, a Auditoria Nacional Australiana registra que a taxa de mortalidade dos povos ATSI é duas vezes mais alta do que a dos maoris, 2,3 vezes do que a taxa dos indígenas norte-americanos e 3,1 vezes maior do que a taxa total australiana.⁹³

Embora seja difícil, se não impossível, conceder compensação monetária aos descendentes, especialmente em termos de manter a coerência do programa de compensação, é também questionável a amplitude em que tal compensação resolverá de forma adequada a atual iniquidade sofrida pelos descendentes de ATSI. Porém, isso é mais um estímulo para uma Comissão de Verdade e Reconciliação, que pode desempenhar um papel na restauração da dignidade de todos os membros da comunidade ATSI. Todos os descendentes das Gerações Roubadas teriam uma oportunidade de contar suas experiências com os efeitos atuais da remoção forçada perante a Comissão, o que provavelmente terá influência sobre as políticas públicas futuras e a percepção pública.

A concessão de reparações

É essencial superar a relutância do governo australiano em conceder compensações. É primeiramente importante que, dentro de um Programa de Reparções, é provável que as vítimas recebam muito menos compensação do que por meio de um litígio bem sucedido. Pelas reivindicações apresentadas ao Tribunal de Compensação de Vítimas, os demandantes podem receber 50 mil dólares pelo dano causado por um ato de violência.⁹⁴ Nos tribunais civis, a PIAC sugere que os demandantes “poderiam receber substancialmente mais”, considerando-se o dano identificado em *Bringing them home*.⁹⁵ O PIAC identifica também como uma orientação a recomendação do Comitê de Reabilitação e Reparções da África do Sul, que estipulou que as vítimas recebam uma quantia equivalente à renda familiar anual média durante seis anos.⁹⁶ Porém, o PIAC não menciona que, na prática, pouquíssimas vítimas sul-africanas identificadas pelo Comitê receberam, de fato, a compensação recomendada. As reparações naquele país têm sido altamente controvertidas, e a sociedade civil não tem buscado e monitorado a implementação das recomendações da Comissão de Verdade e Reconciliação.⁹⁷

O Acordo de Pagamento canadense separou 60 milhões de dólares para várias medidas de apuração da verdade e reconciliação.⁹⁸ Do mesmo modo, as quantias de compensação monetária alocadas nas leis Tasmaniana e de Compensação são realistas, dentro dos limites dos orçamentos nacional e estaduais. Embora a compensação fique aquém do que poderia ser recebido através de meios judiciais se as vítimas obtivessem sucesso em suas demandas, Pablo de Greiff usa o exemplo do Peru, que ilustra muito bem as dificuldades de sistemas paralelos de reparações “judiciais” e “políticas”.⁹⁹ A Comissão de Verdade e Reconciliação peruana discutiu suas recomendações de reparação ao mesmo tempo em que a Comissão e a Corte Interamericanas decidiam casos de tortura e desaparecimento, concedendo entre cem e duzentos mil dólares por vítima. Isso levantou a expectativa de um resultado impossível para as pessoas perante a Comissão de Verdade e Reconciliação. Se cada família das mais de 69 mil vítimas mortas recebesse 150 mil dólares, o custo total seria maior do que todo o orçamento anual do Peru.¹⁰⁰

De Greiff observa também que a mera disparidade nas compensações concedida pelos tribunais comparada com aquelas distribuídas dentro de programas de reparação em massa não ilustra uma falta de equidade nos programas de reparações, pois estes proporcionam outros benefícios ao obviar os problemas com os litígios, tais como longas protelações, custos altos, reunião de provas que serão examinadas minuciosamente, a dor emocional sofrida no interrogatório e o risco real de uma decisão adversa.¹⁰¹

Conclusão

Há uma grande quantidade de tentativas litigiosas de buscar compensação para as Gerações Roubadas. Esses litígios podem forçar o governo australiano e possivelmente outras partes não-governamentais envolvidas na remoção forçada, tais como as escolas religiosas, a reconhecer brechas na lei e oferecer compensações pelos danos sofridos:

Em última instância, os governos serão forçados a enfrentar a questão da responsabilidade pela remoção forçada. É melhor que isso se dê de uma forma equitativa, eficiente e construtiva, do que de um modo que seja injusto, ineficiente e contencioso.¹⁰²

Em resposta aos processos abertos contra o governo canadense por algo em torno de cinco a oito mil ex-internos forçados, que o governo inicialmente contestou, as autoridades canadenses começaram a negociar os pagamentos. Em 1997-98, o governo resolveu 220 reivindicações fora dos tribunais, pagando mais de vinte milhões de dólares a ex-vítimas das escolas dirigidas unicamente pelo governo federal, em casos nos quais os funcionários foram condenados por abuso sexual.¹⁰³ Em 1998-99, cerca de oito milhões de dólares foram pagos a setenta supostas vítimas de abuso, com os pagamentos variando entre vinte mil e duzentos mil dólares.¹⁰⁴ De acordo com dados fornecidos pelo governo canadense, até 21 de maio de 2007, o valor total dos litígios em relação aos pensionatos indígenas alcançava 120,7 milhões, sendo que o valor total concedido pelas decisões do ADR pelos danos atingiram 128,2 milhões.¹⁰⁵ Portanto, é inquestionável que é financeiramente benéfico para o governo australiano seguir o modelo de uma Comissão de Verdade e Reconciliação com um Programa de Reparações anexo, em vez de continuar numa trilha *ad hoc* de litígios e pedidos de compensação das vítimas.

O modelo proposto na Lei Tasmaniana e na Lei de Compensação tem vários defeitos. Primeiro, o processo burocrático, que se completa num curto período de tempo, deixa de envolver a comunidade mais ampla. O Assessor para as Gerações Roubadas apresentará um relatório ao Parlamento, mas é lamentável que o processo não dê voz às vítimas para que contem publicamente suas histórias, de um modo que reconhecesse a heterogeneidade da população ATSI. Isso ofereceria também uma oportunidade para renovar o vigor das línguas ATSI, particularmente à luz do fato de que foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos da ONU um documento que descreve o status oficial de não-reconhecimento das línguas ATSI.¹⁰⁶

Uma Comissão de Verdade e Reconciliação traz vários benefícios, com audiências simultâneas em cada estado ou território, tendo como comissários membros das comunidades indígenas e não-indígenas. Ela significará um afastamento positivo dos modelos contenciosos até agora mal-sucedidos. Além

disso, deve-se anexar um Programa de Reparações às Comissões de Verdade e Reconciliação e conceder compensações de forma coerente, nas quantias recomendadas pela Lei Tasmaniana e pela lei de Compensação.

A comunidade australiana tem, em larga medida, tentado suprimir um capítulo muito triste de sua história, ou pelo menos lidar com ele de forma muito superficial. Tendo em vista as conseqüências em curso sofridas pelos descendentes das Gerações Roubadas, o povo australiano e, em particular, seu governo, não pode negar os fatos de seu passado, por mais que tenham sido interpretados de forma diferente. A unidade e a reconciliação entre os australianos indígenas e não-indígenas dependem de apurar a verdade, lembrar o passado e reescrever de forma correta a história do país. A verdade é necessária para a catarse social do povo ATSI e é parte essencial do reconhecimento nacional dos males que a remoção das crianças ATSI de suas famílias e comunidades continuam a causar à saúde, ao emprego, à educação e à situação social dos aborígenes e insulares do estreito de Torres de hoje.

NOTAS

1. A Austrália tem oficialmente dois grupos de povos indígenas que são chamados de aborígenes e insulares do estreito de Torres. Neste artigo, utilizamos o acrônimo ATSI. Ver Australian Federal Government, Department of Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, *Indigenous fact sheet*, disponível em <http://www.atsia.gov.au/Facts/docs/FS_series23.pdf>, consultado em 14 de junho de 2007.
2. Human Rights and Equal Opportunity Commission, *Bringing them home: report of the national inquiry into the separation of Aboriginal and Torres Strait Islander child*, Canberra, AGPS, 1997, [doravante *Bringing them home*], disponível em <http://www.humanrights.gov.au/social_justice/stolen_children/how_to.html>, consultado em 20 de janeiro de 2007, p. 31.
3. Um resumo de toda a legislação sobre "remoção" e assistência social geral pode ser encontrado em *Bringing them home*, nota 2, pp. 600-648.
4. Nigel D'Souza, "Authors of our own History: the challenge for all Australians presented by the Final Report of the Human Rights Commission National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families Forum-The Stolen Generation: from removal to reconciliation-authors of our own History", *University of New South Wales Law Journal*, v. 21, 1998, pp. 204, 205 citando um release para a imprensa da SNAICC de 4 de agosto de 1991, Dia Nacional das Crianças aborígenes e insulares.
5. *Bringing them home*, nota 2, pp. 2-3.
6. Ver *Ibid.*, que cita a amplitude das provas apresentadas ao Inquérito Nacional.
7. Anne Orford, "Commissioning the Truth", *Columbia Journal of Gender and Law*, v. 15, 2006, p. 867.
8. Em 1989, a Subcomissão das Nações Unidas sobre Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias confiou a Theo van Boven a tarefa de realizar um estudo sobre o direito a restituição,

compensação e reabilitação para vítimas de flagrantes violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, levando em conta normas relevantes existentes sobre direitos humanos internacionais e decisões pertinentes e opiniões dos órgãos internacionais de direitos humanos. Ver Theo van Boven, Final Report of the Special Rapporteur of the United Nations, *Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 (1993).

9. Van Boven, Final Report of the Special Rapporteur of the United Nations, *Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 (1993), p. 4.

10. Priscilla Hayner, *Unspeakable truths: facing the challenges of truth commissioners* Routledge, Nova York e Londres, 2002, pp. 17-18, 313.

11. Ver *Bringing them home*, nota 2, p.15, sobre remoções contemporâneas de crianças ATSI até a publicação do relatório em 1997, tais como sentenças de não-custódia aplicadas aos povos indígenas.

12. Ver discussão da transferência intergeracional dos efeitos da remoção forçada discutidos em *Bringing them home*, nota 2, pp.174-175, 188-189 e 481-483. Ver também pesquisa sobre a associação de traumas passados não resolvidos sofridos por muitas gerações dos povos ATSI com o atual abuso sexual de crianças em comunidades indígenas, em Janet Stanley, "Child sexual abuse in Indigenous communities", trabalho apresentado na conferência Abuso Sexual Infantil: Resposta da Justiça ou Solução Alternativa, promovida pelo Instituto Australiano de Criminologia e realizada em Adelaide, 1-2 de maio de 2003, disponível em <<http://www.aic.gov.au/conferences/2003-abuse/stanley.pdf>>, acessado em 26 de agosto de 2007.

13. Ver International Center for Transitional Justice (ICTJ), "Canada-Background," março de 2007, disponível em <<http://www.ictj.org/en/where/region2/513.html>>, acessado em 14 de junho de 2007. Ver também Canadian Indian Residential Schools Settlement Agreement, Schedule N: Mandate for the Truth and Reconciliation Commission, 8 de maio de 2006, [doravante Acordo de Pagamento IRS], 5, §4(c), disponível em <<http://www.irsr-rqpi.gc.ca/english/index.html>>, acessado em 14 de junho de 2007.

14. Acordo de Pagamento IRS, nota 13. Ver também *Bringing them home*, nota 2, p. 231.

15. Coral Dow, Parlamento da Austrália-Biblioteca Parlamentar, *E-Brief: the stolen generation*, publicado em abril de 2000 (atualizado em julho de 2006), disponível em <<http://www.aph.gov.au/library/intguide/SP/Stolen.htm>> acessado em 6 de maio de 2007. Ver também *Bringing them home*, nota 2, pp. 16-17 sobre audiências em toda a Austrália, apoio concedido a testemunhas que dão informações confidenciais e a obrigação do HREOC de arquivar todas as provas e documentos apresentados ao inquérito.

16. Peter Read, *A rape of the soul so profound*, Allen and Unwin, 1999, pp. 25-26.

17. Ibid, p. 26.

18. Centro de Defesa do Interesse Público, documento apresentado ao Comitê de Referências Legais e Constitucionais do Senado: Inquérito sobre as Gerações Roubadas, Parlamento da Austrália, Canberra 2000, disponível em <<http://www.austlii.edu.au/au/other/IndigLRes/2000/1/index.html>>, acessado em 23 de Julho de 2003 [doravante documento PIAC], p. 29.

19. Antonio Buti, "Unfinished business: The Australian stolen generations", *E-Law Murdoch*

University Electronic Journal of Law, 7(4), 2000, disponível em <<http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v7n4/buti74.html>>, acessado em 14 de junho de 2007, par. 21.

