

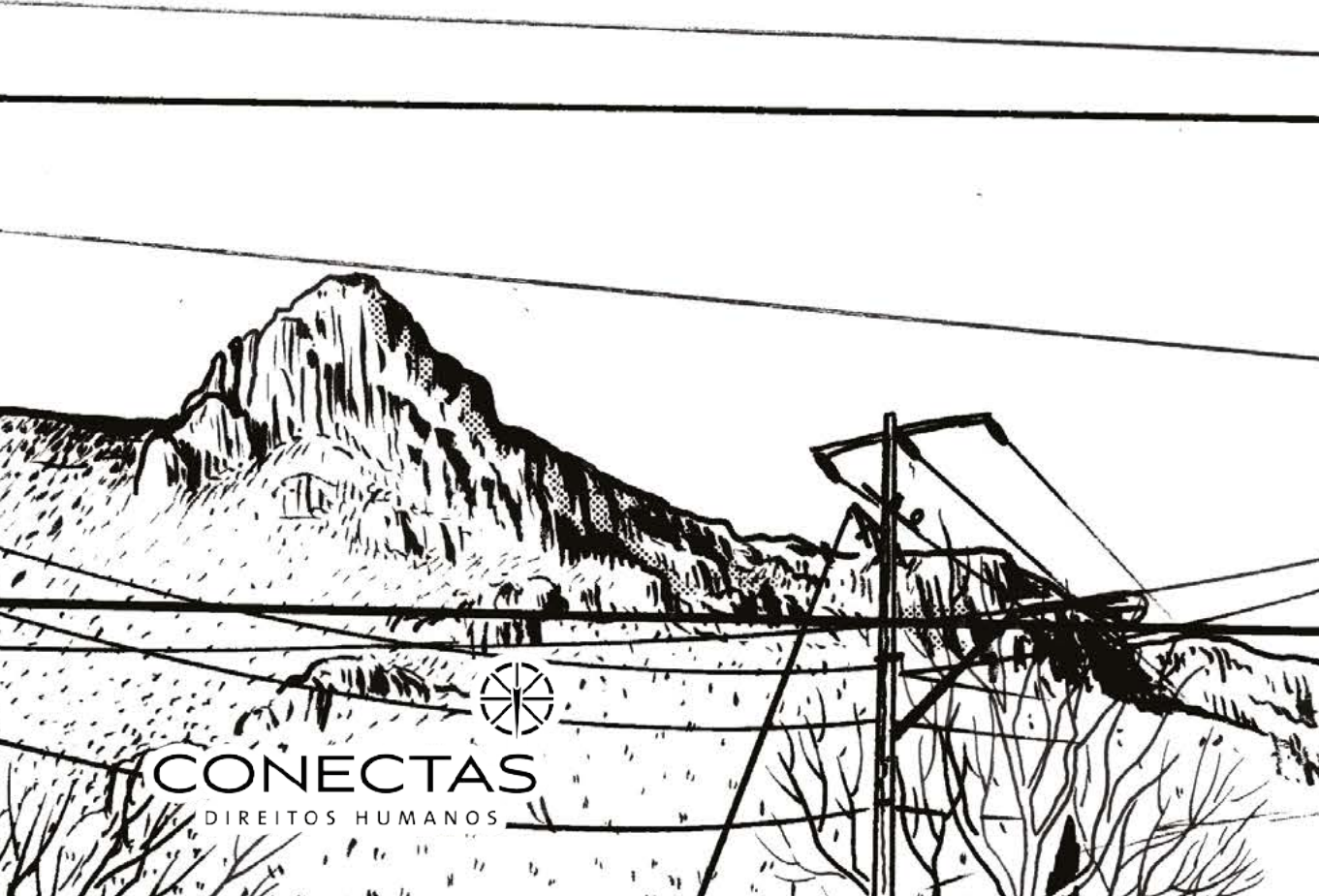
ISSN 1806-6445

v. 14 n. 25 São Paulo Jul. 2017

sur

revista internacional
de direitos humanos

edição **25**



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS

v. 14 n. 25 São Paulo Jul. 2017



revista internacional
de direitos humanos

edição **25**

EQUIPE EDITORIAL

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns. Universidade de Pretória | África do Sul

Emilio García Méndez. Universidade de Buenos Aires | Argentina

Fifi Benaboud. Centro Norte-Sul do Conselho da Europa | Portugal

Fiona Macaulay. Universidade de Bradford | Reino Unido

Flávia Piovesan. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | Brasil

J. Paul Martin. Universidade de Columbia | Estados Unidos

Kwame Karikari. Universidade de Gana | Gana

Mustapha Kamel Al-Sayyid. Universidade do Cairo | Egito

Roberto Garretón. Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos | Chile

Uendra Baxi. Universidade de Warwick | Reino Unido

EDITOR

Oscar Vilhena Vieira

EDITORES EXECUTIVOS

Oliver Hudson. Editor de Operações

Patrick Alley. Editor convidado

Maryuri Mora Grisales. Editora assistente

Neia Limeira. Assistente Editorial

CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa

Camila Asano

Conrado Hübner Mendes

Glenda Mezarobba

Juana Kweitel

João Paulo Charleaux

Laura Waisbich

Marcos Tourinho

Rafael Custódio

REFERÊNCIAS

Renato Barreto

CONSELHO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro. Universidade de Columbia | Estados Unidos

Bernardo Sorj. Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein | Brasil

Bertrand Badie. Sciences-Po | França

Cosmas Gitta. PNUD | Estados Unidos

Daniel Mato. CONICET - Universidade Nacional Tres de Febrero | Argentina

Daniela Ikawa. Rede Internacional para os Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais/ Universidade de Columbia | Estados Unidos

Ellen Chapnick. Universidade de Columbia | Estados Unidos

Ernesto Garzon Valdés. Universidade de Mainz | Alemanha

Fateh Azzam. Fundo Árabe para os Direitos Humanos | Líbano

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

José Reinaldo de Lima Lopes. Universidade de São Paulo | Brasil

Juan Amaya Castro. Universidade de Amsterdam | Países Baixos/ Universidade para a Paz | Costa Rica

Lucia Dammert. Consórcio Global para a Transformação da Segurança | Chile

Lucia Nader. Open Society Foundations Fellow | Brasil

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 Tavares de Almeida. Universidade de São Paulo | Brasil

Miguel Cillero. Universidade Diego Portales | Chile

Mudar Kassis. Universidade Birzeit | Palestina

Paul Chevigny. Universidade de Nova York | Estados Unidos

Pedro Paulo Poppovic. Brasil

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

Víctor Abramovich. Universidade de Buenos Aires | Argentina

Victor Topanou. Universidade Nacional do Benin | Benin

Vinodh Jaichand. Universidade de Witwatersrand | África do Sul

PROJETO GRÁFICO

Letícia Coelho

FOTOGRAFIA DA CAPA

Jon Sack para Front Line Defenders

CIRCULAÇÃO

Revista Sur

IMPRESSÃO

AlphaGraphics

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Rede Universitária de Direitos Humanos, [2004-2015]

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, 2015-

SUR está indexada nas seguintes bases de dados: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); DOAJ (Directory of Open Access Journals) e SSRN (Social Science Research Network). Além disso, Revista Sur está disponível nas seguintes bases comerciais: EBSCO e HEINonline, ProQuest e Scopus. SUR foi qualificada como A2 na Colômbia e no Brasil (Qualis).

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Associação Direitos Humanos em Rede – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 -

Semestral

ISSN 1806-6445 (Impresso)

ISSN 1983-3342 (Online)

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Associação Direitos Humanos em Rede

SUMÁRIO

DOSSIÊ SUR SOBRE RECURSOS NATURAIS E DIREITOS HUMANOS

O PAPEL DA LEI NA PREVENÇÃO DA EXPLORAÇÃO

JAVED NOORANI	17	<i>Riqueza além do alcance</i>
SILAS KPANAN AYOUNG SIAKOR	27	<i>O papel da sociedade civil na reforma do setor de silvicultura da Libéria</i>

O PAPEL DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

ASEIL ABU-BAKER	37	<i>Privados de água</i>
RENZO ALEXANDER GARCÍA	57	<i>Cajamarca, Colômbia</i>
MICHAEL POWER & MANSON GWANYANYA	61	<i>Massacre em Marikana</i>
CAIO BORGES & TCHENNA FERNANDES MASO	71	<i>O caso do rompimento da barragem no Rio Doce</i>

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

TESSA KHAN	89	<i>Prestando contas dos danos aos direitos humanos causados por mudanças climáticas</i>
MICHAEL T. KLARE	99	<i>Nova matriz energética transformará os estados unidos em “terceiro mundo”?</i>

O PAPEL DOS INDIVÍDUOS NA PROTEÇÃO DE NOSSOS RECURSOS NATURAIS

PATRICIA ARDÓN & DAYSI FLORES	109	<i>Berta vive! Copinh continua...</i>
ALEX SOROS	119	<i>Os verdadeiros heróis e heroínas do movimento ambiental</i>

PERFIS

BEATA TSOSIE PEÑA	125	<i>“Eu não separo a luta da minha espiritualidade”</i>
JENNIFER DOMÍNGUEZ	129	<i>“Lutar pelos direitos humanos no meu país é saber que você vai morrer, que podem te matar”</i>

JÔICE CLEIDE SANTIAGO
DOS SANTOS

133

*“Eu luto contra o racismo religioso
e contra o racismo ambiental”*

IMAGENS

JASHIM SALAM
& KHALED HASAN

138

*O impacto das mudanças climáticas
nos seres humanos*

HISTÓRIA EM QUADRINHOS

FRONT LINE DEFENDERS

156

*La Lucha • A história de Lucha Castro
e os direitos humanos no México*

ENSAIOS

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

171

*Regimes internacionais
de direitos humanos*

MARIO PATRÓN, SANTIAGO
AGUIRRE ESPINOSA, SOFÍA
DE ROBINA, STEPHANIE BREWER
& MARÍA LUISA AGUILAR

189

*Um exercício novo
de supervisão internacional*

MARLON ALBERTO WEICHERT

207

*Os crimes contra a humanidade
em contextos democráticos*

VINCENT PLOTON

219

*La implementação das recomendações
dos órgãos de tratados da ONU*

DIÁLOGOS

ENTREVISTA COM
JUAN E. MÉNDEZ

239

*“Temos perdido o sentido do propósito
de eliminar a tortura”*

EXPERIÊNCIAS

IRIT TAMIR

249

El código de campaña corporativa de Oxfam

PANORAMA INSTITUCIONAL

RENATA REIS
& SUSANA DE DEUS

259

*Médicos sem fronteiras:
A coerência com seus princípios*

VOZES

PHILIP ALSTON

267

Direitos humanos sob ataque

CARTA ÀS LEITORAS E AOS LEITORES

OLIVER HUDSON, REVISTA SUR
Editor-chefe

PATRICK ALLEY, GLOBAL WITNESS
Editor convidado

DOSSIÊ SUR SOBRE RECURSOS NATURAIS E DIREITOS HUMANOS

Há cinco anos atrás, em 26 de abril de 2012, Chut Wutty, um corajoso defensor cambojano dos direitos à terra, foi morto a tiros pela polícia militar cambojana. Foi esse assassinato que levou a *Global Witness* a lançar uma campanha que documentasse anualmente os assassinatos em todo o mundo de defensores ambientais e do direito à terra, pois Chut Wutty era um antigo colega nosso e sua morte nos aproximou da dura realidade das ameaças que muitas pessoas comuns enfrentam diariamente defendendo suas terras e seus direitos.

No transcorrer dos anos, nossos relatórios documentaram uma tendência crescente nesses assassinatos. No entanto, sabemos que provavelmente isso seja apenas a ponta do iceberg, pois esta é uma área vastamente subnotificada. Ademais, o relatório anual não inclui as ameaças jurídicas e físicas e o assédio que outras milhares de pessoas enfrentam, principalmente porque são extremamente difíceis de documentar.

Os defensores ambientais e do direito à terra são pessoas comuns que, de repente, descobrem que a terra de suas comunidades foi negociada, sem o seu conhecimento ou consentimento, para um empreendimento industrial, como uma barragem, mina, plataforma petrolífera, extração madeireira ou monocultura agrícola. Essas operações normalmente envolvem corrupção, o que significa que os políticos e autoridades implicados se beneficiaram pessoalmente de alguma forma e então devem sua fidelidade não aos cidadãos a quem deveriam representar, mas a alguma corporação. Se o poder judiciário e os órgãos responsáveis pela aplicação da lei também

foram comprados, as comunidades locais estão abandonadas. Os órgãos estatais que são destinados a protegê-las, ao invés disso, se tornam o próprio mecanismo que as ameaça e as priva de quaisquer meios legais de reparação. Então as comunidades fazem a única coisa que lhes resta: elas protestam – e, por se manifestarem, bloqueiam estradas de acesso, inutilizam máquinas, seus membros são ameaçados, espancados e, muitas vezes, assassinados.

Esses assassinatos remetem a um problema muito maior. Os recursos naturais valem muito dinheiro e, quanto mais escassos, mais as empresas querem controlá-los. A busca da riqueza oriunda dos recursos naturais deu origem ao colonialismo predatório corporativo e privado exemplificado pela Companhia das Índias Orientais e pelo Congo do rei Leopoldo nos séculos XVIII e XIX e que continuou de forma semelhante desde então, embora sob nova gestão.

Atualmente, o sistema funciona de acordo com os mesmos princípios, mas em diversos aspectos fundamentais é muito menos visível. Os recursos naturais continuam a fluir inexoravelmente para os países consumidores ricos, como antes – colonialismo extrativista – mas grande parte do dinheiro ganho desaparece em contas bancárias secretas detidas por uma parcela de empresas de propriedade anônima com sede em paraísos fiscais e jurisdições sigilosas. Somente de modo ocasional, quem sabe por meio de um vazamento de dados como os *Panama Papers*, os verdadeiros proprietários dessas empresas serão identificados e a escala do saque de alguns dos países mais pobres do mundo será conhecida.

Os artigos desta edição da Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos reúnem alguns estudos de caso notáveis e significativos que ilustram que a exploração de recursos naturais é uma das principais causas de diversas violações de direitos humanos. A apropriação ilegal de terras, a instabilidade, a exacerbação da pobreza, a destruição e poluição de terras essenciais à sobrevivência

das comunidades indígenas e de outras comunidades e, nos piores casos, assassinatos e guerras, são muitas vezes os resultados diretos da extração de petróleo e minerais, de projetos de energia renovável, da exploração de madeiras e da agricultura industrial.

O PAPEL DA LEI NA PREVENÇÃO DA EXPLORAÇÃO

O Afeganistão possui diversas leis e regulamentações supostamente para proteger sua vasta riqueza mineral, recursos que a coalizão internacional que está tentando trazer paz para o país alardeia como sua salvação. Contudo, **Javed Noorani (Afeganistão)**, apresenta uma conjuntura perturbadora sobre o que a exploração de recursos naturais significa em um contexto de corrupção, instabilidade e governança débil. Seu estudo de caso descreve como – apesar de um quadro jurídico teoricamente forte no país – políticos corruptos, senhores da guerra e insurgentes talibãs estão com a boca na botija mineral, enriquecendo, financiando suas guerras e saqueando o Estado. **Silas Siakor (Libéria)** oferece uma narrativa convincente sobre os danos causados pela exploração ilegal dos recursos naturais no país. O autor detalha como a sociedade civil da Libéria se uniu para exigir o aprimoramento do quadro jurídico, especificamente em relação ao setor madeireiro, para ajudar a garantir que as graves violações de direitos humanos infligidas na população local não voltem a acontecer. Foi a organização de Silas, juntamente com a *Global Witness*, que trabalhou para documentar, expor e advogar contra o comércio de madeira para a compra de armas do (então) presidente Charles Taylor, que resultou em sanções das Nações Unidas (ONU) contra a madeira liberiana.

O PAPEL DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

Aseil Abu-Baker (EUA) descreve como, para além da força militar e da construção do muro da Cisjordânia, Israel exerce

o controle derradeiro dos territórios ocupados – por meio da empresa estatal de água Mekorot – usando a água como uma arma de poder, que atinge o âmago dos direitos das pessoas. Ordens militares, um acordo injusto de partilha da água e um regime discriminatório de planejamento e concessões criam e mantêm um abrangente sistema de controle sobre os recursos hídricos, garantindo que os palestinos sejam proibidos de exercer direitos soberanos sobre seus recursos hídricos. Aseil vai um pouco mais longe e expõe como Israel criou de fato um sistema de “apartheid da água”. Da mesma forma, **Renzo Alexander García (Colômbia)** oferece uma sucinta visão geral do recente e altamente inovador referendo popular no município de Cajamarca, Colômbia. Apesar de a população local demonstrar de forma esmagadora que não quer a presença de mineradoras na sua região, o governo da Colômbia está ameaçando anular uma decisão democrática, ainda que o método para chegar a ela seja protegido pela Constituição colombiana. As consequências devastadoras da ganância e da negligência corporativa e estatal são detalhadas na contribuição de **Michael Power** e **Manson Gwanyanya (África do Sul)**. Eles apresentam detalhes arrepiantes sobre as circunstâncias que levaram ao massacre policial de trinta e quatro mineiros em Marikana, na província do noroeste da África do Sul. Finalmente, Caio Borges (Brasil) e Tchenna Fernandes Maso (Brasil) discutem como a destruição da bacia do Rio Doce com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco, em 2015, é um caso emblemático da tensa relação entre assegurar direitos humanos, dentro de padrões internacionais, e a ação das empresas, sobretudo transnacionais em países do Sul Global.

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os acontecimentos em Marikana, África do Sul, e Mariana, Brasil, ilustram com uma clareza devastadora as consequências

imediatas da exploração dos recursos naturais. No entanto, o efeito da exploração de recursos naturais sobre o clima é normalmente esquecido. **Tessa Khan (Bangladesh/Austrália)** não somente mostra que a mudança climática é um dos mais poderosos, na realidade apocalípticos, causadores das violações de direitos humanos, como também destaca a necessidade de responsabilizar aqueles que não conseguem diminuir as emissões de carbono. Tessa lista numerosos exemplos de processos judiciais movidos contra empresas e governos que os obrigam a agir. O artigo de **Michael Klare (Estados Unidos)** nos demonstra a necessidade de responsabilizar os governos. As empresas petrolíferas são especialistas em usar seu poder de lobby e se envolver em corrupção direta para evitar ou enfraquecer as regulamentações financeiras e ambientais no Sul Global, e agora estão empregando as mesmas táticas nos EUA e no Canadá, como parte do crescimento vertiginoso do *fracking*, assim como fizeram em todo o Sul Global. Enquanto isso, na tentativa de ilustrar que as mudanças climáticas já estão tendo um impacto bastante real nas vidas dos indivíduos, esta edição da revista apresenta o trabalho de dois fotógrafos – **Jashim Salam e Khaled Hasan (Bangladesh)**. Suas lindas – ainda que assombrosas – fotografias mostram como duas comunidades no delta do Ganges estão se adaptando a uma nova realidade à medida que as mudanças climáticas causam estragos em suas vidas cotidianas.