20. *Bringing them home*, nota 2, p. 306.

21. *Bringing them home*, nota 2, pp. 245-249.

22. Ver Pablo de Greiff, "Justice and reparations" em Pablo de Greiff (ed.), *The handbook of reparations*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 468.

23. Comitê do Dia do Arrependimento, "A national sorry day", atualizado em 16 de maio de 1998, disponível em <<http://www.austlii.edu.au/special/rsjproject/sorry>>, acessado em 23 de maio de 2007.

24. Kay Schaffer & Sidonie Smith, *Human rights and narrated lives: the ethics of recognition*, Victoria, Palgrave Macmillan, 2004, p. 107.

25. Buti, nota 19, par. 33.

26. *Bringing them home*, nota 2, p. 344, citando o princípio 14 de van Boven.

27. *Ibid.*, p. 389.

28. *Bringing them home*, nota 2, p. 30.

29. Buti, nota 19, par. 43.

30. Matthew Story, "The stolen generations: more than just a compo case", *Indigenous Law Bulletin*, v. 3, n. 86, 1996.

31. Link-up NSW, Submission 186 part III, pp. 30-31 citado em *Bringing them home*, nota 2, p. 185.

32. *Bringing them home*, nota 2 acima, p. 185.

33. *Bringing them home*, nota 2 acima, pp. 141-142.

34. Ver Anne Orford, "Commissioning the truth", nota 7, p. 883.

35. Vasuki Nesiah, "Gender and truth commission mandates", International Center for Transitional Justice, disponível em <www.ictj.org>, acessado em 10 de julho de 2007.

36. *Ibid.*, p. 2.

37. Priscilla Hayner, "Unspeakable truths", nota 10, p. 78.

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. Comitê de Referências Legais e Constitucionais do Senado, Parlamento da Austrália, *Healing: a legacy of generations*, (2000) [1.3], 30 de novembro de 2003, disponível em <http://www.aph.gov.au/Senate/committee/legcon_ctte/completed_inquiries/1999-02/stolen/report/index.htm>, acessado em 23 de julho de 2007, [doravante Relatório do Comitê do Senado].

41. *Ibid.*, Recomendações 1, 2 e 6.

42. *Ibid.*, Recomendações 7-9.

43. Coral Dow, Parlamento da Austrália, nota 15.

44. Commonwealth, *Legal and Constitutional References Committee. Report: government response*, Parliament of Australia, Senate Hansard, 28 de junho de 2001, disponível em <<http://>

parlinfoweb.aph.gov.au/piweb//view_document.aspx?TABLE=hansards&ID=1902233>, acessado em 25 de março de 2007.

45. Ver *Bringing them home*, nota 2, p. 15 sobre provas de remoções contemporâneas de crianças ATSI até a publicação do relatório em 1997.

46. Ver também os princípios do Grupo de Trabalho Canadense sobre Verdade e Reconciliação e dos Diálogos Exploratórios (1998-1999), que incluem ser acessível, centrado na vítima, público/transparente, holístico, abrangente, educacional e voltado para o futuro em termos da reconstrução e renovação das relações aborígenes e da relação entre canadenses aborígenes e não-aborígenes no Acordo de Pagamento IRS, nota 13, 1: Princípios.

47. *Bringing them home*, nota 2, pp. 303-307.

48. Documento PIAC, nota 18, p. 32.

49. Ver Penelope Debelle e Jo Chandler, "Stolen generation payout", *The age*, 2 de agosto 2007, nacional, disponível em <<http://www.theage.com.au/news/national/stolen-generation-payout/2007/08/01/1185647978562.html>>, acessado em 26 de agosto de 2007, para mais discussão sobre a decisão.

50. Nick Bryant, "The agony of Australia's stolen generation", *BBC News*, 9 de agosto de 2007, internacional, disponível em <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/6937222.stm>>, acessado em 26 de agosto de 2007.

51. *Ibid.*, p. 3.

52. *Ibid.*, p. 33.

53. Documento PIAC, nota 18, p. 32.

54. Martha Minow, "The hope for healing: what can truth commissions do?" em Robert I. Rotberg e Dennis Thompson (eds.), *Truth v justice: the morality of truth commissions*, 2000. Ver também Anne Orford, "Commission the truth", nota 7.

55. Stolen Generations of Aboriginal Children Act 2006, §§ 5(1)(d) e 5(2)(c).

56. *Ibid.*, §5(3)(b).

57. *Ibid.*, §11(1)(a).

58. *Ibid.*, §11(2).

59. *Ibid.*, §11(1)(b).

60. *Ibid.*, §7.

61. *Ibid.*, §6(3). Ver também Office of the Stolen Generations Assessor, State Government of Tasmania, disponível em <<http://www.dpac.tas.gov.au/stolengeneration/index.html>>, acessado em 1º de junho de 2007.

62. Stolen Generations of Aboriginal Children Act 2006, §21.

63. *Ibid.*, §18.

64. Ver Brinton Lykes e Marcie Mersky, "Reparations and mental health: psychosocial interventions towards healing, human agency, and rethreading social realities" em Pablo de Greiff (ed.) *The handbook of reparations*, 2006, pp. 589, 605.

65. Ibid., pp. 605-606.
66. Ibid., §20(1).
67. Ibid., §20(2).
68. Ibid.
69. Australian Bureau of Statistics, "4704.0-The health and welfare of Australia's Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples", 29 de agosto de 2005, disponível em <<http://www.abs.gov.au/Ausstats/abs@.nsf/Lookup/3919938725CA0E1FCA256D90001CA9B8>>, acessado em 22 de abril de 2007.
70. Release de imprensa dos Democratas Australianos, "Bartlett tables stolen generation compensation bill", 28 de março de 2007, disponível em <http://www democrats.org.au/news/index.htm?press_id=5774>, acessado em 7 de maio de 2007.
71. Jaime E. Malamud-Goti e Lucas Sebastián Grosman, "Reparations and civil litigation: compensation for human rights violations in transitional democracies" em Pablo de Greiff (ed.), *The handbook of reparations*, 2006, p. 555.
72. Ibid.
73. Dot West, presidente, Associação Nacional da Mídia Indígena da Austrália, Boyer Lectures (1993) citado em *Indigenous Australia*, Australian Museum 2004, disponível em <<http://www.dreamtime.net.au/index.cfm>>, acessado em 23 de julho de 2007.
74. Relatório do Comitê do Senado, nota 40, pars. 2.47, 8.123.
75. Ver Malamud-Goti, nota 71 acima, pp. 539, 541.
76. Zita Antonios, *Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Report 1998*, 1998, 18, disponível em <http://www.humanrights.gov.au/social_justice/sjreport98/index.html>, acessado em 25 de março de 2007.
77. Acordo de Pagamento IRS, nota 13, 7, §7(a) e (c).
78. Ibid., 6, §6(d).
79. Ibid., 3, §2(b). O acordo IRS prevê, no entanto, vários eventos nacionais.
80. Dori Laub, "Bearing witness, or the vicissitudes of listening and an event without a witness: truth, testimony and survival" em Soshana Felman e Dori Laub (ed.) *Testimony: crisis of witnessing in literature, psychoanalysis, and history*, 1992, citado em Schaffer, nota 24, pp. 21, 109.
81. Ibid.
82. Ver Schaffer, nota 24 acima, p. 97 para uma discussão do poder do filme de emocionar as platéias e educar sobre a experiência da remoção forçada, bem como a suspeita levantada sobre o potencial para universalizar e comercializar a experiência das Gerações Roubadas.
83. Schaffer, nota 24 acima, p. 111.
84. Ibid.
85. Ver seção 5(3) da Lei Tasmaniana e da Lei de Compensação.
86. Em consequência do Erro Relativo Padrão, as diferenças no resultado não se deveram a

comparação direta de estimativas. Em vez disso, usou-se teste de significação, o processo de determinar se dois grupos de população têm diferentes taxas de estimativa depois de levar em conta a incerteza causada pela amostragem. Ver Ministerial Council for Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs (MCATSIA), *Evaluation of responses to the bringing them home report*, 2003, disponível em <<http://www.mcatsia.gov.au>>, acessado em 25 de março de 2007, p. 6.

87. Ibid., p. 8.

88. Ibid.

89. Ibid.

90. Ibid., p. 9.

91. "Decolonization and Healing: Indigenous Experiences in the United States, New Zealand, Australia and Greenland", trabalho preparado para The Aboriginal Healing Foundation por Linda Archibald, 2006, disponível em <<http://www.ahf.ca/publications/research-series>>, acessado em 23 de maio de 2007.

92. Ibid, p. 18.

93. Australian National Audit Office, "The Aboriginal and Torres Strait Islander Health Program Follow-up Audit", The Auditor-General Report No. 15 Performance Audit on Department of Health and Ageing, Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATIC), 2002/2003, apresentado em 29 de outubro 2002, disponível em <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/2002-03_Audit_Report_15.pdf>, acessado em 23 de maio de 2007, par. 1.5.

94. Ver, por exemplo, Anexo 1 da Lei de Reabilitação e Apoio das Vítimas (NSW).

95. Documento PIAC, nota 18, p. 34.

96. Ibid.

97. Ver Christopher J. Colvin, "Reparations program in South Africa", em Pablo de Greiff (ed.), *The handbook of reparations*, 2006, pp. 200-201.

98. ICTJ, nota 13.

99. De Greiff, nota 22, p. 456.

100. Ibid., pp. 456-457.

101. Ibid., 439.

102. Documento PIAC, nota 18, p. 10.

103. Ibid., p. 16.

104. Ibid.

105. Essas estatísticas incluem todos os indivíduos que entraram com processo litigioso e todos os indivíduos que haviam participado do projeto-piloto do governo canadense. Ver "Indian Residential School Statistics, Indian Residential Schools Resolution Canada", disponível em <http://www.irsr-rqpi.gc.ca/english/dispute_resolution_adr_decisions.html>, acessado em 23 de maio de 2007.

106. Lester Irabinna Rigney, "Building stronger communities: Indigenous Australian rights in education and language", Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão da Promoção & Proteção dos Direitos Humanos, Sessão 19, 25 de julho de 2001, disponível em <<http://www.fatsil.org/papers/research/rigney-1.htm#contact>>, acessado em 23 de março de 2007.



ELIZABETH SALMÓN G.

Professora de Direito Internacional e Coordenadora do Mestrado em Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Peru.

Endereço: Pontificia Universidad Católica del Perú Departamento de Derecho Av. Universitaria s/n cdra. 18 - San Miguel Lima - Perú

Email: esalmon@pucp.edu.pe

RESUMO

Este artigo tem como finalidade procurar por uma possível fundamentação jurídica da luta contra a pobreza, inclusive em contextos pós-conflito, levando em consideração o princípio dos direitos humanos e da ordem internacional contemporânea.

ABSTRACT

This article proposes to find a possible legal basis for the fight against poverty, even in post-conflict contexts, taking into consideration the principle of human rights and the contemporary international order.

RESUMEN

La finalidad de este artículo consiste en acercarnos hacia una posible fundamentación jurídica de la lucha contra la pobreza, incluso en contextos post conflicto, que tenga en cuenta un principio del orden internacional contemporáneo y de los derechos humanos.

Original em espanhol. Traduzido por Maria Lúcia Marques.

PALAVRAS-CHAVE

Conceito de pobreza – Desenvolvimento – Conflito armado – Direitos humanos – Luta contra a pobreza



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

O LONGO CAMINHO DA LUTA CONTRA A POBREZA E SEU ALENTADOR ENCONTRO COM OS DIREITOS HUMANOS¹

Elizabeth Salmón G.

Fases da luta contra a pobreza

Certamente a própria compreensão do fenômeno da pobreza é controversa e complexa, porque encerra diversos problemas e dimensões. Além disso, não se trata de um conceito estático, mas, como aponta Nowak, os conceitos de pobreza e desenvolvimento, bem como sua relação com os direitos humanos foram mudando através do tempo.²

De fato, num primeiro momento, esse conceito foi abordado com uma visão puramente econômica. A pobreza, desde os anos setenta, era entendida como a falta significativa de recursos. Ainda, entendia-se que o livre mercado traria consigo o desenvolvimento econômico, capaz de resolver a pobreza. Não obstante, a aplicação dessas políticas econômicas gerou um aumento do índice de pobreza e produziram novas violações dos direitos humanos em nome do mercado e das políticas dos Estados do norte, propensos a apoiar governos ditatoriais do sul, desde que colaborassem com seus objetivos.

Uma segunda etapa se iniciou no fim dos anos setenta, a partir do enfoque do “direito ao desenvolvimento” e do “direito do desenvolvimento”. Desta maneira, a Carta da Organização para a Unidade Africana, atualmente União Africana, elaborada em 1981, incluiu em seu artigo 22º, a idéia de uma nova ordem econômica internacional mais justa e humana. A idéia de desenvolvimento surge, então, como um direito inalienável de todos os seres humanos. Os povos deveriam participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual fossem cumpridos plenamente todos os direitos humanos.

Ver as notas deste texto a partir da página 164.

Finalmente, durante a década de noventa, a luta contra a pobreza foi enfocada a partir da condicionalidade da cooperação internacional na promoção dos direitos humanos. Tal condicionalidade foi orientada em dois sentidos: uma condicionalidade negativa, que implicava não cooperar com governos que violassem os direitos humanos de forma grave e sistemática; e uma condicionalidade positiva, que implicava o compromisso de colaborar em programas de promoção e difusão dos direitos humanos e na democratização de Estados que respeitassem tais direitos.

A pobreza como fenômeno multidimensional: definições e colaborações na visão dos direitos humanos

Esta mudança de paradigmas e enfoques na compreensão da pobreza também se reflete na afirmação do Banco Mundial, que afirmou, em 2000, que, “dos 6 bilhões de pessoas, 2.8 vivem com menos de 2 dólares por dia e 1.2 bilhões com menos de 1 dólar por dia. De cada 100 crianças, 6 não chegam ao primeiro ano de vida e 8 não sobrevivem aos 5 anos. De cada 100 crianças que atingem a idade escolar, 9 meninos e 14 meninas não vão à escola”.³ Esses dados nos permitem avaliar que o conceito de pobreza ultrapassa a concepção tradicional relacionada à baixa renda e ao consumo: engloba também outros padrões como saúde e educação.

Da mesma forma, a pobreza definida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, como “uma situação que impede o indivíduo ou sua família de satisfazer uma ou mais necessidades básicas e participar plenamente da vida social”,⁴ se caracteriza como um fenômeno fundamentalmente econômico. Todavia, o conceito reconhece sempre a existência de dimensões sociais, políticas e culturais.⁵

Atualmente não se fala só de pobreza, mas também de “extrema pobreza”, uma categoria que envolve uma situação mais complexa e grave, que requer atenção prioritária. Arjun Sengupta,⁶ especialista das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Extrema Pobreza, aponta que a diferença entre pobreza e extrema pobreza é, essencialmente, uma questão de grau, de menor acesso a bens e serviços, que, segundo o PNUD, não permite satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência.⁷ Nesse sentido, Sengupta mostra que a extrema pobreza se caracteriza como “uma combinação de vários fatores – escassez de renda, falta de desenvolvimento humano e exclusão social – que incluem as noções de precariedade e privação de capacidades”. Isso tem como conseqüência a exclusão social das pessoas, ou seja, a restrição da condição de cidadão e, portanto, de sua condição de sujeito de direito, o que resulta na negação dos seus direitos e liberdades fundamentais.⁸

Da mesma forma, o grupo de especialistas *ad hoc* das Nações Unidas, criado para a elaboração de princípios reitores para a aplicação das normas vigentes sobre direitos humanos no contexto de extrema pobreza, que chamaremos de Grupo de Especialistas, indicou que as organizações internacionais e as instituições

especializadas chegaram a um consenso sobre o conceito de “extrema pobreza”. Seria “uma negação dos direitos fundamentais da pessoa humana [que] impede a realização efetiva dos direitos humanos”.⁹ Assim, a generalização da pobreza extrema inibe o pleno e eficaz usufruto dos direitos humanos.¹⁰

A extrema pobreza, portanto, se refere não só a um problema econômico, mas também a um problema mais complexo, em diferentes esferas, como a social e a cultural, tornando-se também um problema político,¹¹ que afeta diretamente o desenvolvimento humano e, portanto a satisfação dos direitos humanos.

Por essa razão, segundo o Grupo de Especialistas, o problema deve ser enfrentado inicialmente a partir da extrema pobreza. Qualquer estratégia para solucionar o problema, deverá concentrar-se na extrema pobreza como ponto de apoio para o restabelecimento dos direitos das pessoas e das populações mais excluídas e constantemente mais ignoradas.¹²

A partir da conjugação destas afirmações, tem-se uma definição da pobreza enquadrada nos direitos humanos. O relatório PNUD de 2000 introduziu um conceito de *desenvolvimento humano*, no qual estabeleceu que esse vai além da renda e do crescimento econômico; engloba as potencialidades e capacidades da população. Esse desenvolvimento é o resultado do processo que incorpora fatores sociais, econômicos, demográficos, políticos, ambientais e culturais. Dele participam, de maneira ativa e comprometida, os diferentes atores sociais.¹³ Desse ponto de vista, a pobreza surge como a ausência ou negação do desenvolvimento humano, na medida em que esse desenvolvimento dá prioridade aos pobres, ampliando suas opções e oportunidades.

Conclui-se então que o problema da pobreza pode ser apresentado de duas perspectivas diferentes: a primeira denominada “pobreza de renda”, que se refere basicamente à ausência de renda que satisfaça as necessidades mínimas; e a segunda, “pobreza humana”, relacionada à falta de capacidades básicas, como a desnutrição e doenças, entre outras. Esta postura foi adotada por Amartya Sen, que considera que a pobreza, antes de ser uma situação de baixa renda, deve ser vista como privação das capacidades básicas, embora reconheça que a ausência de renda é uma das principais causas da pobreza.¹⁴

Nessa perspectiva, os recursos econômicos são a condição necessária para a satisfação das condições mínimas e, portanto, do desenvolvimento das capacidades. Não obstante, deve-se considerar que nem toda falta de capacidades configura pobreza: em primeiro lugar, porque só se deve considerar aquelas capacidades básicas; e, em segundo lugar, porque se a ausência dessas condições for ligada a motivos alheios aos econômicos, como, por exemplo, a problema de saúde permanente, não se pode concluir que estamos diante de uma condição de pobreza, mas de baixo nível de bem-estar geral. Em termos gerais, para que se possa falar de pobreza, devemos nos referir à falta de capacidades consideradas básicas pela sociedade, ao mesmo tempo em que a falta de disposição de recursos tem um papel importante nas causas desse baixo nível de bem-estar.¹⁵

Precisamente para combater a pobreza, é necessário postular a efetiva aplicação e garantia dos direitos humanos. Um primeiro vínculo entre os direitos humanos e a pobreza é a discriminação a que são submetidas as pessoas em situação de pobreza. Essa discriminação contribui para a marginalidade social e alimenta o círculo vicioso no qual o indivíduo pobre nunca deixará de ser pobre, porque não tem oportunidades para sair dessa situação.¹⁶

Essa primeira abordagem nos permite compreender a relação da pobreza com outros elementos. A discriminação da pobreza certamente atenta contra os direitos humanos, mas essa discriminação é uma violação de direitos, que advém de outras causas que lançaram o indivíduo na situação de pobreza. A discriminação, sem jamais querer justificá-la, é, de fato, a “conseqüência” – não-razoável – de uma situação a que chegou o indivíduo pela negação de outros direitos. Ou seja, a discriminação pode levar à pobreza, assim como a pobreza pode levar à discriminação.¹⁷

Os direitos negados pela condição de pobreza ou, em outras palavras, cuja negação pode levar a uma situação de pobreza, podem ser tanto civis e políticos como econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de Copenhague, de 1995, debateu a ausência de renda e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, a fome e a desnutrição, a falta de saúde, a falta de acesso ou de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da morbidade e da mortalidade por doenças, falta de moradia ou moradia inadequada, meios que não oferecem condições de segurança e discriminação e exclusão sociais.¹⁸

Podemos então nos referir à alimentação, ao vestuário, ao trabalho, à moradia e à educação como os direitos relacionados à exclusão pela pobreza, cuja conseqüência é a violação do direito mais básico de todos: o direito à vida.

Ocorre que a violação do direito à vida – entendendo-se como vida digna – contribui para uma situação de pobreza e vice-versa, que se reflete nos números relacionados à mortalidade, resultante da situação de pobreza.¹⁹ Todavia o direito à vida²⁰ também se vê afetado quando, sem que se provoque ou tolere a morte das pessoas, se atenta contra a “qualidade de vida”, noção que foi desenvolvida pela jurisprudência internacional nos últimos anos. Dessa maneira, a afetação deste direito se dá de duas formas diferentes: (i) como conseqüência da falta do cumprimento de outros direitos aos quais nos referimos; e, (ii) como uma afetação direta, com os demais direitos, à chamada “qualidade de vida” a que todas as pessoas têm direito.

O primeiro tipo de dano é a morte de muitas pessoas por causa da pobreza.²¹ No entanto, não se deve descuidar da outra dimensão desse direito, que é a que se refere a uma “vida digna” ou a uma adequada “qualidade de vida”. Esses termos estão ligados ao fato de que não basta que o Estado garanta a todas as pessoas a não-privação arbitrária de sua vida, mas deve ter condições de garantir uma vida em que

as pessoas tenham possibilidade de desenvolver-se e usufruir as comodidades mínimas, como saúde, educação e trabalho digno, entre outros. Sobre esse aspecto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos se pronunciou no caso Villagrán Morales da seguinte maneira:

[...] em essência, o direito fundamental à vida compreende não só o direito de todo ser humano de não ser privado da vida arbitrariamente, mas também o direito ao acesso às condições que lhe garantam uma existência digna. Os Estados têm obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que não seja violado esse direito básico e, em particular, o dever de impedir que seus agentes atentem contra ele.²²

Da mesma maneira, o Grupo de Especialistas se pronunciou a respeito:

Com relação à ameaça ao direito à vida que a extrema pobreza implica, o Grupo de Especialistas ad hoc mostra que a consideração do direito à vida nas jurisprudências regionais, tal como na jurisprudência internacional, evolui para questões que, além da sobrevivência biológica, vinculam esse direito a uma existência digna, conforme o enfoque adotado em sucessivas resoluções da Comissão de Direitos Humanos.²³

Dessa maneira, quando se priva grande parte da população do acesso a serviços considerados básicos para o desenvolvimento humano, na verdade se está negando a ela uma adequada qualidade de vida, pois sem moradia adequada, roupa, água potável e abrigo, uma pessoa não poderá desenvolver-se normalmente na sociedade.

Tal como apontaram Cançado Trindade e Abreu Burelli em seus votos para a sentença de fundo no caso Villagrán Morales, a qualidade de vida conceitua o direito à vida como pertencente, ao mesmo tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, bem como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que ilustra a interrelação e a indivisibilidade de todos os direitos humanos.²⁴ Desse modo, embora a pobreza não esteja diretamente relacionada com a afetação de todos os direitos humanos, dado o caráter indivisível desses, será necessária uma estratégia global para combatê-la.²⁵

No âmbito dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais, é equivocada a prática dos Estados de considerá-los normas programáticas, cujo desenvolvimento imediato não é possível porque implicaria uso de recursos econômicos para seu cumprimento. Como destacou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, CDESC, embora a plena realização dos direitos possa ser conseguida de maneira paulatina, as medidas que visam alcançar este objetivo devem ser adotadas em prazo razoavelmente breve, após o início de vigência do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, PIDESC.²⁶ Por essa razão, é discutível o argumento da progressividade para evitar implementar esses direitos. Na luta contra

a pobreza, todos os direitos envolvidos, como o direito à saúde ou à moradia, têm um papel muito importante, razão pela qual não se pode permitir que os Estados deixem de cumprir suas obrigações internacionais, usando tais argumentos.

Na realidade peruana, tal raciocínio foi adotado pelo Tribunal Constitucional na sentença 2945-2003-AA/TC, que concedeu proteção a uma pessoa com HIV/AIDS, reconhecendo seu direito ao recebimento constante dos medicamentos necessários para o tratamento. Houve, assim, contradição no argumento do Estado, no sentido de que o direito à saúde foi também considerado como uma norma programática, pela qual não era obrigado a dar atenção sanitária, nem prover medicamentos gratuitamente. Sobre o tema, o Tribunal Constitucional, na mesma sentença, destacou que, ao se tratar de direitos sociais, devem-se reconhecer também princípios como a solidariedade e o respeito à dignidade humana, que constituem pilares fundamentais do Estado Social de Direito.²⁷

Não é também completamente correta a idéia de que, de um lado, a implementação de direitos econômicos, sociais e culturais demandará sempre do Estado grandes investimentos e, de outro lado, a implementação dos direitos civis e políticos demandará apenas a abstenção do Estado em realizar condutas proibidas nos tratados.