O PAPEL DOS INDIVÍDUOS NA PROTEÇÃO DE NOSSOS RECURSOS NATURAIS

É o indivíduo que deve estar no centro de qualquer discussão sobre a exploração de recursos naturais. Não somente os direitos humanos desses indivíduos são sistematicamente violados pela exploração dos recursos naturais, como também são eles que se opõem ao Estado e às empresas privadas, muitas vezes colocando suas vidas em risco enquanto fazem isso. A vida e a trajetória de Berta Cáceres – uma das principais defensoras de direitos

humanos da atualidade – são celebradas de modo eloquente por **Patricia Ardón** e **Daysi Flores**. Longe de silenciá-la, o assassinato de Berta em 2015 impulsionou seu trabalho para a esfera global. Seu legado serve de inspiração para os movimentos sociais liderados pelas comunidades em todo o mundo e para o papel de liderança desempenhado pelas mulheres nestes movimentos. O filantropo **Alex Soros (EUA)**, escreve um artigo de opinião sobre o papel fundamental desempenhado pelos defensores de direitos humanos e ambientais e a responsabilidade que as pessoas com recursos têm em apoiar suas atividades.

A Sur 25 também traz o perfil de três mulheres que lutam pelos direitos humanos e ambientais, inspiradas por suas crenças religiosas e originárias de comunidades impactadas em grande medida pela exploração de recursos naturais (desmatamento, extrativismo, monocultura, etc.). **Beata Tsoie Peña (EUA)**, **Jennifer Domínguez (Guatemala)** e **Jôice Cleide Santiago dos Santos (Brasil)** foram três participantes da conferência ecumênica “Fé no clima” que aconteceu no Rio de Janeiro em maio de 2017. O objetivo do encontro foi discutir as mudanças climáticas e fortalecer uma rede de defesa de direitos.

HISTÓRIA EM QUADRINHOS

Reconhecendo a necessidade de encontrar formas alternativas de comunicação para novas audiências, a Revista Sur tem o prazer de apresentar uma trecho da novela gráfica “La Lucha: A História de Lucha Castro e os Direitos Humanos no México”, idealizada pela *Front Line Defenders*. A novela retrata os perigos do trabalho diário de ser um defensor de direitos humanos no México e é contextualizada com um prefácio de Lucha Castro, em cujo importante trabalho os quadrinhos se baseiam.

ENSAIOS

Ainda em relação ao México, temos a honra de apresentar duas contribuições do país. Primeiramente, **Alejandro Anaya Muñoz** examina o desenvolvimento dos regimes internacionais de direitos humanos, em um contexto de relações internacionais. O texto é de fundamental importância para qualquer pessoa interessada ou estudando relações internacionais ou direitos humanos. Um conjunto de autores (**Santiago Aguirre Espinosa**, **Stephanie Brewer**, **Sofía de Robina** e **María Luisa Aguilar**) do Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) discute a maneira inovadora que o Grupo Interdisciplinar de Peritos Independentes, nomeado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, investigou o caso dos quarenta e três estudantes desaparecidos de Ayotzinapa e examina por que sua metodologia pode ser vista como um exemplo de boa prática para investigações semelhantes no futuro.

Com base em um recente relatório que argumenta que a violência no México equivale a crimes contra a humanidade, **Marlon Alberto Weichert (Brasil)** faz a mesma pergunta em relação ao Brasil e à violência desproporcional infligida na população negra. Concluindo nosso conjunto de artigos, **Vincent Ploton (França)** examina os recentes acontecimentos nos órgãos de tratados da ONU, particularmente focando em como suas recomendações podem ser mais eficazes. Vincent se baseia no sucesso das recentes inovações realizadas pelo Comitê Contra a Tortura.

Juan E. Méndez (Argentina) conversa com a Revista Sur sobre seus seis anos como relator especial da ONU sobre Tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes. Ele explica como suas experiências anteriores na Argentina deram base ao trabalho de sua vida, como foi nomeado relator especial e suas conquistas durante seu mandato.

DIÁLOGOS

A Revista Sur sempre procura incluir materiais que seus leitores possam usar na prática. **Irit Tamir (EUA)** oferece excelentes sugestões sobre como construir uma campanha efetiva, tendo como base a campanha bem-sucedida da Oxfam "Por trás das marcas" (*Behind the Brands*, na denominação original em inglês), que buscou influenciar as políticas de fornecimento das dez maiores empresas de alimentos e bebidas do mundo.

EXPERIÊNCIAS

A organização Médicos Sem Fronteiras (MSF) apareceu nas manchetes internacionais após a sua decisão de não receber mais financiamento da União Europeia (UE) em 2016, com base na oposição à política migratória da UE. Nesta edição, **Susana de Deus (Portugal)** e **Renata Reis (Brasil)** discutem o processo – e a controvérsia – por trás da decisão.

PANORAMA INSTITUCIONAL

Philip Alston (Austrália), membro do conselho consultivo da Revista Sur e acadêmico de direitos humanos de renome internacional, oferece sua opinião sobre o estado atual do movimento de direitos humanos e como este deve – com urgência – reagir para manter sua relevância.

VOZES

...

Por fim, gostaríamos de enfatizar que esta edição da Revista Sur foi possível graças ao apoio da Fundação Ford, Instituto Clima

e Sociedade, *Open Society Foundations*, *Oak Foundation*, *Sigríð Rausing Trust*, *International Development Research Centre (IDRC)* e *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)*, bem como de alguns doadores anônimos.

Nós também somos extremamente gratos às pessoas abaixo pela colaboração a esta edição: Akemi Kamimura, Ana Carolina Alfinito, Aparecida H. Soares, Bonita Meyersfeld, Bruno Huberman, Caio Borges, Celina Lagrutta, Daniella Hiche, Evandro Lisboa Freire, Felix Dodds, Fernando Campos Leza, Fernando Sciré, Josua Loots, Karen Lang, Kristina Ardaga, María José Guembe, Muriel Asseraf, Renato Barreto, Sebastián Porrúa Schiess, Stephen Carter, Tom Lomax e Vivian Calderoni. Além disso, agradecemos especialmente a colaboração dos autores e o trabalho árduo da equipe editorial e do conselho executivo da Revista.

Por último, a equipe de comunicação da Conectas merece um enorme reconhecimento por sua dedicação a esta edição. Como sempre, somos muito gratos pelo inestimável apoio e orientação dos diretores da Conectas Direitos Humanos – Juana Kweitel e Marcos Fuchs.

DOSSIÊ SUR SOBRE RECURSOS NATURAIS E DIREITOS HUMANOS



O PAPEL DA LEI NA PREVENÇÃO DA EXPLORAÇÃO

RIQUEZA ALÉM DO ALCANCE

Javed Noorani

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA REFORMA DO SETOR DE SILVICULTURA DA LIBÉRIA

Silas Kpanan Ayoung Siakor

O PAPEL DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

PRIVADOS DE ÁGUA

Aseil Abu-Baker

CAJAMARCA, COLÔMBIA

Renzo Alexander García

MASSACRE EM MARIKANA

Michael Power & Manson Gwanyanya

O CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM NO RIO DOCE

Caio Borges & Tchenna Fernandes Maso

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

PRESTANDO CONTAS DOS DANOS AOS DIREITOS HUMANOS CAUSADOS POR MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Tessa Khan

NOVA MATRIZ ENERGÉTICA TRANSFORMARÁ OS ESTADOS UNIDOS EM “TERCEIRO MUNDO”?

Michael T. Klare

O PAPEL DOS INDIVÍDUOS NA PROTEÇÃO DE NOSSOS RECURSOS NATURAIS

BERTA VIVE! COPINH CONTINUA...

Patricia Ardón & Daysi Flores

OS VERDADEIROS HERÓIS E HEROÍNAS DO MOVIMENTO AMBIENTAL

Alex Soros

RIQUEZA ALÉM DO ALCANCE

Javed Noorani

- *Como as atividades de mineração no Afeganistão* •
afetam negativamente as comunidades locais

RESUMO

Apesar de possuir riqueza de recursos minerais, o Afeganistão é um dos países mais pobres do mundo. Embora o país tenha um arcabouço jurídico relativamente bem estruturado em relação à mineração, raramente ele é implementado adequadamente. Consequentemente, o setor é saqueado por políticos corruptos e senhores locais da guerra. Neste artigo, Javed Noorani apresenta uma análise do arcabouço legal existente. Em seguida oferece três exemplos nos quais este arcabouço não conseguiu proteger a população local de violações de direitos humanos. Por último, Javed sugere como a situação pode ser melhorada, por exemplo, revisando as disposições legais existentes para incluir uma maior ênfase nas medidas anticorrupção e trabalhando para garantir que as consultas comunitárias sejam devidamente conduzidas.

PALAVRAS-CHAVE

Mineração | Corrupção | Afeganistão | Legislação sobre recursos naturais

1 • Introdução

O Afeganistão possui algumas das geologias mais complexas e variadas do mundo. O país possui chumbo, zinco, ferro, cromo, estanho e tungstênio, mercúrio e urânio, bem como vários tipos de elementos naturais raros. O cinturão de cobre no Afeganistão se estende por 600 km.^{1 2} Entre os noventa e três tipos de metais preciosos encontrados no país estão o ouro, prata e platina.³ Além disso, o Afeganistão também possui vários tipos de pedras preciosas e semipreciosas, incluindo esmeraldas, rubis, turquesa, kunzite e lápis-lazúli.⁴ Apesar de tais riquezas serem uma enorme fonte potencial de receita para o país, o Afeganistão ainda está lutando para implementar um arcabouço legal efetivo. O processo de mineração – licitações, contratos, extração e monitoramento – está envolto em mistérios. Isso permite a influência política e enriquecimento pessoal das autoridades e agentes envolvidos. Conseqüentemente, apesar das riquezas que o Afeganistão possui, a maioria da população vive abaixo da linha de pobreza e o Afeganistão é o 167º país mais pobre do mundo e é altamente dependente de ajuda internacional.⁵

2 • Lei da mineração e arcabouço político do Afeganistão

Embora os recursos naturais possam ser um recurso tentador para os países em desenvolvimento com escassez de dinheiro a fim de obter capital de modo rápido, é de suma importância ter uma estratégia nacional inclusiva e abrangente, um arcabouço legal claro e instituições competentes para gerenciar e supervisionar esse processo.

O Afeganistão tem um arcabouço jurídico estruturado em relação ao seu setor extrativista. Há tanto uma Lei de Minerais, quanto uma Lei de Hidrocarbonetos no país⁶ e cada uma dessas leis é acompanhada por um conjunto de regulamentações complementares.⁷ Some-se a isso uma série de documentos de políticas que abordam diversos elementos da indústria extrativa, cuja organização está descrita abaixo.

...



Fonte: Política Nacional de Mineração, Ministério das Minas e Petróleo, <http://mom.gov.af/en/page/3993/7664>.

Este conjunto de leis, regulamentações e políticas contém um linguajar admirável em termos de proteção de direitos e objetivos de desenvolvimento. A Lei dos Minerais, por exemplo, tem como objetivo, entre outras coisas:

- Regular o desenvolvimento e uso adequado dos recursos minerais do Afeganistão;
- Auto-sustentabilidade econômica do Afeganistão por meio do desenvolvimento de seu setor mineral;
- Garantir que os recursos minerais sejam extraídos e geridos de acordo com as melhores

práticas e experiências internacionais;

- Assegurar o melhor aproveitamento da extração e processamento de minerais;
- Desenvolvimento sustentável dos recursos minerais, prevenção do despejo de resíduos e mitigação de impactos ambientais e sociais negativos;
- Promover a paz e a segurança por meio do desenvolvimento de atividades sociais e econômicas nas comunidades locais de mineração.⁸

Apesar dessas proteções no papel, a realidade no terreno é muito diferente.

Um recente relatório da *Integrity Watch Afghanistan* (Observatório de Integridade do Afeganistão) – baseado em um estudo de caso de cinco minas no país – encontrou uma lista de problemas ao longo do processo de mineração. Os editais de licitações normalmente foram preparados de tal forma que favoreciam o licitante vencedor e os contratos foram concedidos por fim a empresas nas quais políticos ou outros funcionários do governo afegão têm interesse, em violação da Lei de Minerais que proíbe que certas autoridades recebam licenças.⁹ O mesmo relatório detalhou como, apesar de existirem certos requisitos legislativos e contratuais para que as empresas realizassem estudos de impacto social e ambiental antes da extração, em nenhuma das minas investigadas isso havia sido feito. Na realidade, todos começaram a extração antes de obter as autorizações necessárias ou pagar as licenças e impostos exigidos. Por último, o estudo constatou que os mecanismos de monitoramento e prestação de contas do Ministério da Mineração e Petróleo não tinham sido implementados em absoluto.¹⁰

Essa falta de capacidade de traduzir a teoria na prática significa que o Afeganistão está sendo saqueado de seus recursos naturais. Apesar do governo ter uma enorme quantidade de informações sobre esses abusos, ele continua a proteger os interesses das empresas de mineração. Estes fatos apontam para o fato que o Afeganistão pontua muito pouco em termos de estruturas de governança para o setor de mineração. Em 2013, por exemplo, o país foi classificado como o 49º entre 56 países pelo *Natural Resource Governance Institute* (Instituto de Governança de Recursos Naturais).¹¹

O restante deste artigo analisa vários casos diferentes de extração mineral no Afeganistão que dão destaque aos tipos de violações de direitos humanos enfrentados pelas comunidades locais em relação à indústria extrativista no Afeganistão. O artigo termina com uma análise das medidas a serem tomadas para melhorar a situação.

3 • Cobre

A *Aynak*, uma mina de alto nível de cobre, é uma das diversas minas no Afeganistão para as quais empresas privadas receberam direitos extrativos. Esta licença foi firmada com uma joint venture chinesa, *China Metallurgical Group Corporation* e *Jiangxi Copper* chamada *MCC-JCL-JCL Aynak Minerals* em maio de 2008.¹² Ao contrário das

Diretrizes da Política Nacional de Mineração,¹³ o governo ofereceu uma mina de cobre sem realizar uma consulta preliminar sobre as comunidades que vivem na região, seus meios de subsistência, posse de terra, estruturas sociais ou economia e meio ambiente da região. Embora o então Ministro das Minas e Petróleo, Ibrahim Adel, tenha visitado as comunidades locais e feito inúmeras promessas, as interações foram mais enganosas do que qualquer consulta bem-intencionada com habitantes locais.¹⁴

As mulheres são especialmente afetadas pelas atividades de mineração devido à presença da Polícia de Proteção da *Aynak*, uma unidade do Ministério do Interior que fornece segurança à empresa. As mulheres já tinham acesso limitado aos espaços públicos antes do início das atividades de extração. No entanto, novos desdobramentos nos locais de mineração restringiram ainda mais o movimento das mulheres, já que as forças de segurança, destacadas para proteger a mina, as assediam. Consequentemente, elas são obrigadas a ficar dentro dos recintos de suas casas.¹⁵

Algumas comunidades em *Aynak* afirmam que herdaram a terra de seus antepassados, e o clã nômade *Kuchi* reivindica o direito à terra de pastagem da área ao redor. Existem várias reivindicações de posse comunitária de terra. Por exemplo, um dos representantes da comunidade de *Aynak* explicou que “a vila principal que agora se situa na área reservada para as operações de mineração recebeu este nome em homenagem ao meu bisavô, Adam”.¹⁶ Vários moradores locais confirmaram isso, afirmando que “a terra em *Aynak* pertence aos bisnetos de Adam”. No entanto, as propriedades das pessoas foram apreendidas sem compensação e, com exceção de duas pessoas, a comunidade foi deslocada contra sua vontade e perdeu seus meios de subsistência.¹⁷ O estado tem jogado completamente a favor da empresa privada, protegendo os interesses privados e, por sua vez, privando seus próprios cidadãos de seus meios de subsistência, tornando-os cada vez mais vulneráveis.

4 • Cromita

O governo concedeu a licença de extração da mina de cromita de *Kohi Safi* em *Parwan* a uma empresa afegã chamada *Hewad Brothers' Company*.¹⁸ A empresa não tinha experiência prévia em mineração. 50% da empresa pertence a um poderoso senhor da guerra, conhecido por sequestros, apropriação ilícita de terras e assassinatos de pessoas inocentes.¹⁹ Novamente, o governo não consultou nenhuma das comunidades locais, nem realizou nenhum estudo antes de abrir o concurso para a licitação. A licitação continha fases claras de exploração e extração definidas. No entanto, homens e funcionários armados da empresa entraram na área dois dias após a licitação ter sido firmada e começaram a extrair a cromita em completa violação dos termos acordados.²⁰

O distrito em que a cromita está sendo extraída possui quarenta e dois mil habitantes.²¹ A operação de mineração ocorre apenas a vinte metros das aldeias de *Gabah Khile* e *Nourman Khile* em *Kohi Safi*. Mais uma vez, a chegada de pessoas alheias ao local – incluindo milícias armadas – afetou desproporcionalmente a locomoção das mulheres na comunidade. Ficou mais difícil para

elas fazerem os trabalhos que estavam habituadas, participarem de eventos sociais, irem ao posto de saúde e as meninas não vão mais à escola – tudo isso por medo da violência.²²

Além disso, os habitantes ao redor da mina também vivenciaram conflitos violentos devido ao comportamento irresponsável da empresa, que levou a morte de dezenas de habitantes locais. Por exemplo, em 2012 a empresa recrutou guardas de uma aldeia chamada *Naza Dara*. No entanto, a extração estava acontecendo em outra aldeia, *Jala Qala*.²³ Os moradores de *Jala Qala* se sentiram discriminados. Os anciãos de *Jala Qala* disseram à empresa que eles deveriam ser empregados como guardas porque são os que são afetados pela mineração.²⁴ Por fim, a *Hewad Brothers' Company* entregou a segurança aos moradores de *Jala Qala*. Dois meses depois, seis ex-guardas de *Naza Dara* foram mortos em um ato de violência planejado.²⁵ Os anciãos de *Naza Dara* suspeitam que essas pessoas foram mortas por moradores de *Jala Qala* que, anteriormente tinham protestado contra a empresa e solicitaram emprego como guardas. Dois meses depois, Mullah Salam e Mullah Kabir, dois clérigos de *Jala Qala* foram assassinados.²⁶ Após esses eventos, a *Hewad Brothers' Company* desarmou a população local com a ajuda da polícia local e trouxe quarenta homens armados para proteger a mina.²⁷ No entanto, a empresa manteve alguns anciãos da comunidade em sua folha de pagamento para “gerenciar” a comunidade e desencorajar as pessoas de protestarem contra a empresa. Isso levou a uma suspeita maior e semeou ainda mais fragmentação entre as comunidades locais.²⁸

Os guardas particulares da empresa ameaçaram pessoas locais a não se pronunciar publicamente contra a empresa. Os habitantes locais se sentiram vulneráveis e recorreram a insurgentes, incluindo o Talibã, para buscar justiça e proteção, forçando, por fim, a empresa a sair da região. As duas comunidades estão sujeitas agora a um conflito violento, uma consequência direta da mineração irresponsável na área.