Quanto a isso, deve-se observar, como foi apontado pelo CDESC, que muitos dos direitos econômicos, sociais e culturais são suscetíveis de imediata implementação. Esse é o caso, por exemplo, do direito a igual remuneração por igual trabalho, de fundação e filiação a sindicatos e dos pais escolherem as escolas de seus filhos, entre outros.²⁸

Todos esses direitos encontram seu ponto de convergência em um valor superior, a dignidade da pessoa. Esse valor é contemplado no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e reconhecido em inúmeras oportunidades por diferentes documentos internacionais, como as resoluções da Comissão de Direitos Humanos nº 2002/30²⁹ e nº 2005/16.³⁰ Essas resoluções estabelecem que a extrema pobreza e a exclusão social constituem uma violação à dignidade humana. No mesmo sentido, a Assembléia Geral das Nações Unidas se manifestou em sua resolução nº 59/186.³¹

A idéia é que os direitos humanos funcionem como uma espécie de garantia para evitar a situação de pobreza que afete a dignidade humana e crie situações de exclusão. Desse modo, as políticas de luta contra a pobreza serão mais efetivas na medida em que forem baseadas nos direitos humanos.³² Cabe, portanto, aos Estados, encarregados de promover e garantir o efetivo cumprimento dos direitos humanos, implementar adequadamente os direitos mais básicos, que assegurem às pessoas uma vida digna. Para alcançar este objetivo, é necessário partir, em primeiro lugar, do reconhecimento dos direitos do indivíduo sem recursos e das obrigações dos governos e da comunidade internacional.³³

Nem todos os direitos humanos poderão ser incluídos no mínimo requerido para a erradicação da pobreza, mas apenas só os considerados essenciais para que toda pessoa possa desenvolver basicamente suas capacidades.³⁴ Entre esses direitos,

como aponta o CDESC, estão o direito ao trabalho, a um nível de vida adequado, à moradia, à alimentação, à saúde e à educação.³⁵ Trata-se definitivamente dos direitos humanos que constituem um padrão mínimo de satisfação das condições de vida.

A luta contra a pobreza no contexto pós-conflito

A luta dos Estados e da comunidade internacional para assegurar a cada pessoa os direitos humanos que constituam um padrão mínimo de satisfação das condições de vida, torna-se ainda mais complexa, quando coexiste com as seqüelas de um conflito armado.

Segundo um relatório preparado por Jane Alexander para o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, DFID, os efeitos de um conflito nos níveis de pobreza incluem o impedimento do crescimento econômico e da produtividade na esfera macroeconômica, bem como a destruição das instituições estatais e da infra-estrutura pública. Sob uma perspectiva microeconômica, os indivíduos e as comunidades vivenciam uma crescente insegurança, perda de bens e de trabalho, além da redução do acesso a serviços públicos essenciais.³⁶

O relatório também aponta que as violações dos direitos humanos cometidas durante um conflito estão inexoravelmente ligadas à potencialização da pobreza.³⁷ Ou seja, as pessoas que estão em situação de pobreza – sobretudo de pobreza extrema – são mais vulneráveis à violação de seus direitos humanos num cenário de conflito armado. Nesse sentido, os Princípios de Limburgo das Nações Unidas sobre a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1987, estabelecem em seu parágrafo 65 que “[a] violação sistemática dos direitos econômicos, sociais e culturais prejudica a verdadeira segurança nacional e pode pôr em risco a paz e a segurança internacionais [...]”.

No caso peruano, essa afirmação se vê reforçada pelo que estabelece a Comissão da Verdade e Reconciliação do Perú, CVR,³⁸ em seu relatório final:

Existiu uma evidente relação entre exclusão social e intensidade da violência. Não foi casual que quatro dos [lugares] mais afetados pelo conflito armado interno estivessem localizados por diferentes estudos [...] na lista dos cinco [...] mais pobres do país. [...] Isso não significa que a pobreza seja a causa principal do conflito; no entanto, é possível afirmar que quando se deflagra um processo de violência armada, os setores sociais menos favorecidos são os mais vulneráveis e afetados.³⁹

Além disso, também é possível afirmar que as violações dos direitos humanos perpetradas no contexto do conflito armado peruano foram geradoras de pobreza, o que se evidencia, por exemplo, nos diversos casos de deslocamento forçado, destruição e saques nas comunidades investigadas pela CVR.⁴⁰

Pode-se afirmar assim que existiu, em primeiro lugar, uma estreita relação entre a pobreza e as causas do conflito armado peruano. (Embora a CVR não tenha apontado a pobreza como causa principal do conflito armado, reconhece que foi “um dos fatores que contribuiu para detoná-lo e foi o pano de fundo sobre o qual ocorreu a tragédia”.⁴¹) Em segundo lugar, existiu também uma relação entre a pobreza e o desenvolvimento do conflito: a intensidade da violência variou de acordo com a pobreza da população envolvida; e, finalmente, houve uma relação entre a pobreza e a fase posterior ao fim do conflito armado.

De fato, a violência perpetrada durante vinte anos agravou as difíceis condições econômicas, sociais e culturais pré-existentes no país, sobretudo na área rural. Conforme a CVR,

*[o] conflito armado interno paralisou o processo de desenvolvimento do mundo rural, e deixou graves seqüelas na estrutura produtiva, na organização social, nas instituições educacionais e nos projetos de vida das populações afetadas. Essas repercussões somadas às [...] [produzidas] pela perda do capital humano e pelos saques e destruição dos bens das comunidades, levam à conclusão de que o processo da violência deixou um panorama econômico desolador, com uma imensa quantidade de pessoas afetadas, com as quais a sociedade e o Estado têm uma dívida de reparação.*⁴²

As reparações às vítimas de violações de direitos humanos são um mecanismo complementar às medidas de justiça tradicional, especialmente como forma de restaurar a dignidade humana e reparar o dano causado por estas violações.⁴³ Segundo o que assinala a Corte Internacional de Justiça, “é um princípio de direito internacional (leia-se concepção geral do direito), que toda violação de um compromisso internacional implica obrigação de repará-la de forma adequada”.⁴⁴ as violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado peruano, seja por ação ou omissão,⁴⁵ durante o conflito armado, configuraram violações aos compromissos adquiridos em virtude do PIDCP, do PIDESC e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, entre outros instrumentos internacionais.

Por isso, a CVR apresentou com seu relatório final, o Plano Integral de Reparações, PIR,⁴⁶ que buscou reparar violações dos direitos civis e políticos. No entanto, a prática tanto nacional⁴⁷ como internacional⁴⁸ em matéria de reparações demonstrou que esses direitos não podem ser ressarcidos sem que se considerem os aspectos relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais.⁴⁹

Como resultado, embora a CVR não tenha tido a intenção de apresentar o PIR como uma resposta a violações de ambos os tipos de direitos, sua implementação demonstrou que a divisão entre ambos é extremamente dificultosa.⁵⁰

[O] ‘desenvolvimento’ geralmente se traduz em programas e projetos que constroem a infra-estrutura social e econômica de comunidades locais, [...] enquanto as reparações

*buscam reparar um dano sofrido como conseqüência da violação de direitos humanos. Em alguns casos, o conteúdo das reparações pode se parecer com medidas similares às de desenvolvimento, mas as reparações também contemplam outras medidas, como a compensação monetária, a restituição de direitos e as reparações simbólicas, entre outras, que não necessariamente se assemelham a programas de desenvolvimento, e que emanam com maior clareza, a intenção de 'reparar' o dano causado.*⁵¹

Ademais, a Corte Interamericana emitiu um conceito de reparação no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos:

*A reparação do dano causado pela infração de uma obrigação internacional requer, sempre que possível, a plena restituição [restitutio in integrum], que consiste no restabelecimento da situação anterior. Se não for possível [...], cabe ao tribunal internacional determinar uma série de medidas para, além de garantir os direitos quebrantados, reparar as conseqüências que as infrações criaram, bem como estabelecer o pagamento de uma indenização como compensação pelos danos causados.*⁵²

Guillerot adverte que o PIR não deve tornar-se uma forma de resolver os problemas estruturais, sociais e econômicos do país. Pelo contrário. O Estado tem dois tipos de obrigações distintas com a população. Por um lado, obrigações sociais, independentemente da existência de um conflito ou da condição de vítima, que cumpre por meio de programas governamentais de investimento social em saúde, educação ou moradia. Por outro lado, a obrigação de reparar as vítimas do conflito armado interno, o que deve ser cumprido pela implementação de um plano de reparações, combinando adequadamente medidas simbólicas e materiais, de caráter individual e coletivo.⁵³

Ilustrativamente, o Estado peruano emitiu a Lei nº 28.592, que cria o Plano Integral de Reparaciones dia 28 de julho de 2005, com base nas recomendações da CVR e publicou dia 6 de julho de 2006, o Decreto Supremo 015-2006-JUS, regulamento da referida lei. Embora o regulamento tenha contemplado um ponto não previsto na lei ao estabelecer um programa de reparações econômicas individuais,⁵⁴ essas não foram cumpridas até o momento. Pelo contrário, a maior parte das reparações feitas pelo governo teve como base a lei nº 28.592, e representaram reparações coletivas ou simbólicas, como parques comemorativos e programas gerais em saúde e educação.⁵⁵

Essas medidas se assemelham mais a políticas de desenvolvimento promotoras de direitos econômicos, sociais e culturais – às quais a população tem direito, independentemente da existência ou não de um conflito armado – que a reparações *per se*, o que é uma distorção, tanto dos direitos econômicos, sociais e culturais, como dos mecanismos de reparação. O Estado, em vez de cumprir sua obrigação de reparar as vítimas do conflito armado, anula a obrigação, ao pretender que se considere

cumprida com o reconhecimento e fomento dos direitos econômicos, sociais e culturais, aos quais toda pessoa tem direito, seja ela vítima ou não de um conflito.

Dessa maneira, ocorre uma terceira perda para as pessoas que já estavam em situação de pobreza, antes do início do conflito: a primeira se deu, como já explicamos, quando houve a violação dos direitos que acarretou a situação de pobreza; a segunda, quando precisamente por causa de tal situação e da exclusão social vivida, foram os mais intensamente afetados pela violência armada, tanto nos direitos civis e políticos, como nos direitos econômicos, sociais e culturais; e a terceira, quando o Estado não reconhece que, além de serem titulares de direitos econômicos, sociais e culturais, são titulares, adicionalmente, como vítimas do conflito, do direito à reparação.

Mudança de paradigma e surgimento de obrigações internacionais em um contexto de globalização

O esquema que vem sendo utilizado tradicionalmente como ferramenta na luta contra a pobreza, tanto em contextos de “paz” como em contextos de pós-conflito, não resultou eficaz. Nesse sentido, é necessário ter uma visão muito mais ampla que tenha estreita relação com os direitos humanos de tal forma que adquira uma dimensão jurídica de primeira ordem.

Questionar o assunto em termos de obrigações jurídicas permite, pelo menos, dois caminhos: em primeiro lugar, uma abordagem não só das necessidades, mas também os direitos, o que implica uma verdadeira incidência dos direitos humanos nas políticas públicas, ou seja, que a voz dos pobres seja ouvida (*empowerment of the poor*). Em segundo lugar, a possibilidade de falar também da existência de deveres.

Nesse sentido, conforme o que mostra o Grupo de Especialistas,⁵⁶ é possível afirmar que não ocorre a efetiva redução da pobreza se não se faculta aos pobres a participação nas políticas orientadas com esse fim. Essa percepção implica reconhecê-los como sujeitos de direitos. A redução da pobreza, mais que uma obrigação moral, pode ser configurada como uma obrigação legal.

No entanto, essa obrigação legal deve ser diferenciada da obrigação do Estado de reparar as vítimas de um conflito armado. Como vimos, existe uma clara relação entre o grau de pobreza de uma pessoa e a intensidade da violência em que se vê imersa em um contexto de conflito armado. Portanto, é frequente, e a experiência peruana o demonstra que a maior parte das vítimas de um conflito seja precisamente a população mais pobre.

Embora em muitos casos as reparações coletivas possam ter semelhanças com os programas de desenvolvimento orientados a satisfazer os DESC, considerá-los iguais é uma grave violação dos direitos das vítimas que vivem em situação de pobreza: significa a anulação do direito à reparação, que pereniza o círculo vicioso gerado pela pobreza.

Destaque-se também que as obrigações derivadas dos direitos devem ser

analisadas em relação à obrigação de respeitar, proteger e satisfazer esses direitos. O dever de respeitar implica o dever de não prejudicar direta ou indiretamente o usufruto dos direitos humanos. O dever de proteger requer a adoção de medidas que visam prevenir os abusos por parte de terceiros. O dever de satisfazer, finalmente, consiste na obrigação de adotar medidas legislativas, administrativas e outras orientadas à realização dos direitos.⁵⁷

Ainda, não se pode deixar de considerar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece a interdependência dos direitos. Assim, o usufruto de certos direitos estará condicionado à satisfação de outros mínimos, como os que impeçam que a pessoa chegue à situação de pobreza. Dessa forma, ainda que a pobreza pareça inicialmente relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais, o usufruto dos direitos civis e políticos depende da satisfação dos primeiros.

Uma forma de iniciar o caminho à erradicação da pobreza é observar o desempenho do Estado, do seu dever de tomar todas as medidas razoáveis para tornar realidade o cumprimento dos direitos humanos. Se o próprio Estado se incumbir de realizar todas as ações para que esses direitos sejam efetivamente cumpridos, não poderá ser considerado responsável pelo fato de que alguns desses direitos não se cumpram. Também não se poderá dizer que o Estado não cumpriu sua obrigação. Ademais, pode-se apontar o Estado como responsável quando não toma todas as medidas a seu alcance para assegurar a realização progressiva desses direitos de forma ágil, ou seja, tão logo quanto possível.

No entanto, essa aproximação não exime o fato de que a luta contra a pobreza não é assunto exclusivo do Estado onde ocorre a situação de pobreza. Certamente, compete ao Estado a obrigação de preveni-la, evitá-la e, sobretudo, combatê-la. Contudo, foi a comunidade internacional em seu conjunto que propiciou e criou essas normas internacionais.

Finalmente, cabe acrescentar que, de acordo com as condições atuais do Direito Internacional, é sumamente difícil conseguir configurar um fundamento jurídico que obrigue realmente os Estados a comandar uma luta contra a pobreza. A aproximação positiva dos direitos humanos contempla uma inegável potencialidade a partir da utilização dos mecanismos institucionais existentes para o cumprimento dos direitos humanos. Entre essas medidas, podemos mencionar, por exemplo, a busca da ampliação das estratégias de redução da pobreza e a busca pelo combate às estruturas de discriminação que geram e mantêm a pobreza. É urgente a expansão dos direitos civis e políticos, que têm um papel crucial como ferramentas no avanço desta causa. Nesse contexto, os DESC são obrigatórios e urgentes a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos e não apenas obrigações programáticas. Dão legitimidade à demanda que busca assegurar uma participação significativa dos pobres nos processos de tomada de decisões; criam e fortalecem os mecanismos que, de alguma forma, supervisionam as ações de políticas públicas, entre outras.

NOTAS

1. A versão original deste artigo em espanhol, "El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos", foi publicada na obra coletiva *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*, Antioquia, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios Filosóficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Filosofía e Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, 2007. A autora agradece a Mariana Chacón por seu apoio na revisão desta edição.
2. M. Nowak, *A human rights approach to poverty*, Human Rights in Development, Year Book 2002, Oslo, Nordic Human Rights Publications, 2004, p. 17.
3. The World Bank (J. D. Wolfensohn), *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, World Bank Oxford, Oxford University Press, p. 7.
4. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Desenvolvimento sem Pobreza, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, Quito, 20 - 23 de novembro de 1990.
5. Ibid.
6. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (em inglês, OHCHR), Comissão de Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Relatório apresentado por Arjun Sengupta, Documento E/CN. 4/2005/49 de 11 de fevereiro de 2005, p. 5.
7. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Poverty report 2000: overcoming human poverty*, New York, UNDP, 2000, p. 20. Nowak, *op. cit.*, p. 23.
8. Comissão de Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *op. cit.*, par.12.
9. OHCHR (em inglês), Comissão de Direitos Humanos, Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Relatório Provisório apresentado por José Bengoa, coordenador do Grupo de Especialistas *ad hoc.*, Documento E/CN.4/ Sub.2/2005/20, 6 de julho de 2005, par. 27.
10. Declaração e Programa de Ação de Viena, *Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos*, 1993, par. 14.
11. Ibid., par. 12.
12. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op. cit.*, par. 9.
13. PNUD, *Desenvolvimento sem Pobreza*, *op. cit.*.
14. A. Sen, *Development as freedom*, New York, Anchor Books, 1999. M. Nowak, *op. cit.*, p. 25.
15. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nova York e Genebra, 2004, p. 8.
16. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op.cit.*, par. 12.
17. *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Declaração

aprovada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em inglês, OHCHR) 4 de maio de 2001, Documento E/C.12/2001/10, par. 11.

18. Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995, Documento A/CONF.166/9, par. 19.

19. Segundo o Banco Mundial, em cada 100 lactantes, 6 não chegam ao 1º ano e 8 não sobrevivem até os 5. Dos que chegam à idade escolar, 9 em cada 100 meninos e 14 em cada 100 meninas, não freqüentam a escola. The World Bank, *op.cit.*, p. 5.

20. O direito à vida está garantido em diversos tratados internacionais. Por exemplo, no sistema universal, aparece no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no inciso 1º do artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Já o sistema interamericano está mencionado no artigo 4º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

21. Segundo Thomas Pogge, 81% do produto global cabem a 955 milhões de cidadãos de países desenvolvidos, enquanto paradoxalmente aos 2.735 milhões de pessoas consideradas *pobres*, cabe apenas 1.3%. Ou seja, tal como indica a Anistia Internacional em seu Relatório 2002, "os benefícios da globalização não alcançaram a maioria dos pobres no mundo". Isto trouxe diversas conseqüências, entre elas, a morte de dezoito milhões de pessoas por ano, devido à pobreza. Assim, por exemplo, em 2002, a taxa de mortalidade infantil era de 82%, o equivalente a 10.889 mortes anuais. O Banco Mundial considera "pobres" as pessoas que vivem com menos de 2 dólares diários. Vide T. Pogge, "Symposium World Poverty and Human Rights", *Ethics and International Affairs*, v. 19, n. 1, 2005, p. 1.

22. Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH). Caso dos "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros), Sentença de 19 de novembro de 1999, Série C nº 63, par. 144. Esta posição reflete uma verdadeira tendência jurisprudencial da Corte Interamericana na matéria. Vide também: Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador. Sentença de 4 de julho de 2007. Série C nº 166, par. 78. Caso do Penal Miguel Castro Castro vs. Peru. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C nº 160, par. 237. Caso Vargas Areco vs. Paraguai. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C nº 155, par. 14. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149, par. 125. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai. Sentença de 29 de março de 2006. Série C nº 146, par. 153. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 6 de fevereiro de 2006. Série C nº 142, par. 162 e Caso do Massacre de Mapiripán vs. Colômbia. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C nº 134, par. 232.

23. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op.cit.*, par. 20.

24. Corte IDH, Caso dos "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros). Voto de A. C. Trindade e A. A. Burrelli, *op.cit.*, par. 4.

25. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *op.cit.*, p. 11.

26. CDESC (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), Observação geral nº 3, *La índole de las obligaciones de los Estados partes*, adotada em 14 de dezembro de 1990, par. 2.

27. Tribunal Constitucional, Sentença 2945-2003-AA/TC de 20 de abril de 2004, par. 15.

28. *Ibid.*, par. 5. Neste sentido, o Tribunal Constitucional se pronunciou na Sentença 2002-2006-PC/TC de 12 de maio de 2006, parágrafos 5 a 11, em que ordenou ao Ministério da Saúde a

implementação de um sistema de emergência para as pessoas contaminadas por chumbo na cidade mineira de La Oroya.

29. Adotada em 22 de abril de 2002.

30. Adotada em 14 de abril de 2005.

31. Adotada em 10 de março de 2005.

32. CDESC, Questões substantivas levantadas na aplicação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: *La pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Documento E/C.12/2001/10, par. 1,3 y 13.

33. OHCHR, Draft Guidelines, *A human rights approach to poverty reduction strategies*, Geneva, United Nations, 2002, par. 1-5.

34. Segundo o projeto de diretrizes elaborado em 2002 pelo grupo de especialistas nomeado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, estes direitos mínimos são: o direito à alimentação adequada, à saúde, à educação, ao trabalho decente, à moradia adequada, à segurança pessoal, à exposição pública sem vexame, ao acesso à justiça em condições de igualdade e direitos e liberdades políticas. Vide OHCHR, Draft Guidelines, *op.cit.*

35. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *op.cit.*, p. 23.

36. J. Alexander, *A Scoping Study of Transitional Justice and Poverty Reduction*, Final Report, UK Department for International Development, Janeiro de 2003, par. 2.1.

37. *Ibid*, par. 2.2.

38. A *Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú* foi criada pelo governo interino do ex-presidente Valentín Paniagua em 2001, com o propósito de esclarecer o passado violento do país pela investigação das causas, conseqüências e responsabilidades do conflito armado que o Peru viveu entre os anos de 1980 e 2000. "Pelos seus cálculos, mais de 69 mil pessoas haviam morrido ou desaparecido como conseqüência direta de crimes e violações dos direitos humanos. 75% delas tinham como língua materna o quechua". J. Ciurlizza. "O Relatório Final da CVR e do julgamento de violações de direitos humanos" in *Construyendo Justicia. Verdad, Reconciliación y Procesamiento de Violaciones de Derechos Humanos*, Francisco Macedo (ed.), Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP, Fondo Editorial PUCP, OXFAM-DIFD, 2005, pp. 129 – 130.

39. H. Willakuy, versão abreviada do Relatório Final da Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004, p. 22.

40. Houve múltiplos casos de deslocamento forçado e saques nas comunidades, o que causou a perda dos bens dos desabrigados. Audiência Pública Temática perante a CVR. "*Violencia Política y Comunidades Desplazadas*", 12 de dezembro de 2002. Comunidades de Ostocollo, Tancayllo, Izcahuaca e Huayrapampa. Também sofreram destruição e remoção forçada os moradores do Valle del Monzón e Alto Huallaga. Informação disponível em: <http://www.cverdad.org.pe/ingles/apublicas/audiencias/atematicas/at05_sumillas.php>, acesso em 4 de setembro de 2007.

41. H. Willakuy, *op. cit.*, p. 337.

42. *Ibid*, p. 409.

43. L. Laplante e K. Theidon, "Reparations, international law, and global justice: a new frontier" in Pablo

de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 484-85.

44. Citada por C. Nash, *Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte IDH*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Lom Ediciones, Santiago, 2004, p. 10. O princípio enunciado está também no artigo 63.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

45. “[A]s reparações existem não só quando a violação foi causada por agentes do Estado [respeitar os direitos humanos], mas estende-se também às violações dos direitos humanos perpetradas por atores externos [fazer respeitar os direitos humanos]. Neste último caso, o Estado, por não prevenir e reagir adequadamente às ações de atores externos que prejudicam gravemente o pleno gozo dos direitos humanos, por não assegurar o respeito aos direitos humanos e não cumprir seu dever de proteger os cidadãos, também é responsável e tem o dever jurídico de proporcionar reparações às vítimas.” J. Guillerot, “*Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto*”, Relatório sobre a situação dos DESC 2002 – 2003 no Peru: “*Dos años de democracia [...] ¿y los DESC?*”, APRODEH, CEDAL, Lima, Peru, dezembro de 2003. Disponível em <http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion/Hacia_PIR_InformDESCdic2003.pdf>, acesso em 4 de setembro de 2007.

46. Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final*, v. IX, parte 4, 2003, par. 2.2.

47. Vide em nível nacional, os programas de reparações criados pela *Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes* (CEAII) e pela *Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. J. Guillerot, *op. cit.*

48. Vide C. Nash, *op. cit.*, pp. 43 – 44.

49. J. Guillerot, *op. cit.*.

50. Tal como aponta L. Arbour, “*Economic and social justice for societies in transition*”, *Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice and by the International Center for Transitional Justice*, outubro 2006: “violations of civil and political rights are intrinsically linked to violations of economic, social and cultural rights, whether there are causes or consequences of the alter. We need only to think of Northern Ireland and South Africa to realize that systematic discriminations and inequities in access to health care, work or housing have led to, or exacerbated, social tension that led to conflict”.

51. L. Laplante, *On the indivisibility of rights: truth commissions, reparations, and the right to development*, *Yale Human Rights & Development L.J.*, p. 161: a ser publicado em <<http://islandia.law.yale.edu/yhrdlj/>>.