5 • Lápis-lazúli

Até 1979, o governo extraiu anualmente cerca de quatro toneladas de lápis-lazúli de uma mina no distrito de *Keran-wa-Menjan*, em *Badakhshan*, e recebeu bons lucros, mantendo o controle sobre o fornecimento e preço do mineral. A extração de lápis-lazúli foi estimada em cerca de 50 milhões de dólares em receitas anuais até que comerciantes chineses começaram a comprar a pedra.²⁹ A extração de lápis-lazúli aumentou dez vezes e o comércio atingiu 500 milhões de dólares por ano.³⁰ No entanto, durante os regimes comunistas na década de 1980, quando houve um conflito generalizado no Afeganistão e o distrito de *Keran-wa-Menjan* não era seguro, Ahmad Shah Masood, um comandante jihadista, extraiu lápis-lazúli para juntar dinheiro para continuar a guerra contra o Estado.³¹

Desde a sua morte, os comandantes da milícia leais ao grupo jihadista *Northern Alliance* (Aliança do Norte), com uma base forte no norte do país, continuaram a extrair lápis-lazúli e embolsar o dinheiro. O comandante jihadista Abdul Malik é um dos homens que continuamente controlou as minas de lápis-lazúli, exceto por um breve período em que

a licitação para a extração de lápis-lazúli foi concedida à *Lajwardin Company*, apoiada por Zalmay Mojadaddi, ex-governador de *Badakhshan*.³² *Lajwardin Company* prometeu extrair o mineral e gerar receitas de modo legal para o Estado e controlar a mineração ilegal. Este acordo ameaçou os interesses monetários da máfia do lápis-lazúli tanto em Cabul quanto na província de *Badakhshan*. Como consequência, ocorreu um conflito sobre o controle da mina de lápis-lazúli entre Zalmay Mojadaddi e o Comandante Malik, que é apoiado por funcionários de alto escalão do governo em Cabul e grupos insurgentes locais para os quais ele pagou milhões de dólares por ano em troca de proteção.³³

O conflito entre Malik e Mojadadi levou a morte de dezenas de homens armados de ambos os lados. Hoje em dia, Abdul Malik já controla completamente a mina.³⁴ Depois de diversas tentativas de resolver o conflito, os anciãos locais, funcionários do governo e senhores da guerra conseguiram encontrar um acordo com algum tipo de fórmula de compartilhamento, onde sete pessoas dividem os rendimentos da mina.³⁵ Atualmente, a receita gerada a partir das minas de lápis-lazúli se esvaece no mercado paralelo, sendo parte coletada por insurgentes para continuar a guerra contra o governo. A localidade de *Keran-wa-Menjan*, onde estão localizadas as minas de lápis-lazúli, tem uma população de mais de oito mil pessoas e continua sendo um dos distritos mais pobres do país.³⁶

6 • Carvão

O Afeganistão possui diversas reservas de carvão espalhadas por todo o país.³⁷ As reservas de carvão no norte e oeste do Afeganistão foram exploradas, algumas vezes com licenças, mas também diversas vezes de forma ilegal por poderosos senhores da guerra, parlamentares e outras pessoas com conexões políticas. De acordo com uma lista de minas ilegais em todo o país, existem mais de trezentas e cinquenta minas ilegais de extração de carvão em dois distritos de *Samangan*.³⁸ O autor visitou pessoalmente a região de *Dan-e-Toor*, na província de *Samangan*, onde encontrou cerca de uma centena de túneis para a extração de carvão operados de forma ilegal. Um alto funcionário do Ministério das Minas e Petróleo também admitiu que cinco deputados estavam operando 892 túneis de carvão e extraindo ilegalmente milhares de toneladas de carvão diariamente, mas pagando muito pouco ao governo.³⁹ Existem também reservas de carvão nas províncias de *Sar-i-pul*, *Takhar* e *Bamiyan* que estão sendo exploradas ilegalmente e fornecendo matéria prima a carvoarias ou sendo exportadas.

Outro membro do parlamento, eleito pela província de *Herat*, está operando duas minas de carvão por meio de sua empresa, uma em *Herat* e outra em *Western Garmak* no distrito de *Samangan*. Ele teria extraído mais de um milhão de toneladas por ano, exportando a maior parte para países vizinhos.⁴⁰ Este político ao que tudo indica não paga licenças ou impostos.⁴¹ Os habitantes locais se queixaram aos anciãos locais, ao governo do distrito e à polícia, mas, em vez de auxiliar, essas instituições protegeram a empresa e pressionaram as comunidades locais a permitir uma operação de mineração tranquila.⁴²

7 • Olhando para o futuro

Apesar desta realidade um tanto sombria, existem várias ações que poderiam melhorar enormemente o setor extrativo no Afeganistão.

O Ministério das Minas e do Petróleo deve liderar essas mudanças, garantindo uma visão a longo prazo que não se foque no ganho financeiro a curto prazo. De modo urgente, a Lei de Minerais deve ser revisada e ter maior foco em medidas de combate à corrupção, em particular, por meio da recentralização do sistema de licenças, cuja descentralização tem sido um dos principais contribuintes para o aumento da corrupção. Além disso, sanções mais rigorosas precisam ser definidas e aplicadas de forma mais ativa para desencorajar os operadores de infringirem a lei. O processo de licitação também deve ser melhorado – ele precisa ser coordenado por uma equipe de especialistas de acordo com padrões mais rigorosos de transparência e prestação de contas.

O Ministério das Finanças e o Ministério de Minas e Petróleo devem criar um mecanismo conjunto para garantir que as receitas a serem pagas pelas empresas de mineração sejam coletadas de forma regular, efetiva e transparente.

Em relação a questões sociais e ambientais, o Acordo de Desenvolvimento Comunitário deve ser implementado pela empresa mineradora sem omissões, conforme exigido pela lei. Esse tipo de consulta é a única maneira de garantir que uma comunidade esteja empoderada e informada. Da mesma forma, a Agência Nacional de Proteção Ambiental deve gerenciar de forma independente o processo de elaboração do Relatório de Impacto Ambiental e Social e insistir que as empresas produzam o relatório antes que as licenças de mineração sejam emitidas.

Conforme visto acima, as atividades de mineração têm um impacto desproporcional nas mulheres. Consequentemente, o Ministério dos Assuntos das Mulheres deve realizar uma avaliação independente para entender melhor como mitigar o impacto negativo da mineração nas mulheres e garantir que uma abordagem baseada em gênero seja incorporada em todas as políticas e leis de mineração.

A sociedade civil afegã precisa continuar desenvolvendo o seu conhecimento sobre a governança dos recursos naturais, a fim de se equipar melhor para o *advocacy*, tanto em escala nacional como internacional.

Por fim, a comunidade de doadores internacionais precisa trabalhar com o governo afegão para garantir que melhorias sejam feitas no setor, por exemplo, fornecendo apoio financeiro para desenvolver estratégias aprimoradas de governança e também para atividades de capacitação para garantir a implementação adequada destas estratégias revisadas.

NOTAS

- 1 • “Geology of Afghanistan,” British Geological Survey, acesso em 25 mai. 2017, <https://www.bgs.ac.uk/AfghanMinerals/geology.htm>; “Ferrous metal,” BGS, acesso em 25 mai. 2017, <https://www.bgs.ac.uk/afghanMinerals/femetals.htm>.
- 2 • “Other Metals,” BGS, acesso em 25 mai. 2017, <https://www.bgs.ac.uk/afghanMinerals/othermetals.htm>.
- 3 • “Geology of Afghanistan,” acesso em 25 mai. 2017.
- 4 • “Minerals in Afghanistan,” BGS, acesso em 25 mai. 2017, https://www.bgs.ac.uk/afghanminerals/docs/Gemstones_A4.pdf.
- 5 • Jonathan Gregson, “The World’s Richest and Poorest Countries.” *Global Finance*, 13 fev. 2017, <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/worlds-richest-and-poorest-countries>.
- 6 • Veja “Minerals Law,” Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Justice, 16 ago. 2014, acesso em 25 mai. 2017, <http://mom.gov.af/Content/files/Afghanistan-%20Minerals%20Law-19-May-2015%20English.pdf>; and “Hydrocarbons Law,” Islamic Republic of Afghanistan, mar. 2014, acesso em 25 mai. 2017, [http://mom.gov.af/Content/files/Hydrocarbons_Law_2009-\(Unofficial_English_Translation_dated_March_2014\)-Final.pdf](http://mom.gov.af/Content/files/Hydrocarbons_Law_2009-(Unofficial_English_Translation_dated_March_2014)-Final.pdf).
- 7 • “Mining Regulations,” Ministry of Mines and Petroleum, 14 fev. 2010, acesso em 25 mai. 2017 http://mom.gov.af/Content/files/Mining_Regulations.pdf; e “Hydrocarbons Regulations,” MoMP, 13 abril 2014, acesso em 25 mai. 2017, [http://mom.gov.af/Content/files/Hydrocarbons_Regulations_2009-\(Unofficial_English_Translation_dated-April-13-2014\).pdf](http://mom.gov.af/Content/files/Hydrocarbons_Regulations_2009-(Unofficial_English_Translation_dated-April-13-2014).pdf).
- 8 • “Minerals Law,” 16 ago. 2014.
- 9 • *Ibid*, artigo 16(2).
- 10 • J. Noorani, “The Plunderers of Hope? Political Economy of Five Major Mines in Afghanistan.” *Integrity Watch Afghanistan*, 2015, acesso em 25 mai. 2017, <https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2015/12/The-Plunderers-of-Hope.pdf>, 2-3.
- 11 • “The 2013 Resource Governance Index,” Natural Resource Governance Institute, 5 mai. 2013, acesso em 25 mai. 2017, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013-webreport.pdf.
- 12 • “Aynak Mining Contract,” MoMP, 8 abril, 2008, acesso em 25 mai. 2017, <http://mom.gov.af/Content/files/MCC%20Afghan%20Gover%20Aynak%20Copper%20Contract%20English.pdf>.
- 13 • Veja, por exemplo “National Mining Policy,” Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Mines, Guidelines 13.3, 2012, acesso em 25 mai. 2017, http://mom.gov.af/Content/files/Policies/English/English_National_Mining_Policy.pdf.
- 14 • “Aynak – A Concession for Change,” IWA, 2013, acesso em 25 mai. 2017, https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2014/12/aynak_a_concession_for_change_english.pdf
- 15 • Entrevista com um ancião local da vila de Davo que faz fronteira com a mina de extração de cobre de Aynak, 8 fev. 2013.
- 16 • “Aynak – A Concession for Change,” 2013.
- 17 • *Ibid*.
- 18 • Entrevista com um funcionário público de alto escalão do ministério das minas e do petróleo, 10 fev. 2012.
- 19 • Entrevista com um comerciante de minerais próximo que trabalhou de perto com Haji Almas, 12 nov. 2016.
- 20 • Noorani, “The Plunderers of Hope?,” 2015.
- 21 • Entrevista com um ativista local que buscou manter anonimato.
- 22 • Entrevista com Molem Gul Nabi, um ancião local, 10 dez. 2016.
- 23 • *Ibid*.
- 24 • Entrevista com Malik, 10 dez. 2014.
- 25 • Entrevista com um ancião local que buscou anonimato, 10 jan. 2015.
- 26 • Entrevista com Molem Gul Nabi, 10 dez. 2016.
- 27 • Noorani, “The Plunderers of Hope?,” 2015.
- 28 • Entrevista com um ancião local que não quis

ser identificado, 23 nov. 2015.

29 • Entrevista com um comerciante local, 7 out. 2015.

30 • Relatório ainda não publicado do autor sobre as minas de lápis-lazúli em 2016.

31 • Entrevista com Hadyatullah Hakimi comerciante de lápis-lazúli em Badakhshan, 10 ago. 2014.

32 • "Kuran Wa Munjan District Badakhshan Province," Afghan Bios, 2011, acesso em 25 mai. 2017, <https://goo.gl/tp4dsM>.

33 • Entrevista com um comerciante de lápis-lazúli de Badakhshan, 10 jan. 2016.

34 • Op-cit entrevista com um comerciante local que não quis ser identificado, 11 dez. 2015.

35 • Entrevista com um comerciante de lápis-lazúli de Cabul, 15 mar. 2015.

36 • "Badakhshan – A Socio-Economic and

Demographic Profile," UNFPA, 2003, acesso em 25 mai. 2007, <http://afghanag.ucdavis.edu/country-info/Province-agriculture-profiles/unfr-reports/All-Badakhshan.pdf/view>.

37 • Entrevista com o Engenheiro Ghafar da Afghanistan Geological Survey, 14 dez. 2016.

38 • Lista de locais de minas ilegais publicada pelo Ministério das Minas e Petróleo (MoMP, na sigla em inglês) em 2013.

39 • Entrevista com um alto funcionário do Ministério das Minas e Petróleo (MoMP, na sigla em inglês), 15 set. 2016.

40 • Entrevista com o gerente sênior na Khoshak brother's company, 22 dez. 2015.

41 • Noorani, "The Plunderers of Hope?," 2015.

42 • Entrevista com moradores locais, 12.



JAVED NOORANI – *Afeganistão*

Javed Noorani é pesquisador independente e membro do Comitê Independente Conjunto de Monitoramento e Avaliação Anticorrupção do Afeganistão (MEC, na sigla em inglês). Javed vem conduzindo extensos trabalhos de campo, entrevistas e pesquisa documental sobre o setor extrativo no Afeganistão.

contato: javed.noorani@gmail.com

Recebido em março 2017.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



"Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License"

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA REFORMA DO SETOR DE SILVICULTURA DA LIBÉRIA

Silas Kpanan Ayoung Siakor

- *Reflexões de um ativista da sociedade civil* •

RESUMO

Este artigo ressalta os vínculos entre exploração de recursos naturais, corrupção e violações de direitos humanos em situações de conflito e imediatamente pós-conflito no contexto da Libéria. Após contextualizar o conflito na Libéria, o autor relata que ocorreram diversas violações de direitos humanos no setor de silvicultura liberiano. Os comandantes da milícia cometeram essas violações, apoiados por empresas madeireiras internacionais cujos executivos de alto nível facilitaram a aquisição e transferência de armas e materiais militares. Além disso, essas empresas efetuaram pagamentos a indivíduos envolvidos no treinamento de milícias.

O autor examina depois como a sociedade civil liberiana, trabalhando em estreita colaboração com organizações internacionais, defendeu as reformas na silvicultura como uma abordagem estratégica para reduzir as violações de direitos humanos e garantir direitos para aqueles que vivem na pobreza. Descreve também como, na década decorrida desde o final da guerra civil, essas reformas levaram ao aumento do acesso da sociedade civil às áreas de exploração madeireira para monitorar a conduta das empresas e como comunidades outrora carentes compartilham agora da receita da silvicultura auferida pelo governo central. O governo também reconheceu formalmente certos direitos comunitários em relação à silvicultura. O artigo conclui observando que, apesar da legislação progressista em vigor, algumas medidas fundamentais da reforma ainda não foram totalmente implementadas e argumenta que o eventual sucesso delas dependerá da pressão da comunidade internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Libéria | Silvicultura | Charles Taylor | Sanções | Sociedade Civil

1 • Introdução

Fundada por escravos libertados das Américas, a Libéria declarou sua independência em 1847, mas seriam necessários mais de cem anos para que os liberianos nativos ganhassem o direito de votar, em 1955.¹ Os américo-liberianos, como foram chamados os colonizadores, dominaram a economia e a política do país até 1980, quando um sangrento golpe militar acabou com seu governo de partido único. No entanto, o fracasso de sucessivos governos em resolver a má governança, a pobreza e a desigualdade desembocou numa revolta em 1989 que degenerou em guerra civil na década de 1990.²

Na década de 1990 e início dos anos 2000, a Libéria tornou-se sinônimo de violação flagrante dos direitos humanos. Grande parte dessa notoriedade estava ligada à exploração dos recursos naturais, em especial as violações de direitos humanos que caracterizavam a extração e o comércio de madeira e diamantes. Além das violações cometidas pelo pessoal-chave de várias empresas madeireiras e pelas milícias que elas sustentavam, o comércio de madeira desempenhou um papel fundamental no estímulo e no prolongamento da guerra civil, responsável pela morte de aproximadamente 270 mil pessoas.³

As organizações nacionais e internacionais da sociedade civil coordenaram esforços para documentar e relatar amplamente a situação, complementando o trabalho de um Painel de Especialistas das Nações Unidas (ONU) montado na Libéria. Em 2001, o Conselho de Segurança da ONU impôs sanções aos diamantes liberianos, citando os vínculos entre a guerra na vizinha Serra Leoa e o comércio de diamantes.⁴ Quando surgiram provas mais fortes dos vínculos entre a indústria madeireira, os conflitos e a violação das medidas das Nações Unidas, o Conselho de Segurança ampliou as sanções para incluir a madeira em 2003.⁵

Depois dessa ampliação das sanções, a capacidade de Charles Taylor de obter receita para financiar sua guerra contra os dois grupos armados que combatiam seu governo foi significativamente limitada. Com facções rivais ocupando posições estratégicas fora da capital liberiana e a comunidade internacional exigindo que ele deixasse a Libéria, Taylor fugiu para o exílio na Nigéria.⁶

2 • A atividade madeireira e a economia nacional

A Libéria contém os maiores remanescentes da floresta da Alta Guiné da África Ocidental, que abrange nove países, entre os quais Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana e Togo. O governo liberiano estima que 42% da floresta restante da Alta Guiné se encontra em seu país.⁷ A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação calcula que as áreas florestais representam pelo menos 32,7% dos 9,6 milhões de hectares de terras da Libéria.⁸

A exploração industrial da madeira para exportação é o modelo preferido do governo para as atividades econômicas do setor florestal. Em 1989, antes da explosão da guerra

civil no ano seguinte, essa exploração contribuiu com cerca de 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.⁹ O setor madeireiro formal começou a parar à medida que a guerra aumentava e, em seu lugar, surgiu um empreendimento criminoso, formado pelos capangas e partidários do então líder dos rebeldes, Charles Taylor. Eles passaram a explorar a madeira em territórios dominados pelos rebeldes e exportá-la para a Europa e outros lugares. Depois que Charles Taylor foi eleito presidente, em 1997, em eleições que pretendiam acabar com a guerra civil, as companhias madeireiras que haviam suspenso suas atividades por causa do conflito reiniciaram suas operações em 1998.

A exploração e as exportações de madeira foram retomadas gradualmente: em 2001, a produção já havia quadruplicado e, em 2003, atingiu o nível do pré-guerra de um milhão de metros cúbicos, num valor de aproximadamente 100 milhões de dólares.¹⁰ Àquela altura, as exportações de madeira respondiam por cerca de metade da receita cambial e 20% do PIB do país.¹¹ A indústria entrou em colapso em 2003, quando foram aplicadas as sanções ao setor madeireiro. O Conselho de Segurança da ONU levantou essas sanções em 2006, depois que o governo apresentou um programa de reformas do setor de silvicultura. Mais de um milhão de hectares de floresta estão sob contratos de exploração madeireira e 785.841 metros cúbicos de toras avaliadas em pouco menos de 150 milhões de dólares foram exportados entre 2009 e 2016.

3 • Violações de direitos humanos ligados à silvicultura

Imediatamente após sua vitória eleitoral em 1997, o presidente Charles Taylor concedeu blocos de florestas ricos em madeira a aliados formais e parceiros de negócios. Taylor propiciou às empresas madeireiras acesso relativamente barato aos recursos de madeira do país e, em troca, as empresas deram-lhe acesso a redes criminosas internacionais que comercializavam armas e pedras preciosas, bem como apoio logístico e financeiro para sustentar suas milícias. Além disso, a indústria madeireira da Libéria proporcionava uma cobertura conveniente para traficantes de armas penetrarem na região.

A maior concessão madeireira da história da Libéria foi dada à Liberia Forest Development Corporation (LFDC), uma empresa de propriedade do holandês Gus van Kouwenhoven. O contrato com a LFDC, assinado em julho de 1999, foi imediatamente repassado para a firma Oriental Timber Corporation (OTC), com ligações asiáticas. O Sr. Kouwenhoven, que maquinou esses negócios, participaria depois da montagem de esquemas para a transferência de armas, munições e equipamentos militares variados para a Libéria, junto com o famigerado negociante de armas Victor Bout.¹² O Painel de Especialistas da ONU sobre a Libéria também informou em 2003 que Kouwenhoven forneceu um helicóptero de estilo militar ao governo no lugar de impostos relacionados à silvicultura.¹³ Após uma prolongada batalha legal, em abril de 2017, um tribunal holandês julgou Kouwenhoven culpado de ser “um acessório de crimes de guerra e tráfico de armas”¹⁴ por fornecer armas a Taylor durante as brutais guerras civis liberianas.