52. Corte I.D.H., *Caso Trujillo Oroza – reparações*, par. 61; *Caso Bámaca Velásquez – reparações*, par. 39; *Caso Cantoral Benavides – reparações*, par. 41; *Caso Durand y Ugarte – reparações*, par. 25 e *Caso Barrios Altos – reparações*, par. 25. Citados por C. Nash, *op. cit.*, p. 25.

53. J. Guillerot, *op. cit.*

54. Coordinadora Nacional de Direitos Humanos, Relatório Anual 2006, *Bajo el signo de un gobierno con pasado*, p. 51.

55. L. Laplante, *op. cit.*, p. 16.

56. OHCHR, *Draft Guidelines*, *op. cit.*, par. 3- 24.

57. Corte I.D.H., *Caso dos “Velásquez Rodríguez”*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C n° 4, par. 165 a 177.



JUAN MÉNDEZ

Advogado, há décadas Juan E. Méndez tem dedicado sua carreira à defesa dos direitos humanos. Por conta de sua atuação em prol de prisioneiros políticos durante o regime militar argentino, ele próprio foi preso e submetido à tortura. Ex-integrante da *Human Rights Watch* e do *Inter-American Institute of Human Rights*, Méndez também dirigiu o *Center for Civil and Human Rights* na Universidade de Notre Dame, em Indiana, nos Estados Unidos, e por três anos foi membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em julho de 2004, foi designado assessor especial da Organização das Nações Unidas para a prevenção de genocídio, cargo que ocupou até recentemente. Presidente do *International Center for Transitional Justice*, ele também integra a diretoria do *Center for Justice and International Law, Global Rights*, e da *Open Society Justice Initiative* e é conselheiro do *Social Science Research Council's Conflict Prevention and Peace Forum* e do *American Bar Association Center for Human Rights*. Professor na Georgetown Law School, na Johns Hopkins School of Advanced International Studies e em Oxford, recebeu diversos prêmios na área de direitos humanos, entre eles o Monsignor Oscar A. Romero, concedido em abril de 2000, pela Universidade de Dayton, por sua liderança a serviço da causa dos direitos humanos, e o Jeanne and Joseph Sullivan Award of the Heartland Alliance, outorgado-lhe em maio de 2003.

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ, PRESIDENTE DO *INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE* (ICTJ)

Por Glenda Mezarobba*

Desde o final da Segunda Guerra, mais especialmente nos últimos 30, 40 anos, foram desenvolvidos ou aperfeiçoados diversos mecanismos para se lidar com o legado de violência de regimes autoritários ou totalitários, naquilo que se convencionou a chamar de justiça de transição. No entanto, não existem estudos que demonstrem, de maneira definitiva, que esses mecanismos contribuem efetivamente para a qualidade da democracia em construção, ou que constituam medidas eficazes para se obter, por exemplo, reconciliação. Como cada país deve agir então? A que se deve dar prioridade?

O Direito Internacional desenvolveu-se bastante e agora temos uma série de parâmetros, pelo menos. Não diria que são receitas estritas, mas objetivos que os Estados são obrigados a atingir, através de muitas decisões, por exemplo, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e de outros organismos de direitos humanos. Entendem-se agora as obrigações de tratados de direitos humanos como criando ou avaliando certas obrigações afirmativas, no que diz respeito a crimes contra a humanidade, por exemplo. Temos agora o marco normativo, que não estava tão explícito até pouco tempo. Há também práticas nacionais e

* Glenda Mezarobba é jornalista, doutoranda em Ciência Política na USP e autora de *Um acerto de contas com o futuro - a anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*, Editora Humanitas/Fapesp, 2006.

sociais que permitem, pelo menos, aprender lições. Não necessariamente copiá-las. No ICTJ, nós acreditamos que o sentido do marco normativo e dos estudos comparativos é o de entender, através de um enfoque compreensivo e equilibrado, distintos mecanismos de justiça de transição. O que não significa que seja possível eleger algum deles. Não é lícito que o Estado diga: nós não vamos processar ninguém, mas vamos oferecer reparações. Ou que diga, vamos fazer um informe da comissão de verdade, mas não vamos pagar reparações a ninguém. Cada uma dessas obrigações do Estado são independentes umas das outras e cada uma delas deve ser cumprida de boa fé. Também reconhecemos que cada país, cada sociedade, precisa encontrar seu caminho para implementar esses mecanismos. Não é questão de traduzir a lei que se editou na África do Sul e tentar aplicá-la na Indonésia. Há princípios que são universais e a obrigação do Estado é cumpri-los, porém a forma, o método, é que é peculiar. Nós não acreditamos que exista, por exemplo, uma seqüência estrita que primeiro é preciso processar e castigar, depois instalar uma comissão de verdade... Cada país tem de decidir o que faz e quando. De forma tal que não se fechem os caminhos. Que não se diga, por exemplo, de antemão: vamos fazer uma comissão de verdade que vai durar dez anos, para que depois não possamos processar penalmente ninguém por causa da prescrição. Eu acredito que aqui seja preciso aplicar o princípio da boa fé, e a boa fé é um conceito jurídico. O intento sincero de se fazer o máximo possível dentro das limitações que se têm. Por isso existem distintos modelos. Também não se pode dizer: vamos pagar reparações e não sabemos quem são as vítimas, por exemplo. Às vezes, os processos de busca da verdade têm conseqüências bem práticas. Deles surgem, por exemplo, uma forma de se fazer um censo de vítimas. O caso do Peru, por exemplo, até mesmo o grupo mais exagerado errou na estimativa de vítimas, que a comissão de verdade mostrou ser duas vezes maior. O que eu quero dizer com isso é que, se tivessem começado pelo pagamento de reparações, a metade das vítimas, que era desconhecida, teria ficado sem recebê-las. Aí há um argumento para uma seqüência de distintos mecanismos, porém o importante é que se tenha um enfoque holístico, compreensivo e equilibrado ao mesmo tempo. Porque se apenas fizermos processos criminais, a justiça será incompleta e será frustrante para as vítimas. Eu também acredito que os outros mecanismos de justiça de transição ajudam a superar o que chamamos de brecha de impunidade. Às vezes, com a melhor das intenções, se castigam alguns delitos, mas não todos. Então é necessário ir complementando o judicial com o não-judicial, ou até mesmo administrativo, como é o caso das reparações. Essa é a razão pela qual nós insistimos nesse enfoque holístico, compreensivo.

Que objetivos deve se ter em mente quando se adotam mecanismos de justiça de transição: deve-se buscar a reconciliação, por exemplo, a qualquer preço?

Eu creio que o objetivo final deva ser a reconciliação das forças antagônicas de cada país. Não a reconciliação dos torturadores com suas vítimas, por exemplo, ou entre os que cometeram violações de direitos humanos e suas vítimas. Sempre há um conflito subjacente, seja no contexto da luta contra a subversão, ou contra o terrorismo, que se cometem as violações. Se o conflito é tal, que houve um enfrentamento histórico, entre setores ideológicos ou políticos, o objetivo da reconciliação é necessário. O que ocorre é que na América Latina, especialmente, o termo reconciliação tem sido mal utilizado, para justificar a ausência de medidas de justiça, verdade, reparação das vítimas ou punição dos responsáveis. Então, se a reconciliação é usada como sinônimo de impunidade, é lógico que as vítimas e a sociedade civil de um modo geral repudiam o termo reconciliação. Mas eu acredito que taticamente isso é um erro. Porque é dar a palavra reconciliação ao inimigo. Por que o que eles buscam não é a reconciliação. É a impunidade. É preciso revelar isso e não lhes dar a palavra. Eu creio que a reconciliação é um objetivo fundamental de qualquer política de justiça de transição porque o que não queremos é que se reproduza o conflito. Nesse sentido, tudo o que fazemos – justiça, verdade, medidas de reparação - tem de estar inspirado pela reconciliação, mas a reconciliação verdadeira, não a falsa reconciliação que na América Latina se pretendeu como desculpa para a impunidade. A única maneira de se ter uma reconciliação séria e verdadeira é através dos mecanismos de justiça, verdade e reparação. Porque a reconciliação não pode ser imposta por decreto e nem se pode decidir que nada mais será feito porque estamos reconciliados. Primeiro, porque o Estado não tem o direito de perdoar pelas vítimas; cada vítima tem direito a decidir se perdoadou ou não. E, segundo, o mínimo que se poderia fazer, na esfera da reconciliação, seria exigir daqueles que violaram direitos humanos algum tipo de conduta que contribua com a verdade, que expresse arrependimento ou mesmo um pedido de desculpas. Nesse sentido, eu discordo de alguns organismos de meu país, a Argentina, que, com muito boas razões, rechaçam a palavra reconciliação, colocando-se na postura de rechaçar o próprio conceito.

Também se tem cada vez mais claro que o tempo é uma variável a ser considerada na equação da justiça de transição. Mesmo quando as soluções demoram a acontecer, o senhor acha que ele pode ser um aliado?

Sim. Eu acredito que o tempo é um aliado, mas não se pode confiar demasiadamente que com o tempo tudo se resolve. Em alguns países

onde o tempo se tornou um aliado, como a Argentina e o Chile, isso não quer dizer que não teria sido melhor fazê-lo antes. O que mostram positivamente os casos da Argentina e do Chile é que a primeira intuição que tínhamos, quando começamos a fazer isso, na década de 80, era equivocada. Tínhamos a idéia de que se não fizéssemos tudo nos primeiros seis meses, perderíamos a oportunidade. Havia uma clara intuição nesse sentido. Pensava-se que se passasse mais de seis meses ou de um ano, a pressão de outros problemas econômicos ou sociais iriam levar ao esquecimento. Também pensávamos que a oportunidade democrática poderia ser efêmera, que rapidamente poderia acabar a primavera democrática. O certo é que subestimamos duas coisas: as sociedades, que realmente queriam ser democráticas; e o valor da idéia da justiça de transição e da idéia de que as vítimas tinham de ser respeitadas e reconhecidas. Eu creio que o peso moral que tem a idéia de que as violações de direitos humanos requerem uma conduta do Estado em respeito às vítimas é algo que descobrimos na prática, não é algo que sabíamos de antemão. Não é que automaticamente a idéia se transfere ao conjunto da sociedade porque também na Argentina, no Chile, e em outros países havia um movimento de direitos humanos muito inteligente, muito capaz, que soube transmitir, com gestos morais e também com trabalho político prático, essa agenda à sociedade.

O senhor acredita que países que não estão diretamente envolvidos com a problemática da justiça de transição devem contribuir com esses processos? Que tipo de contribuição podem dar?

Sim, eu acredito que sim. Podem contribuir com recursos, fundamentalmente. Especialmente se os recursos são dirigidos à sociedade civil de cada Estado. Eu creio, por exemplo, que se um Estado cria, de boa fé, uma comissão de verdade, como se fez no Peru, e essa comissão vai requerer fundos é importante que a comunidade internacional ajude. No Peru, a comissão não foi totalmente bancada pela cooperação internacional, o Estado peruano também investiu bastante, mas sem a cooperação internacional certamente o trabalho teria sido muito menos eficaz. No caso da Libéria, a comissão de verdade foi totalmente financiada pela cooperação internacional, porque o Estado da Libéria não tinha condição alguma. E isso é um problema. Nesse caso da Libéria, é importante que o Estado não creia que como a comunidade internacional cobre totalmente as despesas da comissão, não cabe a ele, Estado, fazer sua parte, aceitar suas recomendações. Além disso, os países democráticos e desenvolvidos podem ajudar de muitas outras maneiras,

não somente com recursos financeiros. Por exemplo, revelando seus próprios arquivos de inteligência. No caso da América Central, os arquivos mantidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos são muito mais completos do que se pode conseguir, por exemplo, em Honduras, na Nicarágua, ou em El Salvador. E eu creio que esses países têm obrigação de contribuir para isso. Cuba poderia contribuir com importantes informações sobre outros países da própria América, por exemplo. Realmente, se esses países estão interessados em democracia, na justiça e no Estado de Direito, deveriam contribuir pelo menos com essas informações. Um exemplo: quando se abriram os chamados “Arquivos de Terror”, no Paraguai, descobriram-se coisas que tinham a ver com desaparecidos argentinos. Por fim, eu acho que os países desenvolvidos têm de contribuir com uma clara política que favoreça o Estado de Direito, e a busca por verdade e justiça. Alguns doadores europeus começam a reconhecer que a reconstrução pós-conflito e a construção de um verdadeiro Estado de Direito não pode ser feita à base de esquecimento, na ausência de memória e sobre a impunidade. Então começam a insistir que, se vamos dar recursos para a reconstrução do aparato judicial, por exemplo, em contrapartida o país beneficiado não pode recusar-se a processar casos de violações de direitos humanos simplesmente porque elas ocorreram no passado. Ou, se vamos ajudar a reconstruir a polícia, é preciso que haja algum tipo de procedimento que garanta que os que abusaram de seu poder no passado não permanecerão integrando seus quadros.

Por que, de um modo geral, os Estados se mantêm tão insensíveis às demandas por verdade, mantendo seus arquivos secretos?

Sempre se fala da proteção de fontes e métodos. É esse um pouco o carma que usam os serviços de inteligência. É preciso entender que os serviços de inteligência só podem operar em segredo, nunca vão ter muito interesse em revelar seus segredos. Primeiro é um problema de concepção: para que foram juntadas essas informações? Segundo, uma cultura de segredo. Nas últimas décadas, e cada vez mais, o Estado moderno é baseado na inteligência e no segredo. Aí se vê uma inércia para não se revelar coisas. E, terceiro, creio que os Estados, que têm as informações, não querem compartilhá-las por não saber se no futuro não irão precisar das fontes de outrora. São explicações, mas não são justificativas. Não são desculpas para nada. Ao contrário. E eu acredito que dessa maneira se termina não favorecendo a criação de condições democráticas. Ao contrário, favorece-se o autoritarismo e a falta de democracia.

A Argentina, que saiu da condição de pária e tornou-se um paradigma na área de direitos humanos, vem retomando processos contra indivíduos acusados de violar os direitos humanos durante o regime militar. Em que medida o senhor acha que essa decisão pode influenciar outros países da região?

Não estou muito seguro. Eu creio que a Argentina tem de continuar trabalhando e trabalhando com mais inteligência. Nesse momento muitos processos estão em andamento, há como uma cascata de casos, mas está tudo muito caótico. Um juiz abre um, outro juiz inicia outro. Por exemplo, se abre uma ação em uma determinada jurisdição contra um torturador, por sua atuação em determinado lugar, depois se abre outro processo contra o mesmo acusado, por sua atuação em um outro campo de detenção. As testemunhas têm de depor repetidas vezes, em casos semelhantes, o que se torna cansativo, além de envolver questões de segurança. É necessário começar a pensar em uma política mais racional, sem violar o princípio básico de independência do poder Judiciário. Os fiscais deveriam coordenar os processos. Na época de Alfonsín foi assim. Os casos se acumulavam naquilo que ficou conhecido como “megacausas”. Nesse momento está tudo muito caótico, muito disseminado, muito disperso. Mais do que o Poder Judiciário é a *Fiscalía* que tem uma grande responsabilidade. Creio que a *Fiscalía* pode, e acredito que não exista nenhum obstáculo legal na Argentina, embora não exista muita cultura nesse sentido, organizar nacionalmente os processos, racionalizando-os e concentrando-os sob as mesmas regras, decidindo o que enfatizar nesse momento. Se isso não for feito, o que vai acontecer é a permanência de algo muito caótico, muito atomizado, correndo-se o risco de que, a médio prazo, as pessoas se cansem, porque não aparecem os resultados. É preciso ter um pouco de paciência.

A partir de sua experiência como ativista de direitos humanos, acadêmico, ex-integrante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ex-assessor especial da ONU, como o senhor imagina que seria possível tornar mais efetiva a cooperação entre esses três segmentos (sociedade civil, academia e instituições públicas), especialmente nos países do Sul Global?

O fato de eu ter passado por tudo isso não quer dizer que eu saiba a resposta. Eu creio que é necessário muito esforço para combinar estudos rigorosos e a reflexão que é própria de alguns acadêmicos com a eficácia da ação concreta que se faz em organismos da sociedade civil. Há experiências muito proveitosas com as quais se pode aprender sobre estas combinações. Mas falta, por um lado, que os organismos da sociedade

civil se profissionalizem e se tornem mais rigorosos, sem perder a paixão e o compromisso. É preciso reconhecer que não basta estar convencido de que a causa é justa, é preciso abrir espaço, e para tanto é preciso saber convencer e para convencer é necessário muito profissionalismo e rigor. E isso se aprende no mundo acadêmico. O que não se deve aprender no mundo acadêmico é a tendência a trabalhar em uma torre de marfim, a pensar que a única coisa que importa é a reflexão. Creio também que o rigor acadêmico não é o mesmo que o rigor profissional de uma ONG, por exemplo. São coisas que se nutrem uma da outra, mas são coisas distintas. Há algumas experiências que combinam as duas coisas como, por exemplo, organismos científicos ou educativos que estão orientados ao fortalecimento da sociedade civil, como o Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Não quer dizer que tudo o que fazem seja bem feito, mas é o único que conheço que há 30 anos tem se dedicado à educação de direitos humanos, com um sentido de fortalecimento, e a serviço da sociedade civil. Deliberadamente talvez tenha renunciado ao prestígio acadêmico e a dar títulos, para poder cumprir um papel, ao longo de três décadas, de capacitação de ativistas. E há toda uma tendência a se reconhecer as organizações independentes da sociedade civil como atores dentro desse processo. Os países verdadeiramente democráticos a impulsionam e isso tem feito com que se abram algumas portas de organismos regionais e internacionais como as Nações Unidas e a OEA, que até poucos anos estavam fechadas à sociedade civil. Isso cria mais oportunidades à sociedade civil e também a responsabilidade de ser independente, de não ser manipulado por forças políticas ou inclinações ideológicas. Tudo isso traz lições sobre a verdadeira natureza da democracia, de como ela funciona no marco cotidiano. E isso em nossos países, na América Latina, é muito difícil. Porque como a sociedade política é muito débil, quando há uma primavera democrática, os melhores quadros da sociedade civil são absorvidos pelo Estado. Em alguns países, isso aconteceu mais do que em outros. No Chile, por exemplo, a maior parte das pessoas que trabalhava com direitos humanos, encerrada a ditadura de Pinochet, passou ao Estado. Tem custado muito ao Chile renovar os quadros desses organismos. É claro que eles têm todo direito do mundo de participar, e se trata de uma participação muito digna, porque são governos democráticos. Mas criou-se uma lacuna. Na América Central, não apenas os grupos de direitos humanos ingressaram no Estado como o fizeram em partidos políticos distintos, opostos uns aos outros, e acabaram levando a luta política ao seio do movimento de direitos humanos. Isso atrasa muito o movimento e a possibilidade que tem a sociedade civil de melhor impulsionar uma demanda por justiça.

ANEXO 1

CENTROS DE DIREITOS HUMANOS¹

A partir deste número, a Revista Sur publicará informações sobre Centros de Direitos Humanos em Universidades de diversos países. Nosso objetivo é disseminar seu trabalho e criar oportunidades para cooperação entre esses Centros e nossos leitores.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS FACULDADE DE DIREITO, UNIVERSIDADE DE PRETORIA

Site: www.chr.up.ac.za

Contato: chr@up.ac.za

Tel: +27-12-420 3810;

Fax: +27-12-362 5125

Ensino: Dois mestrados em Direitos Humanos: LLM em Direitos Humanos e Democratização na África e LLM em Prática de Direitos Humanos e Direito Constitucional. Há, ainda, cursos mais curtos sobre boa governança e transparência.

Pesquisa: Direitos Humanos na África

Periódicos: African Human Rights Law Journal, Africa Human Rights Law Reports

Outros: Competição - Litigância simulada perante a Corte Africana de Direitos Humanos

O Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito, Universidade de Pretoria, tem como foco, primeiramente, os direitos humanos na África. Os grandes feitos de sua história, desde que foi fundado em 1986, incluem o envolvimento de membros do Centro na elaboração da Constituição Sul-Africana e do Projeto da Carta de Direitos e no estímulo à educação sobre direitos humanos no continente africano. O Centro obteve resultados tanto em programas acadêmicos quanto em programas de pesquisa. No ano de 2006 o Centro recebeu o Prêmio UNESCO por Educação em Direitos Humanos.

O Centro oferece dois Programas de mestrado em Direitos Humanos. O primeiro é o LLM em Direitos Humanos e Democratização na África: um programa diferenciado em que 30 excelentes advogados de todos os países africanos são admitidos para estudar a cada ano. O segundo programa é o LLM em Prática de Direitos Humanos e Direito Constitucional, que tem como objetivo capacitar os estudantes sobre Direitos Humanos em geral (abarcando leis internacionais e sul-africanas de direitos humanos). Esse programa traz como foco a prática

1. Este documento foi produzido por Fred Hasselquiste e Victoria Schulsinger; e foi traduzido para o português por Catharina Nakashima.

de direitos humanos na África do Sul. O Centro de Direitos Humanos possui, ainda, uma série de cursos de curta duração, ministrados ao longo do ano, e enfocados no tema da boa governança e da transparência.

Além de seu propósito educacional, o Centro publica o *African Human Rights Law Journal* (AHRLJ). O periódico é creditado pela *International Bibliography of the Social Sciences* e as contribuições recebidas passam por revisão por pares (*peer-review*). As contribuições tratam de temas relacionados a direitos humanos relevantes para a África, para acadêmicos africanos e para africanos em geral. O AHRLJ é publicado duas vezes ao ano – em março e outubro. O Centro também publica, em inglês e francês, os Relatórios Anuais Africanos sobre Direitos Humanos (*African Human Rights Law Reports – AHRLR*), com decisões legais relevantes aos direitos humanos na África. Essas decisões abarcam tanto decisões domésticas, selecionadas em países de todo o continente, como também decisões da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e dos Comitês das Nações Unidas para Direitos Humanos. Os AHRLR (sigla em inglês) estão indexados, o que facilita o acesso e torna a pesquisa mais fácil.

O Centro de Direitos Humanos organiza, por fim, a Competição em litigância simulada perante a Corte Africana dos Direitos Humanos (*African Human Rights Moot Court Competition*). Essa competição é inovadora, pois permite que os mais jovens e brilhantes futuros advogados africanos tenham a oportunidade de examinar criticamente a situação dos direitos humanos no continente, com a visão de melhorá-la por meio do uso persuasivo de argumentos legais baseados na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Desde seu início em 1992, foram trazidos 773 times de 188 universidades, representando 45 países africanos.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS FACULDADE DE DIREITO, UNIVERSIDADE DO CHILE

Site: <http://www.derecho.uchile.cl/cdh/>

Contato: cdh@derecho.uchile.cl

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho - Universidad de Chile, Avda. Santa Maria N° 076, oficina 506, Providencia, Santiago - Chile

Docência: Cursos de Pós-Graduação em Direitos Humanos: "Direitos Humanos e Processos de Democratização", "Direitos Humanos e Mulheres: Teoria e Prática" e "Transparência, *Accountability* e Luta contra a Corrupção".

Áreas de Pesquisa: Direitos Humanos e o fortalecimento do Estado de Direito; Sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos; Transição para a democracia e superação de um legado de violações de direitos humanos ou de crimes de guerra; Direitos da mulher, com especial referência à discriminação, à violência e a direitos sexuais e reprodutivos; Integridade pública, transparência e luta contra a corrupção; Qualidade da administração de justiça.

Publicações periódicas: *Anuario de Derechos Humanos*

O Centro de Direitos Humanos (CDH), uma instituição vinculada à Faculdade de Direito da Universidade do Chile, dedica-se à capacitação acadêmica de excelência para profissionais da América Latina que trabalham com direitos humanos e também ao fortalecimento da democracia e à planificação estratégica desses temas.

Atualmente o Centro tem um papel de liderança regional na ampliação ao respeito dos direitos humanos e na consolidação da democracia na América Latina, por meio de:

- educação e capacitação de bom nível;
- pesquisa e publicações;
- desenvolvimento e apoio a redes de profissionais que trabalham com direitos humanos; e
- coordenação de atividades estratégicas em nível regional.

A equipe de trabalho do CDH é altamente especializada, sob direção de dois co-diretores: Cecilia Medina e José Zalaquett. A principal atividade do CDH é o programa de Cursos de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Além disso, com o fim de contribuir para o progresso, ensino e difusão da disciplina de direitos humanos, ainda tem realizado vários projetos de pesquisa que vêm se transformando em numerosas publicações, disponíveis no seguinte site: www.publicacionescdh.uchile.cl. Por fim, desde o ano de 2005 até a data presente, o CDH publica o Anuario de Derechos Humanos do Chile, cujas edições estão disponíveis em: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/>.