A força de trabalho da OTC era composta, em sua maioria, por ex-combatentes rebeldes sem qualificação. As forças de segurança da OTC compunham-se principalmente de milicianos sob o comando de ex-comandantes rebeldes. Por exemplo, a empresa recrutou para chefe de segurança o general Roland Duo, um ex-comandante rebelde que lutou por Taylor e teve um papel importante em seu aparato de segurança após sua eleição.¹⁵ As forças de segurança da empresa foram acusadas de abusos que iam de espancamentos a prisões e detenções arbitrárias e exploração sexual.¹⁶ Esses comandantes e milicianos rebeldes, sustentados pela OTC, continuaram lutando em favor de Taylor quando outros grupos rebeldes retomaram seus ataques, em um esforço para expulsar Taylor.

Outras empresas madeireiras também apoiaram os comandantes da milícia que foram acusados de massacres e outras violações de direitos humanos. Em um caso documentado, os investigadores da ONU descobriram uma cova coletiva no sudeste da Libéria com os restos de cerca de 200 vítimas de um massacre que teria sido cometido por forças sob o comando de um certo general William Sumo, que era chefe de segurança da Maryland Wood Processing Industries,¹⁷ cujo dono era o empresário libanês, Abbas Fawaz.¹⁸

As empresas madeireiras não só deram apoio a comandantes e milícias rebeldes que cometiam violações de direitos humanos, como também pagaram pela importação de armas, ignorando o embargo de armas da ONU, e por mercenários que apoiavam a aventura militar de Charles Taylor na região. Por exemplo, documentos apresentados por um representante da OTC a um painel que investigava as empresas madeireiras em 2004 revelaram que essa empresa transferira grandes quantias em nome do governo da Libéria para indivíduos listados como mercenários e traficantes de armas em vários relatórios da ONU sobre a Libéria. O Painel de Especialistas da ONU sobre a Libéria já havia informado sobre esses pagamentos em 2003.¹⁹

De acordo com os documentos mencionados acima, a OTC efetuou pagamentos a Fred Rindel,²⁰ um oficial aposentado da Força de Defesa da África do Sul e ex-adido militar sul-africano nos Estados Unidos, e a Sanjivan Ruprah, cidadão queniano de ascendência indiana.²¹ O Painel de Especialistas da ONU na Libéria informou que Rindel (que também teria apoiado os rebeldes da UNITA em Angola)²² foi contratado por Taylor para fornecer treinamento a um grupo de milícias chamado Unidade Anti-Terrorista,²³ comumente conhecido na Libéria como “forças do demônio”, devido a seu papel nas violações de direitos humanos, inclusive assassinatos. O Painel descreve Sanjivan Ruprah como “um conhecido traficante de armas”.²⁴ Mais tarde, Ruprah foi preso pela segurança belga e acusado de “associação criminosa”²⁵ relacionada a seu papel no tráfico de armas que infringia as resoluções da ONU.

Outro indivíduo envolvido na indústria madeireira era o ucraniano Leonid Minin.²⁶ Ele tinha uma participação na madeireira denominada Exotic Tropical Timber Enterprise e desempenhou um papel ativo na compra e entrega de armas à Libéria em 2000.²⁷ Detido na Itália naquele mesmo ano,²⁸ ficou claro seu papel nas infrações das sanções relativas ao

contrabando de armas. Ele usara suas conexões com o presidente Taylor e seu disfarce de empresário da indústria madeireira para facilitar esse papel.

4 • Reforma da silvicultura e levantamento das sanções

No final de 2003, com Taylor no exílio e um governo interino em vigor, a ONU, como condição prévia ao levantamento das sanções, pediu ao governo da Libéria para “tomar todas as medidas necessárias a fim de garantir que as receitas governamentais da indústria madeireira liberiana não sejam usadas para alimentar o conflito ou de outra maneira que viole as resoluções do Conselho, mas destinadas a fins legítimos em benefício do povo liberiano, inclusive o desenvolvimento”.²⁹

Em 2004, uma primeira tentativa do governo interino de iniciar uma reforma no setor de silvicultura fracassou quando o governo tentou excluir a sociedade civil do processo. Após pressão da sociedade civil e de doadores, o governo criou a Comissão de Revisão das Concessões de Silvicultura, com o objetivo de revisar todas as concessões existentes de exploração madeireira, e designou para essa comissão o advogado Alfred Brownell e o autor deste artigo.

A revisão, concluída em 2005, documentou a exploração madeireira ilegal generalizada, violações de direitos humanos, transações financeiras extra-orçamentárias que envolviam empresas madeireiras e o envolvimento ativo de empresas do setor na guerra civil liberiana. Por conseguinte, a comissão recomendou que todas as concessões que revisou fossem canceladas.³⁰ No início de 2006, o governo da presidente Ellen Johnson-Sirleaf, por meio da Ordem Executiva nº 1, adotou o relatório, cancelou todas as concessões madeireiras e criou a Comissão de Monitoramento da Reforma da Silvicultura para supervisionar e coordenar o processo de reforma.³¹ Os dois representantes da sociedade civil que participaram da revisão da concessão foram novamente nomeados para a comissão.

Após as eleições pacíficas de 2005 e a entrega do poder em 2006, declarou-se o fim da guerra na Libéria. Com todas as concessões madeireiras canceladas pela Ordem Executiva nº 1, além de uma nova lei florestal elaborada e aprovada sob os auspícios da Comissão de Monitoramento, e uma série de novos regulamentos em desenvolvimento, o Conselho de Segurança da ONU levantou as sanções no final de 2006.³² Somente três anos depois seria retomada a atividade madeireira formal.

5 • Sociedade civil e reformas agrária e florestal

Após sua eleição em 1997, Taylor passou a perseguir figuras da oposição, ativistas pela democracia e pelos direitos humanos, forçando muitos ao exílio. A mídia independente tornou-se menos franca, pois os editores foram forçados a praticar a autocensura. Isso resultou na criação de um ambiente de medo e terror. Enquanto os ativistas e defensores

de direitos humanos liberianos tomavam medidas para se manter em segurança e se envolviam em monitoramentos e relatórios mais secretos, as organizações não governamentais (ONGs) internacionais intensificaram seus relatórios sobre a situação dos direitos humanos no país; porém, viajar para a Libéria tornou-se cada vez mais perigoso. À medida que a situação se deteriorava, começaram a formar-se novas parcerias entre ativistas locais e ONGs internacionais, já que os ativistas podiam reunir informações e passá-las para as ONGs que então as publicariam, depois de verificar várias fontes. Essas parcerias permitiram que importantes atores da sociedade civil dentro e fora da Libéria estabelecessem relações estratégicas e credibilidade junto a influentes atores governamentais e indivíduos da comunidade internacional. Essas relações, especialmente com funcionários do Congresso em Washington e membros de missões diplomáticas no Conselho de Segurança da ONU em Nova York, se tornariam um capital político essencial para a sociedade civil no contexto imediato do pós-guerra.

Com a cessação das hostilidades em 2003 e o desarmamento em curso em 2004, a sociedade civil liberiana, com forte apoio de parceiros internacionais, tornou-se proativamente defensora local da reforma do setor florestal. Por exemplo, membros da sociedade civil se reuniram em abril de 2004 para criar uma pauta de reformas que tinha em seu centro a demanda por um processo independente, transparente e participativo de revisão das concessões florestais.³³ A Iniciativa de Silvicultura da Libéria, criada por múltiplos doadores, após sua primeira missão na Libéria um mês depois, incorporou essa proposta a sua própria proposta de reforma apresentada ao governo da Libéria.³⁴ Com esse endosso de alto nível aos apelos por uma revisão independente das concessões madeireiras, o Governo Nacional de Transição da Libéria criou a Comissão de Revisão das Concessões de Silvicultura para conduzir a revisão, designando para essa comissão representantes de duas ONGs liberianas: o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e os Advogados Verdes.³⁵ Isso marcou o início de uma colaboração e coordenação informal de três vias entre a sociedade civil liberiana, a sociedade civil internacional e os doadores, colaboração que continuaria durante todo o processo de revisão, até a elaboração de uma nova estrutura jurídica para a silvicultura.

Além disso, desesperado para reativar a economia e dar trabalho a milhares de ex-combatentes impacientes, o governo da presidente Ellen Johnson Sirleaf fez do levantamento das sanções uma alta prioridade. A vontade política do governo de que o projeto de reforma fosse aprovado criou um ambiente positivo no qual a sociedade civil pôde fazer demandas e propor uma pauta de reformas progressistas. As sanções no comércio de diamantes e madeira continuavam a ter uma forte influência na sociedade civil e junto aos doadores, e isso fez com que o governo cooperasse com a sociedade civil e com a Iniciativa de Silvicultura da Libéria durante todo o processo e por vários anos depois.

Em consequência dessa colaboração e cooperação, a nova estrutura legal da silvicultura liberiana contém várias disposições progressistas, entre elas o reconhecimento formal do direito das comunidades a suas matas tradicionais, o direito das populações locais de participar dos processos de governança florestal e o direito de participação na receita

da silvicultura. Além disso, o acesso às informações do setor florestal é agora um direito para qualquer membro do público e a sociedade civil tem o direito de monitorar de forma independente as operações de silvicultura. Em 2013, uma reforma agrária complementar reforçou ainda mais os direitos da comunidade sobre as matas, mediante a adoção de uma Política de Direitos Agrários que definiu a Terra Tradicional como uma categoria formal de propriedade da terra na Libéria.³⁶ Uma proposta de lei agrária, atualmente em exame pelo legislativo,³⁷ procura conceder proteção legal igual a terras tradicionais. Se aprovada, ela poderia reformar drasticamente a dinâmica de poder e as relações entre o Estado, as empresas estrangeiras e as comunidades locais.

6 • Conclusão

Embora essas mudanças na lei tenham sido progressistas, a implementação não foi imediata. A plena implementação da estrutura legal representa um desafio e as medidas recém-introduzidas ainda não produziram totalmente os resultados esperados. Por exemplo, dos aproximadamente seis milhões de dólares que deveriam ter sido pagos às comunidades até o final de 2016, pouco menos de dois milhões foram pagos, deixando um saldo não pago de cerca de quatro milhões.³⁸ Além disso, conforme os contratos de concessão existentes, as comunidades não poderão recuperar mais do que dois milhões de hectares de florestas e terras tradicionais até que esses contratos expirem, ainda que alguns deles tenham validade por mais 50 anos, ou mais ainda.

Com o estabelecimento de uma estrutura legal robusta e progressista, a Libéria celebrou um Acordo de Parceria Voluntária com a União Europeia (UE) para combater a extração ilegal de madeira e combater o comércio de madeira ilegal, que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2013.³⁹ O apoio adicional do governo norueguês também está proporcionando recursos fundamentais para fortalecer a governança e a aplicação da lei no setor florestal. No entanto, há preocupações de que a indústria esteja à beira do colapso, já que as companhias existentes demonstraram uma incrível falta de capacidade e interesse em obedecer a estrutura jurídica da silvicultura. Com as sanções extintas, a única influência que a comunidade internacional tem sobre a Libéria parece ser a ameaça de excluir a madeira liberiana do mercado da UE, conforme as regulamentações europeias sobre madeira ilegal. No entanto, a eficácia dessa influência dependerá em grande parte de que a China venha a adotar uma política similar para excluir a madeira ilegal de seu mercado, uma vez que ela se tornou o destino preferido da madeira de lei liberiana.

NOTAS

- 1 • “Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant, Initial Reports of States Parties due in 2005: Liberia,” UN Human Rights Committee (HRC), CCPR/C/LBR/1, 9 de dezembro de 2016, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.refworld.org/docid/588f3af44.html>.
- 2 • “Liberia: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report,” Republic of Liberia, 2008, acesso em 8 jun. 2017, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1245.pdf>.
- 3 • *Ibid.*
- 4 • “Resolution 1343 (2001),” UN Security Council, S/RES/1343 (2001), 7 de março de 2001, acesso em 8 jun. 2017, https://www.jstor.org/stable/20694160?seq=1#page_scan_tab_contents.
- 5 • “Resolution 1478 (2003),” UN Security Council, S/RES/1478 (2003), 17(a), 6 de maio de 2003, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.refworld.org/docid/3f45dbe47.html>.
- 6 • “Liberian President Charles Taylor Goes into Exile,” *The Voice of America*, 11 de agosto de 2003.
- 7 • “National Forestry Policy and Implementation Strategy,” Republic of Liberia, Forest Development Authority, 2006, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.fao.org/forestry/16167-0dd77b0af6b1e94481d519ab979fd40db.pdf>.
- 8 • “State of the World’s Forests”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.fao.org/docrep/011/i0350e/i0350e00.htm>.
- 9 • James W. Doe, “The Forest Revenue System and Government Expenditure on Forestry in Liberia.” FAO, julho de 2004, acesso em 8 jun. 2017, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ad494e/ad494e00.pdf>.
- 10 • “Liberia: Poverty Reduction Strategy Paper,” 2008, 11.
- 11 • *Ibid.*
- 12 • “UN Panel of Experts on Liberia Report (S/2000/1195),” UN Security Council, paras. 233 & 234, 20 de dezembro de 2000, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SL%20S2000%201195.pdf>.
- 13 • “UN Panel of Experts on Liberia Report (S/2003/498),” UN Security Council, 24 de abril de 2003, acesso em 8 jun. 2017, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F483E4C2B60EC20AC1256D260048C102-unsc-lib-24apr.pdf>.
- 14 • Owen Bowcott, “Dutch Arms Trafficker to Liberia Given War Crimes Conviction.” *The Guardian*, 22 de abril de 2017, acesso em 8 jun. 2017, <https://www.theguardian.com/law/2017/apr/22/dutch-arms-trafficker-to-liberia-guus-kouwenhoven-given-war-crimes-conviction>.
- 15 • “Taylor-made: The Pivotal Role of Liberia’s Forests and Flag of Convenience in Regional Conflict,” *Global Witness*, setembro de 2001, acesso em 8 jun. 2017, <https://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/taylormade2.pdf>.
- 16 • Logging-off: How the Liberian Timber Industry Fuels Liberia’s Humanitarian Disaster and Threatens Sierra Leone,” *Global Witness*, setembro de 2001, acesso em 8 jun. 2017, <https://www.globalwitness.org/en/archive/logging/>.
- 17 • “Truth and Reconciliation Commission, Volume Three: Appendices, Title III: Economic Crimes and the Conflict, Exploitation and Abuse,” Republic of Liberia, 2009, acesso em 8 jun. 2017, http://trcofliberia.org/resources/reports/final/volume-three-3_layout-1.pdf.
- 18 • “UN Panel of Experts on Liberia Report (S/2001/1015),” UN Security Council, 26 de outubro de 2001, acesso em 8 jun. 2017, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8694267033022D9FC1256AFC004A8DA2-unsc-lib-26oct.pdf>.
- 19 • “S/2003/498,” 2003, 38.

- 20 • *Ibid.*
- 21 • *Ibid.*
- 22 • James Rupert, "Diamond Hunters Fuel Africa's Brutal Wars." *Washington Post*, 16 de outubro de 1999, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/oct99/sierra16.htm>.
- 23 • "S/2003/498," 2003, 38.
- 24 • "S/2000/1195," 2000, 11.
- 25 • Andrew Osborn, "Key African Arms Dealer Arrested." *The Guardian*, 16 de fevereiro de 2002, acesso em 8 jun. 2017, <https://www.theguardian.com/world/2002/feb/16/armstrade.sierraleone>.
- 26 • "S/2000/1195," 2000, para. 217.
- 27 • "S/2001/1015," 2001.
- 28 • *Ibid.*
- 29 • "Resolution 1521 (2003)," UN Security Council, S/RES/1521, p. 11, 22 de dezembro de 2003, acesso em 8 jun. 2017, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1521%20%282003%29.
- 30 • "Phase III Report," Forest Concession Review Committee (FCRC), maio de 2005.
- 31 • "Executive Order # 1 - Gol Forest Sector Reform," Republic of Liberia, fevereiro de 2006, acesso em 8 jun. 2017, http://www.emansion.gov.lr/doc/EXECUTIVE%20ORDER%20_%201%20-%20Forest%20Sector%20Reform.pdf.
- 32 • "Resolution 1731 (2006)," UN Security Council, S/RES/1731, 20 de dezembro de 2006, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.refworld.org/docid/45c30c690.html>.
- 33 • "Liberia: A Public Debate on Forest Sector," IUCN, 2004, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.bibalex.org/Search4Dev/files/363393/200460.pdf>.
- 34 • "Action Plan for Forest Sector Rehabilitation and Reform," Liberia Forest Initiative, 1º de junho de 2004, acesso em 8 jun. 2017, https://rmportal.net/library/content/usda-forest-service/africa/liberia_report_final.pdf/at_download/file.
- 35 • O autor deste artigo representou o Instituto de Desenvolvimento Sustentável na comissão.
- 36 • "Land Rights Policy," Land Commission of the Republic of Liberia, 2013 acesso em 8 jun. 2017, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2013-05-21-policy-2013-land-rights-policy-ext-en.pdf>.
- 37 • "Land Rights Act (DRAFT)," Government of Liberia, 3 de julho de 2014.
- 38 • "Financial Flows from Logging to Communities and Central Government," Sustainable Development Institute, março de 2017.
- 39 • Ver "Liberia," EU's FLEGT Facility, 2017, acesso em 8 jun. 2017, <http://www.euflegt.efi.int/liberia>.



SILAS KPANAN AYOUNG SIAKOR – *Libéria*

Silas Siakor é ex-diretor do Instituto de Desenvolvimento Sustentável (SDI, por suas siglas em inglês) da Libéria. Em 2006, ganhou o Prêmio Goldman de Meio Ambiente por seu trabalho de reunião de provas de que o ex-presidente da Libéria, Charles Taylor, estava usando lucros da exploração madeireira para financiar a guerra civil. Seu trabalho, realizado com grande risco pessoal, levou a sanções da ONU sobre a exportação de madeira liberiana. Como diretor do SDI de 2005 a 2009, Silas coordenou a contribuição da sociedade civil para a reforma florestal da Libéria e continua trabalhando por justiça social, direitos humanos e meio ambiente. Foi escolhido pela revista TIME como um dos Heróis do Meio Ambiente de 2008 e, em 2012, ganhou o prêmio da Fundação Alexander Soros por Realização Extraordinária em Ativismo Ambiental e de Direitos Humanos. Trabalha agora com as comunidades para garantir o reconhecimento e a proteção legal de suas terras tradicionais e resistir à apropriação em grande escala de terras para a plantação de monoculturas. É membro do conselho consultivo da Global Witness.

contato: sksiakor2005@gmail.com

Recebido em março de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

PRIVADOS DE ÁGUA

Aseil Abu-Baker

- *A ocupação de Israel despoja os palestinos de sua terra e de seus recursos* •

RESUMO

A ocupação israelense do território palestino, atualmente em seu 50º ano, inclui o controle sistemático e a exploração dos recursos naturais palestinos, impedindo-os de se beneficiarem plenamente de suas riquezas naturais. Este artigo examina como, no caso da água, Israel negou deliberadamente o controle e o acesso dos palestinos aos seus recursos hídricos, em clara violação de suas obrigações conforme o direito internacional, que exigem que Israel, como potência ocupante, proteja a população e o território palestino ocupado. A autora argumenta que, através da imposição de políticas e práticas discriminatórias, Israel criou um sistema abrangente de controle sobre os recursos hídricos que proíbe os palestinos de exercer direitos soberanos sobre seus recursos hídricos e obriga-os a depender de Israel para boa parte de suas necessidades de água. O artigo conclui examinando o papel que os Estados terceiros, as empresas e a sociedade civil deveriam desempenhar na resistência à exploração da água por Israel e pela transportadora nacional de água, a Mekorot.

PALAVRAS-CHAVE

Palestina | Israel | Água | Acordos de Oslo | Potência ocupante.

1 • Introdução

A ocupação israelense do território palestino, atualmente em seu 50º ano, inclui o controle sistemático e a exploração dos recursos naturais palestinos, que vão desde água até pedras, bem como os minerais do mar Morto, impedindo que os palestinos se beneficiem plenamente de suas riquezas naturais. No caso da água, Israel negou deliberadamente o controle e o acesso dos palestinos a recursos hídricos, forçando sua dependência de Israel para muitas de suas necessidades de água. Em consequência, os palestinos sofrem com a falta de acesso suficiente à sua necessidade mais básica, e existe um grave desequilíbrio do uso da água que favorece os israelenses, tanto os que residem em assentamentos ilegais¹ no Território Palestino Ocupado (TPO), como em Israel.

Durante o verão de 2016, como em muitos verões anteriores, milhares de palestinos do TPO foram privados de água corrente, pois a Mekorot, transportadora nacional de água israelense, restringiu o abastecimento de água às áreas da parte norte da Cisjordânia ocupada.² A falta de acesso à água não só exerce uma forte pressão sobre a vida cotidiana, tornando muito difíceis as atividades mais comuns, como cozinhar e tomar banho, como também causa efeitos prejudiciais na educação, na saúde e nas atividades econômicas palestinas.

Neste artigo, discutirei as várias políticas e práticas que Israel empregou para exercer ilegalmente e manter o controle sobre os recursos hídricos palestinos adequados; o impacto nas comunidades palestinas de todo o TPO, incluindo a Cisjordânia, Jerusalém Oriental e a Faixa de Gaza, todos ocupados, mas que enfrentam diferentes realidades; o quadro jurídico internacional pertinente; e uma breve discussão das parcerias problemáticas entre empresas latino-americanas e a Mekorot.

2 • Mito versus realidade

Há muito tempo Israel perpetuou o mito da escassez de água na região, anunciando-se como a nação que “fez o deserto florescer”. Na realidade, o TPO é rico em recursos hídricos. Existem três fontes principais de água doce na área: o rio Jordão, que corre ao longo da fronteira leste da Cisjordânia, o Aquífero da Montanha, subjacente à Cisjordânia e Israel; e o Aquífero Costeiro, subjacente à Faixa de Gaza e Israel.³ Há também chuvas abundantes na região.⁴ Por exemplo, os registros refletem que Jerusalém recebe mais chuva em média por ano do que Berlim.⁵ Apesar das abundantes fontes de água, os palestinos sofrem com falta de água suficiente devido ao controle de Israel e à apropriação deste recurso vital por meio de sua ocupação.

Israel mantém o mito da escassez de água para mascarar seu controle quase exclusivo (e ilegal) dos recursos hídricos palestinos no TPO, especificamente na Cisjordânia. Quando Israel ocupou a Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental e a Faixa de Gaza, durante a guerra dos Seis Dias em 1967, acreditava-se que uma razão fundamental era garantir o controle sobre os

recursos hídricos profundos e superficiais da Cisjordânia.⁶ O controle direto de Israel sobre os recursos hídricos aumentou aproximadamente 50% imediatamente após a guerra.⁷

Desde então, Israel tem usado uma variedade de políticas e práticas discriminatórias – entre elas, ordens militares, um acordo desigual de compartilhamento de água e um regime discriminatório de planejamento e licenças – para criar e manter um sistema abrangente de controle sobre os recursos hídricos, garantindo que os palestinos sejam proibidos de exercer direitos soberanos sobre esses recursos.

3 • Formalização do controle: ordens militares de Israel e integração

Nos dezoito primeiros meses da ocupação, Israel introduziu mudanças legislativas sob a forma de ordens militares, ainda em vigor hoje, que declaravam propriedade estatal todos os recursos hídricos da área,⁸ colocavam esses recursos e questões relacionadas à água sob o controle do comandante militar israelense⁹ e obrigavam os palestinos a obter permissões dos militares israelenses (mais tarde, da Administração Civil israelense)¹⁰ para construir ou recuperar infraestruturas hídricas,¹¹ sem as quais qualquer estrutura de água estaria sujeita a demolição ou confisco.¹² Israel também iniciou o processo de construção de uma extensa rede de água na Cisjordânia, que acabou por servir para integrar o sistema de água palestino no TPO ao sistema israelense, negando aos palestinos o controle sobre o recurso natural.¹³ Israel também declarou as margens da bacia do rio Jordão zonas militares fechadas, cortando o acesso palestino a essa fonte de água.

Em 1982, Israel aumentou a integração dos recursos hídricos, transferindo a propriedade de todos os sistemas de abastecimento da Cisjordânia para a Mekorot, a transportadora nacional de água israelense, da qual o Estado de Israel possui 50%. Isso criou uma situação em que os palestinos são obrigados a comprar água da Mekorot para atender às suas necessidades anuais. Estima-se que a “Mekorot fornece quase metade da água consumida pelas comunidades palestinas”.¹⁴ A Mekorot também extrai diretamente água de fontes palestinas para o fornecimento dos assentamentos ilegais no TPO.¹⁵

4 • Regime de água dos Acordos de Oslo: consolidação do controle de Israel

O domínio de Israel sobre os recursos hídricos consolidou-se ainda mais em 1995, com a assinatura dos Acordos de Oslo II,¹⁶ que delinearum um acordo de partilha de água desigual. O acordo, que se referia apenas ao Aquífero da Montanha,¹⁷ baseava-se em “quantidades existentes de utilização”¹⁸ e, portanto, visava legitimar o uso ilegal de recursos hídricos palestinos por parte de Israel. Ele permitia a utilização contínua de Israel de aproximadamente 87% do recurso, e atribuía apenas 13% aos palestinos.¹⁹

Os acordos de Oslo II também dividiram a Cisjordânia nas áreas A, B e C²⁰ e passaram a responsabilidade de fornecer água às populações palestinas nas áreas A e B para a Autoridade Palestina (AP).²¹ Israel restringe a capacidade da AP de fazê-lo de várias maneiras.

Primeiro, os Acordos de Oslo II criaram o Comitê Conjunto da Água (ou JWC, sigla em inglês), para supervisionar todos os projetos e sistemas hídricos da Cisjordânia.²² O JWC funcionaria de forma aparentemente democrática, na medida em que palestinos e israelenses teriam nele número igual de representantes e todas as decisões seriam tomadas por consenso.²³ Na realidade, o JWC funciona como uma das formas centrais da manutenção do controle por Israel sobre os recursos hídricos palestinos, já que Israel tem o poder *de facto* de veto sobre todas as propostas.²⁴ Um estudo mostrou que, entre 1995 e 2008, os palestinos aprovaram quase todas as propostas hídricas israelenses, enquanto os israelenses só aprovaram a metade das propostas palestinas.²⁵ Além disso, a aprovação israelense de grandes propostas palestinas está condicionada à aprovação palestina das propostas de Israel em benefício dos assentamentos, uma situação descrita como “chantagem” pelos palestinos.²⁶

Em segundo lugar, embora a maioria dos “palestinos resida nas Áreas A e B, a infraestrutura de que dependem está dentro ou atravessa a Área C”, que está sob total controle israelense.²⁷ Isso significa que os palestinos devem obter autorizações tanto do JWC como da Administração Civil Israelense (ACI) para construir ou recuperar quaisquer estruturas, incluindo a de água, na Área C. Essas autorizações raramente, se alguma vez, são concedidas. O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários informou que a ACI aprovou apenas 1,5% dos pedidos de autorização palestinos na Área C entre 2010 e 2014.²⁸ Juntos, os regimes de licença discriminatória do JWC e de Israel contribuem para consolidar ainda mais o controle israelense sobre os recursos hídricos, “o que torna o planejamento integrado e a gestão dos recursos hídricos praticamente impossíveis para a AP”.²⁹

Para ilustrar, Israel negou aos palestinos a capacidade de perfurar qualquer poço na bacia ocidental – a mais produtiva – do Aquífero da Montanha.³⁰ Enquanto isso, Israel perfurava 39 poços na Cisjordânia, 29 dos quais estão localizados no Vale do Jordão, que servem aos assentamentos residenciais e agrícolas ilegais israelenses.³¹ Israel também tem acesso a 500 poços em seu território que extraem água do Aquífero da Montanha compartilhado, afetando a qualidade e a quantidade de água disponível para os palestinos.³² Portanto, Israel não só controla o Aquífero da Montanha, como obstrui o uso palestino do aquífero ao desviar o fluxo de água para Israel.³³

Por conseguinte, o uso da água pelos palestinos diminuiu significativamente ao longo dos anos, e eles têm acesso a apenas 11% do Aquífero da Montanha, menos do que lhes foi alocado pelos Acordos de Oslo II.³⁴ Em última análise, o regime de água dos Acordos de Oslo II protege e perpetua o controle de Israel sobre os recursos hídricos na Cisjordânia e permite seu exercício ilegal de direitos soberanos sobre eles.

5 • “Apartheid da água”: impacto do controle de Israel sobre a população palestina

Essa combinação de políticas e práticas discriminatórias de Israel resultou numa alocação de recursos hídricos severamente desigual entre palestinos e israelenses, situação que foi descrita como “apartheid da água”.³⁵

A violação do direito dos palestinos à água é claramente demonstrada numa comparação do consumo entre palestinos e israelenses. Os colonos israelenses na Cisjordânia, que são mais de 500 mil, consomem aproximadamente seis vezes mais água do que os 2,6 milhões de palestinos residentes na Cisjordânia.³⁶ A Organização Mundial da Saúde recomenda um consumo doméstico mínimo de cem litros per capita por dia (lpcd), mas o consumo dos palestinos na Cisjordânia é em média de 72 lpcd,³⁷ em comparação com 300 lpcd³⁸ dos israelenses em Israel e 369 lpcd dos colonos israelenses residentes nos assentamentos israelenses ilegais na Cisjordânia ocupada.³⁹

Os palestinos que residem na Área C são os mais afetados e vulneráveis, já que Israel se recusou a conectar 180 comunidades palestinas da Área C a uma rede de água e 122 delas, embora conectadas, sofrem um fornecimento inconsistente ou nenhum.⁴⁰ Isto se deve ao sistema discriminatório de planejamento e licenças de Israel, o que torna impossível para as comunidades (e para a AP) desenvolver e manter uma infraestrutura hídrica sem que seja submetida à demolição ou ao confisco pelas autoridades israelenses. Em 2016, as autoridades israelenses demoliram ou confiscaram 103 infraestruturas relacionadas à água, citando a falta de licenças.⁴¹

Israel não só proíbe os palestinos de desenvolver sua infraestrutura hídrica, como também os impede de se beneficiar dos recursos hídricos naturais com os quais eles historicamente contaram, como cisternas de coleta de chuva, que também são confiscadas ou demolidas. Em consequência, o consumo médio nessas comunidades é de apenas 20 lpcd.⁴² Os palestinos que vivem nessas comunidades são obrigados a comprar água de cisterna para atender às suas necessidades. Devido ao alto custo de transporte e outros custos, essas famílias pagam até 400% a mais por água do que as conectadas a uma rede de água.⁴³

Um depoimento recolhido pela Al-Haq de um criador de ovelhas residente na aldeia de al-Hadidiyya, na governança de Toubas, ilustra o sofrimento causado pelas políticas hídricas israelenses:

Eu moro na aldeia de al-Hadidiyya, que se localiza no norte do Vale do Jordão... não há serviços públicos em al-Hadidiyya e recebemos nossos serviços de educação e saúde de aldeias vizinhas a Toubas. Isso ocorre porque al-Hadidiyya está localizada na Área C. Obtemos nossos recursos hídricos de outras aldeias, como

Ain al-Bayda, que fica a aproximadamente 15 quilômetros de distância; a obtenção dessa água é muito cara, pois precisamos dela não apenas para uso pessoal, mas também para nossos animais, que são a nossa única fonte de sustento.

Em outubro de 2016, uma organização de doadores procurou fornecer água para a nossa aldeia através de dutos de plástico que foram conectados a uma vila a oeste de al-Hadidiyya, a aproximadamente 11.300 metros de distância – mais ou menos o comprimento do encanamento de plástico. O aqueduto fornecia água para 200 pessoas e 1.000 ovelhas. Antes desse encanamento, pagávamos mais de 20 shekels por metro cúbico de água, pois éramos obrigados a transportar água em caminhões-tanque e armazená-la em recipientes. O encanamento da água aliviou o sofrimento dos moradores na área, tanto pessoal como financeiramente.

Em 20 de fevereiro de 2017, por volta das sete da manhã, vi três bulldozeres, um grande número de soldados israelenses, membros da Administração Civil Israelense, vários jipes militares e trabalhadores em roupas civis na área. Observei enquanto eles cortavam diferentes seções do aqueduto. Também vi os bulldozeres desenterrarem os tubos de transporte de água que estavam sob a terra, destruindo completamente o encanamento. As forças israelenses permaneceram na área destruindo e removendo o aqueduto até aproximadamente uma da tarde.⁴⁴

Jerusalém Oriental

Os palestinos residentes em Jerusalém Oriental, que foi ilegalmente anexada⁴⁵ por Israel em 1967 e onde se aplica o direito civil israelense, também sofrem com o controle de Israel sobre os recursos hídricos. Tal como acontece em outras partes da Cisjordânia, as leis de planejamento e construção discriminatórias de Israel, que tornam difícil para os palestinos obter licenças para construir, também afetam o acesso aos serviços de água.⁴⁶ Mais da metade dos domicílios palestinos não está conectada a uma rede de água licenciada, já que Israel se recusa a conectá-los devido à falta de licenças de construção.⁴⁷ Isso obriga muitas famílias a recorrer a redes de água sem licença, apesar de os residentes palestinos de Jerusalém Oriental terem direito a serviços completos do município de Jerusalém, uma vez que pagam impostos de acordo com sua condição de residentes permanentes.⁴⁸

Os residentes palestinos de Jerusalém Oriental que moram em áreas a leste do Muro da Anexação⁴⁹ são especialmente vulneráveis, pois recebem serviços municipais limitados depois que Israel excluiu essas áreas dos limites de Jerusalém. A infraestrutura de água nessas áreas está em mau estado e não atende às necessidades da crescente população da região.⁵⁰ Apesar

disso, o município de Jerusalém não conseguiu recuperar ou atualizar a infraestrutura ao longo dos anos, causando interrupções regulares no abastecimento de água.⁵¹

Faixa de Gaza

O esgotamento do aquífero costeiro e o fechamento opressivo executado por Israel da Faixa de Gaza, agora em seu décimo ano, são as principais razões para que 1,8 milhão de palestinos sofram de uma aguda falta de acesso à água. O aquífero costeiro, compartilhado por Israel e a Faixa de Gaza, é a única fonte de água doce disponível para os palestinos em Gaza. Devido ao excesso de extração e à poluição,⁵² a qualidade da água se deteriorou cada vez mais, deixando 95% do aquífero impróprio para consumo humano.⁵³ Além disso, desde o fechamento das fronteiras, Israel proibiu a entrada dos materiais necessários para que os palestinos em Gaza desenvolvam, mantenham e recuperem suas infraestruturas de água e saneamento, boa parte da qual foi deliberadamente alvo de Israel durante as últimas três guerras na Faixa.⁵⁴

Em consequência desses fatores, 100 mil habitantes de Gaza não estão conectados a uma rede de água.⁵⁵ Enquanto isso, aqueles que estão conectados não recebem água regularmente e, quando a recebem, é altamente salina e não apta para o consumo. Em consequência disso, 95% dos habitantes de Gaza dependem da água dessalinizada comprada de fornecedores privados para suas necessidades de beber.⁵⁶ Consta que a população de Gaza gasta quase um terço de sua renda com água, uma quantidade enorme, tendo em vista a pobreza econômica da Faixa.⁵⁷

A falta de acesso à água desempenha um papel importante na crise humanitária da Faixa de Gaza, região que as Nações Unidas (ONU) avaliaram que será inabitável no ano 2020.⁵⁸

6 • Direito internacional

Conforme demonstrado acima, as políticas e práticas israelenses de controle dos recursos hídricos palestinos e de negar aos palestinos a capacidade de utilizar plenamente esse recurso vital provocam efeitos graves e prejudiciais para a população palestina protegida, independente de sua posição social e de onde residam. Essas ações israelenses não refletem apenas uma crise humanitária ou uma grande injustiça, elas também violam o direito internacional. Mais especificamente, Israel, como potência ocupante, está sujeito tanto ao Direito Internacional Humanitário (DIH), como ao Direito Internacional de Direitos Humanos (DIDH).

Direito Internacional Humanitário

De acordo com o Direito Internacional Humanitário (DIH, siga em inglês), Israel, como potência ocupante, tem obrigações específicas em relação à população palestina ocupada e ao território palestino ocupado.⁵⁹ Isso inclui o dever de administrar o território no interesse da população palestina, mas não concede direitos soberanos

sobre o território e seus recursos naturais.⁶⁰ O DIH consuetudinário exige que qualquer uso dos recursos naturais por parte de Israel seja limitado às necessidades militares e não deva exceder a taxa de uso anterior à ocupação, pois Israel é obrigado a “salvaguardar o capital” do território ocupado para o interesse dos palestinos.⁶¹ O DIH também proíbe a destruição de propriedade pública e privada em território ocupado por qualquer motivo que não seja a necessidade militar.⁶²

O controle quase exclusivo de Israel sobre os recursos hídricos palestinos e a apropriação extensiva da água em benefício dos colonos israelenses no TPO e dos israelenses residentes em Israel viola o dever de Israel de administrar o território ocupado em benefício da população palestina e excede o uso permitido dos recursos naturais do território ocupado. O confisco e a destruição da infraestrutura de água por parte de Israel por motivos “administrativos” (ou seja, falta de licença) também viola a obrigação de administrar o território em *benefício* dos palestinos e prova que a necessidade militar não justifica o confisco ou a destruição da infraestrutura hídrica.

Direito Internacional dos Direitos Humanos

O direito à água, embora não seja um direito autônomo no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), é essencial para sustentar a vida, a saúde e a dignidade humana.⁶³ Garantir o acesso à água potável e ao saneamento é uma obrigação implícita em vários direitos, entre eles, o direito à vida, o direito ao mais alto padrão possível de saúde e os direitos a um padrão de vida adequado, habitação adequada e alimentação adequada.⁶⁴

O direito à autodeterminação⁶⁵ é um direito fundamental no DIDH e é necessário para o gozo de todos os outros direitos humanos.⁶⁶ Como um direito *erga omnes*,⁶⁷ ele impõe obrigações positivas a todos os Estados em relação a todos os povos que foram privados da possibilidade de exercer o direito à autodeterminação.⁶⁸ Várias resoluções da Assembleia Geral da ONU declararam que a soberania permanente sobre os recursos naturais é um componente fundamental da autodeterminação.⁶⁹ Essa soberania proíbe Israel de explorar e descartar ilegalmente os recursos naturais palestinos.⁷⁰ A integração do sistema de água palestino ao de Israel e seu controle quase total sobre os recursos hídricos palestinos refletem as políticas de Israel destinadas a despojar os palestinos de suas riquezas naturais e, portanto, impede o direito do povo palestino à autodeterminação.

7 • Responsabilidade de Estados terceiros, empresas e direitos humanos

Israel é o principal garantidor do cumprimento de direitos no que diz respeito ao TPO e à população palestina protegida, mas os Estados terceiros também têm obrigações de acordo com o direito internacional. O Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos, que reflete o direito internacional

consuetudinário, afirma que, no caso de violações de normas imperativas do direito internacional, como o direito à autodeterminação, todos os Estados são obrigados a não reconhecer a situação como legítima, não prestar ajuda ou assistência à manutenção da situação ilegal e cooperar ativamente para que ela acabe.⁷¹

Além disso, embora a manutenção dos padrões internacionais de direitos humanos seja tradicionalmente de responsabilidade dos Estados, as empresas também têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos em suas operações. Em anos recentes, a questão dos impactos das empresas sobre o gozo dos direitos humanos recebeu uma grande atenção. Em 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs, sigla em inglês), um conjunto de regras não vinculativas aplicáveis às empresas que exigem o cumprimento do DIDH e do DIH em situações de conflito armado. Os UNGPs especificam que as empresas devem “identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos negativos sobre os direitos humanos que tenham sido causados ou que tiveram a contribuição da empresa para sua ocorrência por meio de suas próprias atividades, *ou que tenham relação direta com suas operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais*”⁷² (ênfase acrescentada). Os UNGPs continuam afirmando que, se não puder usar sua influência para acabar com as violações de direitos humanos, uma empresa “deve considerar a possibilidade de pôr fim à relação comercial”.⁷³

Portanto, tanto os Estados como as empresas podem e devem desempenhar papéis importantes na responsabilização de Israel por suas violações do direito internacional e garantir que os palestinos tenham direito à autodeterminação e, em última instância, a sua dignidade e liberdade.

8 • Mekorot e América Latina: o que a sociedade civil e a empresa responsável podem fazer

Onde os Estados não conseguiram agir, a sociedade civil assumiu a tarefa de defender os direitos da população palestina, lembrando os Estados e as empresas da obrigação de respeitar os direitos humanos.⁷⁴ Na América Latina, por exemplo, a sociedade civil tem mobilizado apoio a várias campanhas relacionadas à proteção dos direitos palestinos. Nos últimos anos, deu-se especial atenção à questão dos recursos hídricos palestinos, já que Israel promove-se como um inovador hídrico em todo o mundo, inclusive em toda a América Latina.⁷⁵

A propaganda de Israel não leva em consideração nem menciona que desenvolveu esse setor às custas da população palestina e mediante a apropriação de recursos hídricos palestinos. Mais especificamente, a Mekorot, empresa fundamental na apropriação de recursos hídricos palestinos e alocações discriminatórias, capitalizou em cima disso ao estabelecer parcerias com empresas e companhias de serviços públicos no Brasil, na Argentina⁷⁶ e no México.⁷⁷

Brasil

Em 2013, a Mekorot celebrou um acordo de cooperação com a Embasa, empresa de água do estado da Bahia, para fornecer consultoria técnica com o objetivo de ajudar a melhorar a gestão dos recursos hídricos naquele estado.⁷⁸ O secretário de desenvolvimento urbano da Bahia afirmou que “o objetivo da parceria é compartilhar *know-how* na exploração de águas subterrâneas, controle de perda de água, tecnologias de dessalinização e gerenciamento de recursos hídricos”.⁷⁹

A sociedade civil internacional e brasileira participou de campanhas de *advocacy* e conscientização, pedindo à Bahia que cancelasse o acordo, destacando as violações do direito internacional cometidas por Israel com suas políticas e práticas opressivas contra os palestinos e a apropriação pela Mekorot dos recursos hídricos palestinos.⁸⁰ O deputado estadual Marcelino Galo, vice-presidente da Comissão de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos, exigiu uma revisão do acordo com a Mekorot, o que acabou por levar ao seu cancelamento.⁸¹ Em 11 de abril de 2016, anunciou-se que a Bahia havia encerrado sua cooperação com a Mekorot.⁸²

Argentina

Em 2012, o governador de Buenos Aires Daniel Scioli reuniu-se com o embaixador de Israel na Argentina e o CEO da Mekorot a fim de discutir a cooperação para o desenvolvimento de planos estratégicos de água e saneamento que incluíam o projeto de uma usina de tratamento de águas residuais em La Plata.⁸³ As negociações culminaram num acordo entre as partes.⁸⁴

Logo depois, a sociedade civil argentina se mobilizou e promoveu várias campanhas para informar ao público sobre Israel e as práticas ilegais da Mekorot, bem como o fato de que o dinheiro argentino contribuiria para a continuação da violação dos direitos palestinos pela Mekorot. Houve uma campanha virtual intitulada *Fuera Mekorot de la Argentina* que criticava o governador Daniel Scioli por assinar o acordo com a Mekorot para a construção da estação de tratamento de água em La Plata e exigia o fim dessa cooperação.⁸⁵

Em 2014, noticiou-se que Buenos Aires suspendera o contrato de 170 milhões de dólares com a Mekorot devido à pressão de ativistas, da Central dos Trabalhadores Argentinos e dos movimentos sociais, que argumentaram que a Mekorot estava tentando exportar as políticas hídricas discriminatórias que usa contra o povo palestino para a Argentina.⁸⁶

México

Em novembro de 2013, a Mekorot assinou um acordo com o Ministério da Proteção Ambiental e dos Recursos Naturais do México para fornecer à Comissão Nacional da Água (Conagua) “assistência técnica em proteção da qualidade de águas subterrâneas, realizar a recuperação dos reservatórios subterrâneos e o controle de qualidade da restauração dos

recursos hídricos”.⁸⁷ O acordo foi chamado de “histórico”, já que é um dos maiores acordos da Mekorot em anos.⁸⁸ Além disso, o diretor geral da Conagua e o embaixador de Israel no México assinaram um Acordo de Cooperação sobre tecnologias hídricas e gestão de recursos hídricos, que será utilizado para realizar projetos conjuntos relacionados à pesquisa, monitoramento e avaliação do uso da água.⁸⁹ Infelizmente, não houve notícia de campanhas da sociedade civil contra a cooperação do México com a Mekorot.

Conforme destacado pelas UNGPs, as empresas são responsáveis por identificar, mitigar e prevenir impactos negativos sobre os direitos humanos, mesmo quando esses impactos são resultado de sua relação comercial. Portanto, as empresas latino-americanas devem estar conscientes dos riscos associados à celebração de acordos com a Mekorot, tendo em vista seu controle e apropriação dos recursos hídricos palestinos e os impactos negativos resultantes disso sobre os direitos humanos da população palestina. Como demonstrado, a sociedade civil pode desempenhar o papel vital e necessário de lembrar as empresas e os Estados de suas obrigações e de ajudar na proteção dos direitos humanos palestinos.

9 • Conclusão

Durante os cinquenta anos de ocupação do TPO, os palestinos sofreram violações de quase todos os direitos humanos. O controle de Israel sobre os recursos hídricos palestinos é, portanto, apenas uma faceta da ocupação opressiva de Israel cujo objetivo é despojar os palestinos de suas terras e riquezas naturais.

Israel e a Mekorot não só exploraram os recursos hídricos palestinos sem controle, mas também desenvolveram às custas da população palestina protegida uma *expertise* em soluções de tecnologia hídrica que comercializam para o mundo. Além das questões morais e humanitárias que as ações de Israel e da Mekorot apresentam nesse contexto, elas são ilegais. Portanto, a comunidade internacional, tanto Estados como empresas, não deve tolerar nem ajudar a exploração e a apropriação contínuas desse recurso vital. Com efeito, o fato de os Estados não cumprirem suas obrigações de direito internacional para responsabilizar Israel por suas violações de direitos humanos e o fato de empresas continuarem a manter acordos com a Mekorot reforçam as práticas ilegais e o domínio de Israel sobre os recursos hídricos palestinos e, em última instância, garantem a continuação da ocupação opressiva israelense. Para que os palestinos exerçam plenamente todos os seus direitos humanos, inclusive o direito à água, a ocupação precisa acabar.

NOTAS

1 • Esses assentamentos incluem comunidades residenciais, zonas industriais e áreas agrícolas estabelecidas ilegalmente no TPO para benefício de cidadãos israelenses e, de modo integral, as atividades que ajudam a sustentar, promover e expandir os assentamentos, que são ilegais de acordo com o direito internacional e assim considerados pela ONU e pela Corte Internacional de Justiça. Ver United Nations Security Council Resolution 2334, UN Doc. S/RES/2334, 23 de dezembro de 2016, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>; ver também “Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”, Relatório da Corte Internacional de Justiça, parágrafo 120, 2004, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

2 • Ver “Summer 2016 – Israel Cut Back on the Already Inadequate Water Supply to Palestinians,” B’Tselem - The Israeli Center for Human Rights in the Occupied Territory, 27 de setembro de 2016, acesso em 22 mai. 2017, http://www.btselem.org/water/201609_israel_cut_back_supply.

3 • Estes são considerados recursos hídricos transfronteiriços; aquíferos e bacias que são compartilhados por duas ou mais comunidades política, econômica ou culturalmente distintas. Os recursos compartilhados são regidos pelo direito internacional da água (DIA), conforme documentado anteriormente pela Al-Haq e que não será discutido neste artigo. Devido ao controle quase exclusivo de Israel sobre os recursos compartilhados e à falta de “utilização equitativa e razoável”, Israel viola o DIA. Para mais informações, ver Elisabeth Koek, “Water for One People Only: Discriminatory Access and ‘Water-Apartheid’ in the OPT.” Al-Haq, 2013, 83-85, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.alhaq.org/publications/Water-For-One-People-Only.pdf>.

4 • O clima da Cisjordânia é considerado semiárido ou subúmido, com 60% da chuva concentrada num período de dois meses. Clemens Messerschmid, “Till the Last Drop: The Palestinian Water Crisis in the West Bank, Hydrogeology and Hydropolitics of a Regional Conflict.” Juragentium, 2005, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.juragentium.org/topics/palestin/en/water.pdf>.

5 • Os registros de chuva em Jerusalém desde 1846 mostram uma média anual de 599.8 mm – mais do que em Berlim, que recebe uma média anual de 568 mm. Ver Clemens Messerschmid, “Hydro-Apartheid and Water Access in Israel-Palestine: Challenging the Myths of Cooperation and Scarcity,” in *Decolonizing Palestinian Economy*, eds. Mandy Turner e Omar Shweiki (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 61.

6 • Israel também ocupou as Colinas de Golan e a Península do Sinai durante a Guerra dos Seis Dias de 1967, ocupando terras que lhe permitiram um controle estratégico sobre os recursos naturais da área. Para uma discussão sobre o papel que a água desempenhou na guerra, ver Lisdey Espinoza Pedraza e Markus Heinrich, “Water Scarcity: Cooperation or Conflict in the Middle East and North Africa,” *Foreign Policy Journal*, 2 de setembro de 2016, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.foreignpolicyjournal.com/2016/09/02/water-scarcity-cooperation-or-conflict-in-the-middle-east-and-north-africa/>.

7 • Rose M. Mukhar, “The Jordan River Basin and the Mountain Aquifer: The Transboundary Freshwater Disputes between Israel, Jordan, Syria, Lebanon and the Palestinians,” *Annual Survey of International and Comparative Law* 12, no. 1 (2006): 59-85.

8 • Essas ordens militares deram ao Comandante Militar da Área na Cisjordânia plena autoridade sobre a Cisjordânia e declararam que todas as propriedades, móveis ou imóveis, que pertencessem ao Estado estavam sob o controle

do Comandante Militar da Área. "Proclamation Regarding Regulation of Administration and Law," Jerusalem Media and Communication Center (JMCC), June 7, 1967; Jamil Rabah e Natasha Fairweather, "Israeli Military Orders in the Occupied Palestinian West Bank 1967-1992." JMCC, 1995, vii.

9 • Ordem Militar 92, "Order Concerning Jurisdiction over Water Regulations," August 15, 1967.

10 • A Administração Civil israelense é o órgão responsável pela implementação das políticas governamentais de Israel na Cisjordânia e faz parte da Coordenação de Atividades Governamentais nos Territórios, que é uma unidade do Ministério da Defesa israelense.

11 • Isso inclui, mas não se limita a tubulações, poços, bombas e cisternas de coleta de chuva.

12 • Ordem Militar 158, "Order Concerning the Amendments to the Supervision Over Water Law," 19 de novembro de 1967, uma emenda à Lei da Água de 31 de 1953. Israel também impôs a Ordem Militar 291, que declarou inválidos os acordos hídricos anteriores, conferindo ao comandante militar jurisdição reguladora sobre a água. A Ordem Militar 291, "Order Concerning Settlement of Disputes over Land and Water", de 19 de dezembro de 1968, é uma emenda à Lei 40 de Regulamentação da Terra e da Água, 1952.

13 • Yehezkiel Lein, "Disputed Waters, Israel's Responsibility for the Water Shortage in the Occupied Territories," B'Tselem, 5 de setembro de 1998, acesso em 22 mai. 2017, http://www.btselem.org/publications/summaries/199809_disputed_waters.

14 • "Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem," Missão Internacional de Investigação sobre Assentamentos, fevereiro de 2013, Conselho dos Direitos Humanos da ONU, 22ª. Sessão, parágrafo 101.

15 • De acordo com o Banco Mundial, estimativas

não oficiais indicam que a Mekorot fornece 75 mcm de água para os assentamentos, dos quais 44 mcm são extraídos de poços no TPO. "Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development," Banco Mundial, 2009, acesso em 22 mai. 2017, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WaterRestrictionsReport18Apr2009.pdf>.

16 • Em 1993, a Organização para a Libertação da Palestina e Israel assinaram a Declaração de Princípios sobre Arranjos para o Autogoverno Interino (Oslo I), que foi projetada para ser o passo inicial de um processo multifásico de transferência de poder das autoridades militares israelenses e da Administração Civil israelense para a Autoridade Palestina. Em seguimento a Oslo I, as partes assinaram o Acordo Interino Israel-Palestino sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza (Oslo II) para definir os planos de transferência de poder. A transferência gradual de poder para a Autoridade Palestina nunca ocorreu. Embora projetadas para serem medidas provisórias que deveriam expirar após cinco anos, os Acordos de Oslo continuam hoje como uma cortina de fumaça que facilita a ocupação prolongada do território palestino por Israel.

17 • Limitado somente às porções do Aquífero da Montanha subjacentes à Cisjordânia, não inclui a parte subjacente a Israel, que está sob administração unilateral de Israel.

18 • "Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip," Escritório do Coordenador Especial das Nações Unidas para o Processo de Paz no Oriente Médio, Anexo III, Protocolo Referente aos Assuntos Cíveis, Artigo 40, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.unsco.org/Documents/Key/Israeli-Palestinian%20Interim%20Agreement%20on%20the%20West%20Bank%20and%20the%20Gaza%20Strip.pdf>.

19 • *Ibid*, Appendix I, Schedule 10. Ver também Jan Selby, "Dressing up Domination as 'Cooperation': the Case of Israel-Palestinian Water Relations," 29 *Review of International Studies* 29, no. 1 (2003): 121, 131.

20 • A Área A abrange cerca de 18% da

Cisjordânia, inclui seis grandes cidades palestinas e está sob pleno controle civil e de segurança palestino, embora Israel não tenha abdicado de autoridade plena sobre essa área. A Área B abrange aproximadamente 22% da Cisjordânia e está sob pleno controle civil palestino e controle conjunto israelense-palestino. A Área C cobre aproximadamente 60% da Cisjordânia e está sob total controle civil e militar israelense, inclusive o registro de terras, planejamento, construção e designação do uso da terra. É também onde está a maioria dos recursos naturais palestinos, como terras agrícolas, fontes de água e reservatórios subterrâneos. The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995, Chapter 2, Article XI.

21 • The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995, Annex III Protocol Concerning Civil Affairs.

22 • Isso inclui a perfuração de poços novos e alternativos, a recuperação de poços existentes (inclusive a manutenção de rotina, como limpeza), colocação de dutos etc. The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995, Annex III Protocol Concerning Civil Affairs, Article 40 (11, 12).

23 • The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995, Annex III Protocol Concerning Civil Affairs, Article 40 (13, 14).

24 • “Assessment of Water Restrictions on Palestinian Water Sector Development,” Banco Mundial, 2009, 34, acesso em 22, mai. 2017, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WaterRestrictionsReport18Apr2009.pdf>.

25 • Jan Selby, “Cooperation, Domination, and Colonisation: The Israel-Palestinian Joint Water Committee,” *Water Alternatives* 6, no. 1 (2013): 11.

26 • “De acordo com a PWA, ‘mais recentemente, Israel começou a condicionar a aprovação do JWC para projetos hídricos palestinos urgentemente necessários à aprovação prévia palestina de projetos hídricos que beneficiam assentamentos israelenses ilegais. Desde então, isso tornou-se

uma política israelense consistente, o que, na verdade, solapa o JWC, reduzindo-o a um fórum de chantagem!’” “Water for One People Only,” 2013, 42, citando a Autoridade Nacional Palestina (AP), PWA, ‘Palestinian Water Sector: Status Summary Report September 2012’ (Em preparação para a Reunião do Comitê de Contato Ad Hoc (AHLIC), 23 de setembro de 2012, Nova York (setembro de 2012), p. 3).

27 • “Water for One People Only,” 2013, 36.

28 • “Under Threat. Demolition Orders in Area C of the West Bank,” Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (UN OCHA), 2015, acesso em 22 mai. 2017, https://www.ochaopt.org/documents/demolition_area_c_3-9-2015.pdf.

29 • “Assessment of Water Restrictions,” 2009, vii, 33-4.

30 • “Hydro-Apartheid and Water Access in Israel-Palestine,” 2014, 64. Ver também “On the Occasion of Water Day 2017: Israeli Apartheid, The Case of Water,” State of Palestine, Negotiations Affairs Department, 22 de março de 2017, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.nad.ps/en/publication-resources/faqs/occasion-international-water-day-2017-israeli-apartheid-case-water>.

31 • “Status Report of Water Resources in the Occupied State of Palestine – 2012,” Palestinian Water Authority, 9 de outubro de 2013, acesso em 22 mai. 2017, <https://goo.gl/XUs8AD>. Ver também Al-Haq, “Water for One People Only,” 2013, 46.

32 • “Status Report of Water Resources in the Occupied State of Palestine,” 2012, 9.

33 • “Water for One People Only,” 2013, 14.

34 • Na Cisjordânia, o suprimento de água para os palestinos no ano de 2012 foi de 104 mcm, em comparação com 118 mcm durante os anos anteriores a Oslo. Ver “Status Report of Water Resources in the Occupied State of Palestine,” 2012; ver também “Water for One People Only,” 2013, 36.

35 • “Water for One People Only,” 2013, 88-93.

36 • “Joint Parallel Report submitted by the Emergency Water, Sanitation and Hygiene group (EWASH) and Al-Haq to the Committee

- on Economic, Social and Cultural Rights on the occasion of the consideration of the Third Periodic Report of Israel," Al-Haq and Emergency Water, Sanitation and Hygiene Group (EWASH), setembro de 2011, parágrafo 81, acesso em 22 mai. 2017, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/EWASH-Al-Haq_Israel_CESCR47.pdf.
- 37 • "Status Report of Water Resources in the Occupied State of Palestine," 2012, 1.
- 38 • "How Dispossession Happens. The Humanitarian Impact of the Takeover of Palestinian Water Springs by Israeli Settlers," UN OCHA, 14 de março de 2012, acesso em 22 mai. 2017, https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_springs_report_march_2012_english.pdf.
- 39 • Jad Isaac e Jane Hilal, "Palestinian Landscape and the Israeli-Palestinian Conflict," *International Journal of Environmental Studies* 68, no. 4 (2011): 422-23.
- 40 • "Water Tankering Projects Target the Most Vulnerable Communities in Area C," UN OCHA, 10 de agosto de 2016, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.ochaopt.org/content/water-tankering-projects-target-most-vulnerable-communities-area-c>.
- 41 • "Demolition System Database," UN OCHA, 2017, acesso em 29 mar. 2017, <http://data.ochaopt.org/demolition-sys.aspx>.
- 42 • "Troubled Waters: Palestinians Denied Fair Access to Water. Israel: Occupied Palestinian Territories," Amnesty International, 2009, 3, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.amnestyusa.org/pdf/mde150272009en.pdf>.
- 43 • "Status of Environment in the State of Palestine," The Applied Research Institute Jerusalem, dezembro de 2015, acesso em 22 mai. 2017, https://www.arij.org/files/arijadmin/2016/Final_SOER_2015_opt_r.pdf. Além disso, relata-se que os palestinos no Vale do Jordão gastam metade de sua renda mensal em água, enquanto seus vizinhos colonos israelenses, que recebem água canalizada regularmente, gastam apenas 0,9% de sua renda mensal com água. Ver "Hydro-Apartheid and Water Access in Israel-Palestine," 2014, 67.
- 44 • Trechos do depoimento para a Al-Haq Número 141/2017, dado por 'Abd-al-Rahim Husein 'Bsharat, um criador de ovelhas residente na aldeia de Al-Hadidiyya, governança de Toubas, Cisjordânia, em 21 de fevereiro de 2017.
- 45 • Quando ocupou a Cisjordânia, inclusive Jerusalém Oriental, em 1967, Israel expandiu os limites de Jerusalém e aplicou o direito civil israelense (em oposição ao direito militar), na área, anexando efetivamente Jerusalém Oriental ao Estado de Israel. A comunidade internacional não reconhece a anexação de Israel desse território, que ainda é considerado ocupado. Ver "Resolution 478 (1980) of 20 August 1980," UN Doc. S/RES/478, 20 de agosto de 1980, acesso em 22 mai. 2017, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/DDE590C6FF232007852560DF0065FDDB>.
- 46 • Entre os anos 2005-2009, somente cerca de 55% dos pedidos de licenças de construção nos bairros palestinos foram aprovados, em comparação com cerca de 85% nos bairros israelenses. "East Jerusalem: Facts and Figures," Association for Civil Rights in Israel (ACRI), 12 de maio de 2015, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/05/EJ-Facts-and-Figures-2015.pdf>.
- 47 • "Report of the Independent International Fact-finding Mission," fevereiro de 2013, Conselho dos Direitos Humanos da ONU, 22ª. Sessão, parágrafo 85.
- 48 • Ao anexar ilegalmente Jerusalém Oriental, Israel emitiu cartões de residência permanente para aqueles que estavam presentes nos novos limites municipais de Jerusalém. Devido às políticas discriminatórias de Israel, o estatuto de residentes permanentes dessas pessoas está constantemente ameaçado. Para mais informações, ver Natalie Tabar, "The Jerusalem Trap," Al-Haq Organisation, 2010, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/the-jerusalem-trap>.
- 49 • Em 2002, Israel iniciou a construção do Muro de Anexação, uma combinação de lajes de concreto de 8 a 9 metros de altura, cerca de

arame farpado e equipamentos de vigilância, dos quais aproximadamente 80% estão localizados dentro da Cisjordânia ocupada, apropriando-se das terras palestinas, restringindo a liberdade de movimento e fragmentando as comunidades palestinas, inclusive separando Jerusalém Oriental do resto da Cisjordânia ocupada. Em 2004, a Corte Internacional de Justiça emitiu uma Opinião de Consultoria que considerava o muro da anexação ilegal. Ver “Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,” ICJ Report, 2004.

50 • Em 2014, relatou-se que a infraestrutura de água naquelas áreas é apropriada para uma população de quinze mil habitantes, enquanto oitenta mil pessoas residem atualmente lá. “ACRI Petitions High Court: Restore Water to East Jerusalem,” ACRI, 25 de março de 2014, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.acri.org.il/en/2014/03/25/ej-water-petition/>.

51 • Em 2014, quatro desses bairros ficaram sem água corrente por quase dez meses. Entrou-se com uma ação em nome deles, requerendo que os bairros fossem conectados a uma rede de água licenciada e o abastecimento de água restaurado. O Supremo Tribunal israelense exigiu que o Estado tomasse medidas, mas essas áreas permanecem desconectadas das redes autorizadas. “ACRI Petitions High Court,” 25 de março de 2014; Mairav Zonszein, “Palestinians in East Jerusalem go 10 Months Without Water.” 972 Mag, 18 de janeiro de 2015, acesso em 22 mai. 2017, <https://972mag.com/palestinians-in-east-jerusalem-go-10-months-with-no-water/101508/>.

52 • Isto se deve à infiltração de grande quantidade de esgoto, consequência principalmente da recusa de Israel em permitir a entrada de equipamentos necessários para recuperar a infraestrutura de saneamento. “Gaza in 2020: A Liveable Place?,” UN Country Team in the Occupied Palestinian Territory, 11 de agosto de 2012, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.unrwa.org/userfiles/file/publications/gaza/Gaza%20in%202020.pdf>.

53 • “Status of Environment in the State of Palestine 2015,” The Applied Research Institute Jerusalem, dezembro de 2015, 43, acesso em 22 mai. 2017, https://www.arij.org/files/arijadmin/2016/Final_SOER_2015_opt_r.pdf.

54 • Por exemplo, durante a ofensiva de 2014 contra a Faixa de Gaza, 26 poços de água, 46 quilômetros de redes de abastecimento de água, 16 containers de água, 6 unidades de dessalinização, 17 quilômetros de redes de esgoto, 12 estações de bombeamento e 4 estações de tratamento de águas residuais foram parcialmente ou totalmente destruídos. Ver “Divide and Conquer - A Legal Analysis of Israel's 2014 offensive against the Gaza Strip,” Al-Haq, 2015, 67, acesso em 22 mai. 2017, http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/divide-and-conquer?category_id=4.

55 • “Water and Sanitation in Palestine,” EWASH, 2016, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.ewash.org/sites/default/files/inoptfiles/160314%20-%20WATER%20AND%20SANITATION%20IN%20PALESTINE.pdf>.

56 • *Ibid.*

57 • *Ibid.*

58 • “Occupied Palestinian Territory Slides into Recession, Gaza Becoming Uninhabitable,” Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 1º. de setembro de 2015, acesso em 22 mai. 2017, <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1068>. Ver também “Gaza in 2020: A Liveable Place?,” agosto de 2012.

59 • Derivado do artigo 43 dos Regulamentos Anexados à Convenção da Haia IV Referente às Leis e Costumes das Guerras em Terra de 1907 (Regulamentos de Haia): “A autoridade do poder legítimo tendo de fato passado às mãos do ocupante, este último deve tomar todas as medidas ao seu alcance para restaurar e garantir, na medida do possível, a ordem e a segurança públicas, respeitando ao mesmo tempo, a menos que absolutamente necessário, as leis vigentes no país”.

60 • Iain Scobbie, “Natural Resources and Belligerent Occupation: Perspectives from

International Humanitarian and Human Rights Law,” em *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-based Approach to the Middle-East Conflict*, eds. Susan M. Akram, Michael Dumper, Michael Lynk e Iain Scobbie (Londres/Nova York: Routledge Publishers, 2010), 231. Além disso, Israel deve proteger a população palestina e seus bens, inclusive os recursos naturais, da exploração e do esgotamento pela potência ocupante. Antonio Cassese, “Powers and Duties of an Occupant in Relation to Land and Natural Resources” em *International Law and the Administration of the Occupied Territories*, ed. Emma Playfair, (Oxford: Clarendon Press, 1992), 422.

61 • “Hague Regulations,” Article 55, 1907.

62 • “Fourth Geneva Convention Concerning the Protection of Civilian Persons in Time of War of 1949,” Quarta Convenção de Genebra Convention, Artigo 53, 12 de agosto de 1949, acesso em 22 mai. 2017, <https://goo.gl/My1j1b>.

63 • “The Right to Water. Fact Sheet No. 35,” Escritório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos, agosto de 2010, 1-3, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>.

64 • “General Comment No. 15: The Right to Water (Articles 11 and 12 of the Covenant),” UN Committee on Economic Social and Cultural Rights provides, UN Doc. E/C.12/2002/11, parágrafo 3, 20 de janeiro de 2003, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html>. Ver também “The right to water,” agosto de 2010, 5.

65 • O direito à autodeterminação sustenta que todas as pessoas têm o direito “de determinar livremente, sem interferência externa, sua posição política e perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e cada Estado tem o dever de respeitar esse direito de acordo com as disposições da Carta das Nações Unidas”. “2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations,” Assembleia Geral das Nações

Unidas, Resolução 2625, UN Doc. A/RES/2625, 24 de outubro de 1970, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

66 • “General Comment 12: The Right to Self-Determination of Peoples (Art. 1),” UN Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1, 13 de março de 1984, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.refworld.org/docid/453883f822.html>.

67 • “Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,” ICJR Report, 2004, parágrafo 88.

68 • “General Comment 12,” 13 de março de 1984, parágrafo 6.

69 • “(XXVII) Permanent Sovereignty Over National Resources in the Occupied Arab Territories,” Assembleia Geral das Nações Unidas, UN Doc. A/RES/3175, 17 de dezembro de 1973, acesso em 22 mai. 2017, [https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/8F9EF0C2108AB49C852568C6006704CC](https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/8F9EF0C2108AB49C852568C6006704CC;); “(XVII) Permanent Sovereignty Over Natural Resources,” Assembleia Geral das Nações Unidas, UN Doc. A/RES/1803, 14 de dezembro de 1962, acesso em 22 mai. 2017, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1803%28XVII%29.

70 • *Ibid.*

71 • A Corte Internacional de Justiça reconheceu essas obrigações em sua Opinião de Consultoria sobre as consequências decorrentes da construção do Muro de Anexação. Ver “Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,” ICJR Report, 2004, parágrafo 161; 163.

72 • “Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework,” Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, 2011, Princípio Orientador 17, acesso em 22 mai. 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf.

73 • *Id.* Comentário ao Princípio 19.

74 • O exemplo mais bem sucedido disso é o Movimento de Boicote, Desinvestimento e

Sanções (BDS). Embora apoie os direitos dos indivíduos de participarem de atos de boicote, uma vez que o boicote constitui uma liberdade protegida de expressão, opinião e associação, a Al-Haq não assinou a convocação BDS de 2005. Como organização legal, a Al-Haq considera a escolha do boicote um imperativo moral e ético que não pode ser obrigado legalmente. Em vez disso, a Al-Haq defende que os Estados respeitem suas obrigações internacionais de não dar ajuda nem prestar assistência à continuação de uma situação ilegal e cooperar para que ela acabe, por exemplo, proibindo a entrada de produtos dos assentamentos em seus mercados. Para mais informações, ver "Palestinian Human Rights Organizations Council Statement on BDS," Al-Haq, 9 de fevereiro de 2016, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.alhaq.org/advocacy/targets/palestinian-human-rights-organizations/1016-palestinian-human-rights-organizations-council-phroc-statement-on-bds-movement>. Ver também, Shawan Jabarin, "BDS Calls for Boycott Should not Ignore States' Responsibility to Uphold International Law." Mondoweiss, 27 de agosto de 2015, acesso em 22 mai. 2017, <http://mondoweiss.net/2015/08/boycott-responsibility-international/>; e "Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law," Al-Haq, 2013, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.alhaq.org/advocacy/targets/european-union/662-new-al-haq-report-feasting-on-the-occupation-highlights-eu-obligation-to-ban-settlement-produce>.

75 • Mickey Chelsa, "Israel's Water Industry - Answering the World's Wake-Up Call." Israel NewTech, 4 de novembro de 2015, acesso em 22 mai. 2017, <http://israelnewtech.com/2015/11/04/israels-water-industry-answering-the-worlds-wake-up-call/>. Além disso, o CEO da Mekorot disse que "o mercado de tecnologia hídrica chega a pelo menos 250 bilhões de dólares por ano. Entendemos de água; somos os melhores do mundo. Então, fizemos um plano estratégico para tornar a Mekorot uma

empresa global. O presidente da Guatemala veio até nós e ficou conosco durante duas horas e meia. Ele estudou nosso setor de água e disse: 'Quero que vocês nos ajudem'. Querem-nos no Paraguai, Argentina, México, Cazaquistão, Mianmar e na África. Assessoramos o Azerbaijão, México, Gana e Argentina, mas o dinheiro realmente grosso está na construção. Construímos duas instalações de dessalinização em Chipre". Ver Amiram Barkat, "Mekorot CEO: We Could Earn Billions Abroad." Globes Israel's Business Arena, 19 de fevereiro de 2017, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.globes.co.il/en/article-mekorot-ceo-we-could-earn-billions-abroad-1001177666>.

76 • "Argentine Water Treatment Deal Goes Sour on Mekorot," Global Water Intel, 20 de março de 2014, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.globalwaterintel.com/news/2014/12/argentine-water-treatment-deal-goes-sour-mekorot>.

77 • Viva Sarah Press, "Mekorot to Improve Mexico's Water Quality." Israel21c, 1º. de dezembro de 2013, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.israel21c.org/mekorot-to-improve-mexicos-water-quality/>.

78 • Daniel Bland, "Israel, Brazil Sign Know-how Agreement for Bahia Water Management." BNamericas, 1º. de agosto de 2013, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.bnamericas.com/en/news/waterandwaste/israel-brazil-sign-know-how-agreement-for-bahia-water-management>.

79 • *Ibid.*

80 • "Movimento contra a cooperação com a Mekorot cresce na Bahia," Stop Mekorot, 12 de abril de 2016, acesso em 22 mai. 2017, <http://stopmekorot.org/movimento-contr-a-cooperacao-com-a-mekorot-cresce-na-bahia/>.

81 • *Ibid.*

82 • *Ibid.*

83 • "Mekorot, La Empresa Estatal Israelí de Aguas Pretende Entrar en Argentina y Chile," Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 23 de abril de 2013, acesso em 22 mai. 2017, <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=2568>.

84 • "La Plata MEKOROT Deal Suspended," Aletho

News, 14 de março de 2014, acesso em 22 mai. 2017, <https://alethonews.wordpress.com/tag/stop-the-wall/?iframe=true&preview=true/feed/>.

85 • Cecilia Baeza, "Latin America's Turn to the Right: Implications for Palestine." Open Democracy, 13 de janeiro de 2017, acesso em 22 mai. 2017, <https://www.opendemocracy.net/cecilia-baeza/latin-america-s-turn-to-right-implications-for-palestine>.

86 • *Ibid.*

87 • "Mexico and Israel Sign Agreement on Aquifer Remediation," Comisión Nacional del Agua, 27 de

novembro de 2013, acesso em 22 mai. 2017, http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/documentos/Nota_Firmanacuiferos_IsraelMex_en.pdf.

88 • Amiram Barkat, "Netanyahu Aide Gets Rich on Mekorot-Mexico Deal." Globes Israel's Business Arena, 25 de maio de 2014, acesso em 22 mai. 2017, <http://www.globes.co.il/en/article-netanyahu-advisor-makes-millions-on-mekorot-mexico-deal-1000941278>.

89 • "Mexico and Israel Sign Agreement on Aquifer Remediation," 2013.



ASEIL ABU-BAKER – EUA

Aseil Abu-Baker é advogada licenciada nos EUA e Assessora de Pesquisa Jurídica e Advocacy da Al-Haq, uma organização de direitos humanos palestina de Ramallah, Território Palestino Ocupado. Antes de entrar na Al-Haq, Abu-Baker advogou perante as cortes estadual e federal na Virginia e em Washington, D.C.

contato: aseil@alhaq.org

Recebido em março de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.



"Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License"

CAJAMARCA, COLÔMBIA

Renzo Alexander García

- *Um exemplo de dignidade e esperança para os movimentos sociais e ambientais na Colômbia e na América Latina*

RESUMO

Este texto narra o triunfo de um referendo popular contra a mineração em Cajamarca, um pequeno povoado colombiano que demonstrou, em março de 2017, sua capacidade de mobilização em defesa do meio ambiente. Além do impacto dessa iniciativa, este texto também apresenta os obstáculos ainda enfrentados por essa região para que a vontade popular contra os interesses do extrativismo seja respeitada.

PALAVRAS-CHAVE

Cajamarca | Referendo popular | Mineração | Movimento ambiental

Em 26 de março deste ano (após mais de 10 anos de debates, audiências, fóruns, oficinas, manifestações pacíficas e lamentáveis episódios de violações de direitos humanos), os cidadãos do município de Cajamarca-Tolima, um pequeno povoado colombiano especializado em agricultura camponesa, realizaram o primeiro *Referendo Popular de Mineração de iniciativa cidadã* na Colômbia. Os habitantes manifestaram categoricamente sua rejeição ao projeto de mineração La Colosa e aos outros projetos de mineração em seu território. Diante da questão: Você concorda que sejam executados projetos de mineração no município de Cajamarca, Sim ou Não? 6165 pessoas votaram Não e apenas 76 votaram Sim.

O triunfo obtido pelas comunidades de Cajamarca foi indiscutível. Venceu a defesa do direito coletivo ao meio ambiente saudável, venceu a vocação agropecuária, a vida e a cultura camponesa. Sem dúvida, o triunfo dos promotores do Não ajudou a fortalecer a esperança e a dignidade dos colombianos.

Os habitantes de Cajamarca implementaram esse mecanismo constitucional diante da pretensão da multinacional Anglogold Ashanti de executar o projeto de grande porte de mineração de ouro a céu aberto por lixiviação com cianureto denominado La Colosa. Os estudos técnicos realizados por diferentes pesquisadores e entidades institucionais do Estado colombiano¹ constataram que os danos ambientais seriam maiores do que os benefícios econômicos, pois o projeto está localizado em uma região agroalimentar com zonas de ecossistemas frágeis, florestas de nuvens, reserva florestal central, complexo de pântanos e uma cabeceira de bacia hidrográfica que abastece mais de 800 mil habitantes de sete municípios do departamento de Tolima.

Apesar da atuação pacífica, democrática e constitucional do povo de Cajamarca, o governo nacional pretende ignorar os resultados do processo de referendo popular e o marco legal que o sustenta. Nesse sentido, vale notar que o referendo popular é um mecanismo de participação dos cidadãos reconhecido na Constituição Política da Colômbia, no artigo 33 da Lei 136, de 1994, nas Leis estatutárias 134, de 1994, e 1757, de 2015, e na sentença do Tribunal Constitucional T-445/16.

Segundo o ministro de Minas e Energia, Germán Arce (em declarações aos meios de comunicação em 27 de março):

*O referendo de mineração em Cajamarca não tem a capacidade de mudar a lei; não tem o poder de tornar-se retroativo, ou seja, de invalidar decisões adotadas anteriormente. Essa decisão, de natureza política, não tem a capacidade de afetar um procedimento administrativo.*²

As declarações do ministro e da cúpula do governo colombiano constituem motivo de preocupação, na medida em que desconhecem os direitos dos cidadãos e o ordenamento jurídico do país. O ministro esquece, de propósito, que o projeto *La Colosa Regional*

não possui a respectiva autorização de exploração, que no caso colombiano é a Licença Ambiental. Sem a concessão da Licença Ambiental, a empresa não tem qualquer direito adquirido. Considerando o exposto, o processo democrático do referendo popular não pode ser ignorado, porque, como expresso nas urnas em 26 de março, o projeto de mineração não conta com a licença social do povo de Cajamarca.

São igualmente preocupantes as sistemáticas ameaças que grupos paramilitares têm feito contra membros do Comitê Ambiental e de outras organizações sociais e de meios de comunicação que acompanharam o processo do referendo popular e a defesa do direito coletivo ao meio ambiente saudável do povo de Cajamarca e de Tolima. Embora esses fatos já tenham sido denunciados à Procuradoria Geral da Nação e outras instâncias nacionais, inquieta-nos que ainda hoje não haja quaisquer garantias para o direito à vida daqueles que promovem e participam desses processos democráticos e constitucionais.

Denunciamos que alguns funcionários da empresa AngloGold Ashanti tenham estigmatizado os opositores ao projeto *La Colosa Regional* como guerrilheiros e “jihadistas ambientais”. Tais ações demonstram que a empresa e seus funcionários desconhecem e transgridem os direitos humanos e fundamentais das comunidades.

Ao assumir o mecanismo do referendo popular, as comunidades deram corpo ao direito fundamental de participação dos cidadãos para determinar o futuro que queremos construir para nossos territórios. De fato, em vez de apelar para ações violentas, o Comitê Ambiental em Defesa da Vida e o Comitê Ambiental e Camponês de Anaimé e Cajamarca³ vêm realizando processos de convocação e mobilização pacíficas, não violentas e inclusivas, que têm possibilitado o fortalecimento da democracia e a prevalência dos direitos humanos da sociedade como um todo. Sem dúvida, esse processo poderia ser catalogado como um exemplo de paz para a Colômbia, uma vez que permite, a partir do marco democrático, resolver um conflito de caráter socioambiental emblemático para os colombianos.

Infelizmente, o governo nacional, liderado pelo presidente e pelo ministro de Minas, pretende ignorar o referendo popular e, com isso, a democracia, a Constituição Política e a vontade do povo de Cajamarca. É lamentável que esses governantes de alto escalão defendam a todo custo o extrativismo e tratem de impor um modelo de desenvolvimento alheio à vocação produtiva dos territórios, da cultura local e do querer das pessoas. Enquanto o Nobel da Paz fala da necessidade de avançar no processo de paz, ao mesmo tempo impõe as novas violências do extrativismo e impossibilita o direito fundamental de participação dos cidadãos das comunidades. Ao ignorar os referendos populares, a democracia e a Constituição Política da Colômbia, o presidente declara guerra aos territórios, aos líderes sociais, às gerações presentes e futuras que exigem seu direito coletivo ao meio ambiente saudável. Esperamos que a força do movimento social continue a crescer e seja capaz de vencer a ganância e a ditadura da mineração impostas pela Presidência e pelas empresas de mineração e energia.

NOTAS

1 • Ver <https://comiteambiental.com/libros/>.

2 • Ver <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>.

3 • Nota editorial: Em 2016, o Presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, recebeu o Prêmio Nobel da Paz pelo acordo firmado entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) para pôr fim ao conflito armado.



RENZO ALEXANDER GARCÍA – *Colômbia*

Renzo García é ambientalista, biólogo com estudos de mestrado em território, conflito e cultura. Cofundador do Comitê Ambiental em Defesa da Vida e do Observatório Ambiental da Universidade de Tolima. Tem experiência em gestão ambiental, ensino, extensão universitária e trabalho comunitário. Comprometido com a transformação social de base e a defesa dos bens comuns naturais, do bem viver e da construção da paz com justiça social e ambiental.

contato: renzoasamblea@gmail.com

Recebido em maio de 2017.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

MASSACRE EM MARIKANA

Michael Power & Manson Gwanyanya

- *Um fracasso de supervisão e a necessidade de envolvimento direto da comunidade* •

RESUMO

Este artigo avalia as conclusões da Comissão de Inquérito de Marikana contra a Lonmin – a empresa de mineração que estava no centro de uma disputa salarial que resultou na morte de 34 mineiros que protestavam no cinturão de platina da África do Sul – e contra o Departamento de Recursos Minerais da África do Sul (DRM), particularmente em relação a: (1) não fornecimento pela Lonmin de moradia adequada aos mineiros; (2) incapacidade do DRM de exercer uma supervisão adequada sobre a Lonmin; (3) como a Lonmin e o DRM ajudaram a criar um ambiente propício ao massacre; e (4) a pouca mudança que haverá sem o envolvimento e a supervisão direta da comunidade.

PALAVRAS-CHAVE

Marikana | África do Sul | Departamento de Recursos Minerais | Serviço de Polícia Sul-Africano | Lonmin

1 • Introdução

Em 16 de agosto de 2012, 34 militantes que protestavam foram mortos a tiros por membros do Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS) perto de um *koppie*¹ em Marikana,² localizada na Província do Noroeste da África do Sul. Outros 79 mineiros foram feridos e 259 foram presos. Os mineiros, empregados na mina de platina da Lonmin em Marikana,³ protestavam contra a empresa e pediam um “salário digno” de 2.500 rands por mês (cerca de 930 dólares americanos). Na semana anterior ao tiroteio, dez pessoas foram mortas, entre elas dois guardas de segurança privada e dois policiais.

A Comissão de Inquérito (Comissão Marikana) que foi nomeada pelo presidente sul-africano Jacob Zuma após o massacre concluiu, entre outras coisas, que o não cumprimento pela Lonmin de suas obrigações habitacionais “criou um ambiente propício à criação de tensão, agitação operária, desunião entre seus empregados ou outra conduta prejudicial”.⁴

Este artigo avalia as conclusões contra a Lonmin a que chegou a Comissão Marikana, em particular quanto ao fato de a empresa não fornecer moradia adequada aos mineiros nos termos de seu *Social and Laboral Plan* (Plano Social e Trabalhista, SLP, sigla em inglês), e examina a incapacidade do Departamento de Recursos Minerais (DRM) de exercer suas obrigações de supervisão legal da Lonmin. Argumentamos que isso pode ser um componente adicional do assim chamado “conluio tóxico entre o Estado e o capital”⁵ apontado na Comissão Marikana, e um dos principais fatores que levaram à disputa salarial e ao subsequente Massacre de Marikana. Este artigo conclui argumentando que, apesar da constante indignação pública, nem a Lonmin nem o DRM corrigiram substancialmente essas falhas sistemáticas e, em consequência, são necessários o envolvimento e a supervisão direta da comunidade para evitar futuras mortes.

2 • SLPs e conclusões relacionadas à Lonmin e ao DRM

Em seus termos de referência, a Comissão Marikana foi encarregada de determinar “se [a Lonmin] por ação ou omissão, criou um ambiente que favorecia a criação de tensão, agitação trabalhista, desunião entre seus funcionários ou outra conduta prejudicial”.⁶ Os termos de referência originais também requeriam que a Comissão Marikana investigasse o papel desempenhado pelo DRM e determinasse se ele havia atuado conforme suas obrigações legais.⁷ Essa obrigação foi, no entanto, removida dos termos de referência atualizados da Comissão Marikana, publicados em 5 de maio de 2014, e adiados para consideração em “uma etapa posterior”.⁸

Em seu relatório, publicado em 26 de junho de 2015, a Comissão Marikana dedica um capítulo inteiro à conduta da Lonmin e conclui finalmente que a empresa foi responsável pela criação de tensões dentro de sua força de trabalho, o que levou à disputa salarial e contribuiu para o massacre resultante. A Comissão Marikana concluiu que

a responsabilidade da Lonmin era, sobretudo, consequência de sua incapacidade de implementar as obrigações habitacionais que constavam em seu SLP.

O que é um SLP?

“Os SLPs podem ser vistos como parte de um projeto mais amplo cujo objetivo é enfrentar o legado do colonialismo e do *apartheid*”.⁹ De acordo com as Diretrizes Revisadas do Plano Social e Trabalhista de 2010 (Diretrizes do SLP), publicadas nos termos da Lei 28 de Recursos Minerais e Petrolíferos e Desenvolvimento da África do Sul de 2002 (MPRDA, sigla em inglês), os SLPs

exigem que os candidatos a direitos de mineração e produção criem e implementem programas abrangentes de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Planos de Desenvolvimento da Comunidade Mineira, Planos de Habitação e Condições de Vida, Planos de Equidade de Emprego e processos para salvar empregos e gerenciar a redução de atividade elou fechamento

na indústria extrativa da África do Sul.¹⁰ É importante salientar que os SLPs são legalmente exigidos para o exercício do direito de mineração.

Implementação da Lonmin de seu SLP em Marikana

As operações da Lonmin em Marikana antecederam a promulgação da MPRDA. Em consequência, para que a Lonmin convertesse seus antigos direitos de mineração em Marikana para direitos de mineração compatíveis com a MPRDA, ela teve de apresentar um SLP aprovado pelo DRM.¹¹ De acordo com sua proposta de SLP, a Lonmin comprometeu-se a “eliminar progressivamente todas as acomodações existentes em albergues separados por sexo, convertendo a maioria dos albergues existentes em unidades de solteiros ou familiares, e a construir mais 5.500 casas para seus empregados migrantes”.¹² Em 2006, o DRM aprovou o SLP proposto pela Lonmin, tornando-o assim legalmente vinculante para a empresa. Vale ressaltar que um SLP só pode ser modificado com o consentimento por escrito do DRM, no qual, no caso da Lonmin, nunca foi dado ou procurado.¹³

De acordo com as conclusões da Comissão Marikana, após a alteração de seus direitos de exploração mineral, a Lonmin deixou de cumprir as obrigações contidas em seu SLP, principalmente em relação à moradia:

- Até o final do ano financeiro de 2009, a Lonmin havia construído somente três “casas modelos” das 3.200 casas que se comprometera a construir nos primeiros três anos de seu SLP de 2006. Também reformara somente 29 dos 70 albergues propostos.¹⁴
- Até 16 de agosto de 2012, a Lonmin havia construído apenas três das 5.500 casas que se comprometera a construir até setembro de 2011, nos termos do SLP de 2009.¹⁵

- Era do conhecimento de todos que um grande número de trabalhadores da Lonmin vivia em assentamentos informais sórdidos, “verdadeiramente estarrecedores”, situados em torno dos poços da mina, sem serviços sociais básicos.¹⁶

Na justificativa de sua conduta, a Lonmin argumentou que, em consequência da crise financeira de 2008, não conseguiu construir casas para seus empregados e, ao contrário de suas obrigações legais, os empregados não queriam comprar casas. No entanto, a justificativa da Lonmin relacionada à crise financeira de 2008 foi considerada implausível pela Comissão Marikana, pois a empresa pagara 607 milhões de dólares em dividendos aos seus acionistas entre 2007 e 2011, enquanto o custo estimado do projeto de habitação proposto totalizava somente 665 milhões de rands (aproximadamente 65 milhões de dólares).¹⁷

A Comissão Marikana concluiu então que o não cumprimento pela Lonmin de suas obrigações habitacionais ajudou a criar um ambiente propício ao massacre.¹⁸ Essa conclusão acabou por ser corroborada pelo representante designado da Lonmin na Comissão Marikana que, em reexame, admitiu que “o conselho diretor e o executivo da Lonmin entenderam que os trágicos acontecimentos em Marikana estavam ligados àquela escassez [de habitação]”.¹⁹

O papel de supervisão do DRM

Após as emendas de 5 de maio de 2014 aos termos de referência da Comissão Marikana, a Comissão já não estava mais obrigada a investigar o papel desempenhado pelo DRM. No entanto, em suas conclusões, ela afirma que:

*1 • O não cumprimento pela Lonmin de suas obrigações de habitação estabelecidas pelo SLP deve ser levado à atenção do [DRM], que deve tomar medidas para que a Lonmin cumpra essas obrigações.*²⁰

*2. • Tendo em vista o fato de a Comissão ter constatado que a Lonmin não cumpriu as obrigações de habitação dos SLPs [...] recomenda-se que devam ser investigados os tópicos tratados no parágrafo eliminado [dos termos de referência emendados], em particular, a aparente omissão do [DRM] de monitorar adequadamente a implementação pela Lonmin de suas obrigações relacionadas à habitação.*²¹

Apesar das conclusões contra a Lonmin apresentadas pela Comissão Marikana, o DRM tem por obrigação, nos termos da MPRDA, desempenhar um papel de supervisão e, quando necessário, suspender ou rescindir os direitos de mineração quando fica claro o não cumprimento de um SLP. Em nenhum momento, entre 2006 e o massacre, o DRM exerceu adequadamente essa função de supervisão, apesar das claras violações cometidas pela Lonmin das obrigações determinadas por seu SLP. Conforme veremos adiante, o DRM continua a ameaçar a Lonmin com sanções legais, mas onze anos depois que a empresa apresentou seu SLP em 2006, ainda não tomou nenhuma medida concreta.

3 • A exploração dos recursos naturais e as normas de direitos humanos

A Comissão Marikana descobriu que é geralmente aceito que a disputa salarial em Marikana, liderada por trabalhadores migrantes²² e o subsequente assassinato dos mineiros que protestavam foram, em parte, consequência das condições de vida deploráveis e da falta de serviços básicos na comunidade de Marikana. Um grande número de empregados da Lonmin vivia e ainda vive em assentamentos informais miseráveis em torno da mina, apesar das obrigações nacionais e internacionais da Lonmin e do DRM de garantir o cumprimento das normas de direitos humanos. O pedido de um “salário digno” de 12.500 rands que iniciou a disputa salarial não deve ser visto apenas em termos monetários, mas também como um apelo por melhores condições de vida, por sair do *status quo* vigente e uma demanda por receber um tratamento humano e digno.

No plano interno, o direito a uma moradia adequada está previsto na Declaração dos Direitos da África do Sul.²³ Em termos da Lei das Empresas da África do Sul²⁴ e da MPRDA, a Lonmin tem o dever de garantir que, em suas operações, ela promova o cumprimento da Declaração de Direitos, conforme previsto na Constituição. A Constituição e a MPRDA exigem ainda que o DRM exerça uma supervisão das operações de mineração. As normas internacionais, como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU e vários outros tratados internacionais e regionais de direitos humanos,²⁵ dos quais a África do Sul é parte, preveem o direito à moradia adequada e à dignidade. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas, em particular, exortam as empresas a implementarem um “processo de devida diligência em direitos humanos para identificar, prevenir, mitigar e, quando necessário, corrigir violações dos direitos humanos ligadas às suas operações”.²⁶

Através do testemunho de seus representantes designados para a Comissão Marikana, a Lonmin estava bem ciente das condições de vida prevalentes e da escassez de moradia em Marikana, da mesma forma que o DRM. O governo sul-africano deixou flagrantemente de cumprir a lei, responsabilizando a Lonmin pela falta de implementação de seus SLPs e pelas violações dos direitos humanos decorrentes do não cumprimento das obrigações estabelecidas em seus SLPs. Mais ainda, a falta de responsabilidade da Lonmin prejudica os objetivos da Carta da Mineração da África do Sul, que busca promover o acesso equitativo de todas as pessoas da África do Sul aos recursos minerais da nação, bem como o bem-estar socioeconômico das comunidades de mineração e das áreas de recepção de mão-de-obra, entre outras coisas.

É lamentável que, como afirma um relatório recente da Anistia Internacional,²⁷ a situação atual dos mineiros em Marikana continue fundamentalmente inalterada, apesar dos acontecimentos de 2012, das conclusões da Comissão Marikana e do sistema legislativo da África do Sul. Em dezembro de 2016, a Presidência do país divulgou um trabalho sobre o progresso da implementação das recomendações da Comissão Marikana. Em particular, ele indica que após uma inspeção do DRM em 25 de junho de 2015:

- A Lonmin completou a alteração de todos os seus albergues.
- O SLP revisado de 2004 da Lonmin é “amplo e sem cronogramas claros sobre construção de casas, e a Lonmin foi orientada [...] a revisar este plano para atender às condições de vida e moradia dos mineiros”.
- O SLP revisado de 2014 da Lonmin propõe a construção de apartamentos em lotes vazios para substituir as 5.500 casas pendentes que a Lonmin se comprometeu a construir.
- “Um plano de habitação que cumpra a lei será solicitado da Lonmin, sem o qual serão tomadas medidas imediatas em termos de suspensão ou cancelamento do direito à mineração”.²⁸

Até 7 de outubro de 2016, quando foi feita a última inspeção conhecida do DRM, 100 unidades familiares e 225 unidades de solteiros tinham sido construídas pela Lonmin, muito aquém das 5.500 casas propostas no SLP de 2006.

Apesar das conclusões dessas inspeções e da cultura de não obediência da Lonmin, ela continua em funcionamento.

4 • “Conluio tóxico” e a persistência do *status quo*

Um dos argumentos primordiais apresentados perante a Comissão Marikana, em particular pelos representantes legais das vítimas, foi que houve um “conluio tóxico” entre o Estado, em especial o SAPS, e a Lonmin, numa tentativa de acabar com a disputa salarial. Argumentou-se que esse conluio foi além dos limites legais aceitáveis e foi “uma causa do massacre e ilegal”.²⁹ Em relação a esse chamado conluio entre a polícia e a Lonmin, a Comissão rejeitou o argumento. No entanto, a questão do “conluio tóxico” quando aplicada à relação entre a Lonmin e o DRM não foi considerada diretamente.

A falha do DRM em fiscalizar a Lonmin, especialmente em relação à implementação de seus SLPs, e a falha da Lonmin e de seus acionistas em se autorregular são evidentes. As questões que persistem são: por que o DRM não atuou? Por que as autoridades públicas não foram responsabilizadas por suas falhas de supervisão? Como a Lonmin continua a atuar na mineração?

Além disso, não foram suficientemente explicadas as razões pelas quais foi suprimido em momento posterior o parágrafo 1.5 do Termo de Referência original, que inicialmente impunha à Comissão “investigar se o papel desempenhado pelo [DRM] era apropriado nas circunstâncias e consistente com seus deveres e obrigações de acordo com a lei”.³⁰ Em consequência dessa alteração, a Comissão não pôde tirar qualquer conclusão sobre conluio, direta ou de outra forma, uma vez que não mais fazia parte do seu mandato investigar o papel desempenhado pelo DRM, ou por qualquer outro departamento ou agência em relação ao massacre. Se o conluio tóxico existiu, ou o DRM, sem qualquer conluio, não conseguiu responsabilizar a Lonmin por sua inação, isso permanece não decidido formalmente. De qualquer modo, a situação das pessoas de Marikana não mudou.

5 • Conclusão

O Massacre de Marikana foi comparado às revoltas de Sharpeville e Soweto de 1960 e 1976, nas quais a polícia matou pessoas que protestavam contra o sistema de *apartheid*. Em Marikana, 18 anos depois que a África do Sul fez a transição para um Estado democrático, pessoas protestaram contra a indignidade das condições de vida impostas por uma empresa de mineração, sobre a qual o Estado exercia supervisão. A polícia, tanto a pré como a pós-*apartheid*, reagiu com munição de verdade. Depois do massacre, a Lonmin continuou a descumprir