**NATIONAL ACADEMY OF LEGAL
EDUCATION AND RESEARCH/NALSAR, UNIVERSIDADE DE DIREITO HYDERABAD**

Site: <http://www.nalsarlawuniv.ac.in/>
Contato: registrar@nalsarlawuniv.org
Escritório central, 3-4-761, Barkatpura, Hyderabad – 500 406, A.P - Índia.
Fone: +91 40 27567955/58;
Fax : +91 40 27567310

Ensino: Bacharelado (5 anos), LL.B.(Hons.), LL.B. (2 anos), Doutorado, Especialização em Lei de Patentes, Lei de Imprensa, Direito Cibernético e Direito Internacional dos Direitos Humanos

Pesquisa: "Convenção sobre os Direitos da Criança – Relatório Andhra Pradesh" e "Projeto de Lei Andhra Pradesh pela Abolição do Trabalho Infantil e Educação Compulsória, 2003", entre outros

Principais publicações: Periódicos: "NALSAR Law Review"
"IP Law News"
"NALSAR News Letter"
"Green News" – News Letter
Livros: *Cyber Space and the Law – Issues and Challenges*, Ghanshyam Singh, Ranbir Singh. *Human Rights Education, Law and Society*, Ghanshyam Singh, Ranbir Singh.

NALSAR University of Law em Hyderabad é uma instituição com foco em educação e pesquisa em Direito. A Universidade foi fundada em 1998 e desde então tem desempenhado importante papel no estabelecimento de novos padrões em educação do direito, especialmente na área de direitos humanos. Com a missão de educar advogados capazes, competentes e humanos, a Universidade vem formando na Índia uma nova geração de advogados socialmente engajados.

Ilustrativamente, alunos de quinto ano do curso de graduação e do LL. B. concluem seu curso de direito tendo assistido a disciplinas de Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito de Refugiados.

A *NALSAR University of Law* é fonte de muitos projetos e de publicações engajadas no movimento social e na luta pelos Direitos Humanos na Índia. Como exemplos temos: o Programa de Assistência Legal pela Terra (*Legal Assistance Programme for Land – LAPL*), que ensina estudantes de Direito, em colaboração com a Sociedade pela Eliminação da Pobreza no Campo (*Society for Elimination of Rural Poverty – SERP*); o Programa Fortalecendo a Justiça Criminal e os Direitos Humanos (*Strengthening Criminal Justice and Human Rights*), que inclui vinte e nove palestras em que os estudantes interagem com pessoas que trabalham no Poder Judiciário, ativistas pelos direitos de pessoas com deficiência, ativistas de direitos humanos, grupos Adivasi e jornalistas experientes, debatendo assuntos relacionados ao sistema de justiça criminal e aos direitos humanos; e o Guia dos Cidadãos sobre Acesso à Justiça (*Citizen's Guide on Access to Justice*), criado com o propósito de aumentar a consciência do grande público sobre direitos e de traduzir folhetos sobre direitos humanos para línguas locais indianas, tais como o Telugu, Tamil, Kannada e Malayalam. A "Convenção sobre os Direitos da Criança – Relatório Andhra Pradesh" e o "Projeto de Lei Andhra Pradesh pela Abolição do Trabalho Infantil e Educação Compulsória, 2003" são exemplos de documentos legais produzidos pela Universidade.

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO SOBRE O PERFIL DOS LEITORES E A QUALIDADE DA REVISTA SUR

A Revista nasceu com o objetivo de consolidar um canal de comunicação e de promoção de pesquisas inovadoras em direitos humanos, adotando um enfoque que contivesse as peculiaridades dos países do hemisfério sul. O primeiro número foi lançado no segundo semestre de 2004 e, desde então, dois números são publicados por ano. A Revista SUR é editada em três línguas, com tiragem de 2.700 exemplares, estando disponível *on-line*. Além disso, possui uma lista de distribuição com 2.119 leitores. A assinatura da Revista é direcionada a professores, ativistas de direitos humanos e bibliotecas de universidades com cursos de pós-graduação em direitos humanos.

Ao chegarmos à edição do nosso número 7, fizemos uma pesquisa com o objetivo de saber quem são os nossos leitores, o que eles pensam sobre a revista, qual uso fazem dela e quais idéias teriam para melhorá-la. Assim, decidimos lançar um questionário sobre o perfil dos leitores e a qualidade da revista.

Formato da pesquisa

A pesquisa sobre a qualidade da Revista SUR durou seis meses (15 de abril a 15 de outubro). O questionário foi colocado na página eletrônica da Revista e os leitores foram convidados por correio a preenchê-lo.

Perfil dos leitores

Responderam ao questionário 391 leitores de 60 países, o que representa aproximadamente 18% dos assinantes da versão impressa (nossa meta era de 300 respostas). Os brasileiros representam 40% entre aqueles que responderam o questionário. Em número de respostas, estes são seguidos pela Argentina (9,7%), Estados Unidos (5,1%), México (4,6%). O país africano com o maior número de respostas foi a Nigéria (2,3%) e o asiático com mais respostas foi a Índia (2,3%). A distribuição por idiomas entre nossos leitores é bastante equitativa: 38% lêem a revista em português, 32% em espanhol e 30% em inglês.

A maior parte dos leitores trabalha numa ONG (31,2%) ou atua como professor universitário (36,8%). A maioria deles leu entre 3 e 5 artigos.

Opinião sobre a qualidade da Revista

A pesquisa parece confirmar que a Revista tem cumprido fundamentalmente um papel de formação, uma vez que 58,3% afirmam que os artigos frequentemente servem para ampliar seu conhecimento sobre um determinado tema. Contudo, a Revista não têm conseguido cumprir com a sua missão de estimular debates, tendo em vista que 49,1% pensam que os artigos conseguiram, apenas algumas vezes, desafiar a sua posição em relação a uma questão específica.

A pergunta sobre os fins a que se destina a Revista foi posta na forma de múltipla escolha. A

maioria dos leitores respondeu que utiliza a Revista para pesquisa (77,2%), atividades de capacitação universitária (45,2%), leitura individual (43,7%) ou ainda como indicação bibliográfica em cursos universitários (41,6%)

A pergunta mais importante era aquela que pedia para que o leitor fizesse uma avaliação geral da Revista, sendo essa a questão na qual a Revista foi mais bem avaliada: 62% dos leitores responderam que a qualidade da Revista é ótima e 38% disseram que é boa (nenhum leitor a considerou má ou péssima).

Sugestões dos leitores

As últimas duas perguntas são aquelas que nos permitiram ter alguma forma de diálogo com nossos leitores. Muitos deles as preencheram, mesmo não sendo obrigatória.

Os leitores sugeriram uma enorme lista de temas que poderiam ser abordados pela revista, alguns deles inclusive são objetos de discussão neste e no próximo número.

A pergunta sobre as críticas e sugestões trouxe surpresas bem-vindas e algumas informações importantes para que possamos continuar o nosso trabalho com a Revista: 36,3% dos leitores deixaram seus comentários, 28,1% deles para agradecer e elogiar o conteúdo da Revista.

Muitos comentários insistiram na necessidade de se dar mais espaço a novos autores (jovens pesquisadores) e outros destacaram a necessidade de se realizar uma divulgação maior da Revista.

Próximos passos

Acreditamos que o número de respostas ao nosso questionário de avaliação representa uma amostragem significativa do universo de nossos leitores. Conforme destacado pelas respostas, nosso maior desafio é promover um efetivo debate sobre os direitos humanos que consiga romper com falsos consensos e, assim, colaborar na elaboração de uma doutrina sobre o tema de maneira mais coerente e crítica. Temos consciência de que devemos buscar esse objetivo sem deixar de lado as principais conquistas alcançadas até hoje, em particular a regularidade de nossas edições e a diversidade de autores.

Ao mesmo tempo em que lançamos o questionário de avaliação *on-line* da Revista, fizemos outra consulta a alguns professores e ativistas sobre como manter a qualidade dos artigos e a diversidade de autores (até hoje 75% dos artigos publicados são de autores do hemisfério sul). Assim, chegamos à conclusão de que seria necessário criar um novo sistema de edição dos artigos, através do qual professores com mais experiência em pesquisa colaborariam com os novos autores. Dessa maneira, a partir do nosso próximo número, um conjunto de professores trabalhará com os autores na melhoria de suas contribuições. Dessa forma, esperamos conseguir publicar artigos de novos autores e manter a qualidade editorial de que desfrutamos.

Queremos agradecer a todos que responderam o questionário e convidá-los a continuar enviando seus comentários e sugestões. Estamos sempre abertos a receber suas idéias sobre como melhorar a qualidade da Revista e sua divulgação entre os atores relevantes.

PESQUISA - PERFIL DOS LEITORES E AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DA REVISTA SUR**A - Perfil do Leitor**

1. Em qual dessas categorias você se encaixa? (múltipla escolha)

- Trabalho em uma ONG
 Sou Professor
 Sou Estudante
 Trabalho em uma Fundação
 Trabalho no Governo
 Trabalho em uma organização internacional (ONU, OEA, UA, etc.)
 Outros (especificar)

2. Quantos artigos da Revista Sur você já leu?

- 0 1 - 2 3 - 5 6 - 10 Mais de 10

3. País

4. Qual o idioma em que lê a Revista?

- espanhol inglês português

5. Leio a Revista preferencialmente:

- impressa on-line

As perguntas 5 e 6 são apenas para os assinantes da Revista Sur impressa:

6. A Revista recebida é para uso: (múltipla escolha)

- pessoal institucional

7. Edições recebidas da Revista: (múltipla escolha)

- Nº. 1 Nº. 2 Nº. 3 Nº. 4 Nº. 5

B - Avaliação de Qualidade da Revista Sur

8. Em sua opinião, os temas abordados na Revista Sur são:

- Irrelevantes Pouco relevantes
 Relevantes Muito relevantes

9. Com que frequência os artigos desafiaram suas posições sobre determinado tema?

- Nunca Poucas vezes
 Algumas vezes Frequentemente

10. Com que frequência os artigos serviram para ampliar seu conhecimento sobre algum tema?

- Nunca Poucas vezes
 Algumas vezes Frequentemente

11. Em sua opinião, a Revista consegue abordar questões específicas do hemisfério sul?

- Nunca Poucas vezes
 Algumas vezes Frequentemente

12. Você utiliza a Revista Sur para algum fim aplicado? (múltipla escolha)

- Apenas leitura pessoal
 Indicação bibliográfica para cursos acadêmicos
 Litígio
 Mobilização
 Pesquisa
 Capacitação
 Outros (especificar)

13. Em sua opinião, o layout da Revista Sur é:

- Péssimo Ruim
 Bom Ótimo

14. Qual a sua opinião em relação à qualidade geral da Revista?

- Péssima Ruim
 Boa Ótima

15. Quais temas você gostaria de encontrar na Revista Sur? (livre)

16. Críticas e sugestões: (livre)

Muito obrigado por sua colaboração!

NÚMEROS ANTERIORES

Números anteriores disponíveis *online* em <www.surjournal.org>.

SUR 1

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Origem, sentido e futuro dos direitos humanos:
Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN

Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos
civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA e A. SCOTT DUPREE

Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos
humanos

JEREMY SARKIN

O advento das ações movidas no Sul para reparação
por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND

Estratégias de litígio de interesse público para o
avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos
de direito

PAUL CHEVIGNY

A repressão nos Estados Unidos após o atentado de
11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO

Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU
funcionar Cinco questões no campo dos direitos
humanos

SUR 2

SALIL SHETTY

Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do
Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM

Os direitos humanos na implementação dos
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE

Direito à educação e educação para os direitos
humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE e J.C. NWOBIKE

Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND

Direitos humanos, meio ambiente e conflitos:
Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY

Parcerias entre Estado e sociedade civil para
promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH

Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH

Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais
e culturais: Instrumentos e aliados

SUR 3

CAROLINE DOMMEN

Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA

O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos
países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ

Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO

A atividade probatória perante a Corte
Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN

Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e
direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE

O acesso à justiça e a proteção aos direitos
humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE

Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura
militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA

Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR

Plano de ação apresentado pela Alta Comissária
das Nações Unidas para os Direitos Humanos

SUR 4

FERNANDE RAINE

O desafio da mensuração nos direitos humanos

MARIO MELO

Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA

Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER

Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN

Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE

Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA e LEO ZWAAK

Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

SUR 5

CARLOS VILLAN DURAN

Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ

O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD

Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na *Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO

Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

TOM FARER

Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

RESENHA

SUR6

UPENDRA BAXI

O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA

A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES

A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI

Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN

Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

SERGIO BRANCO

A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE

Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais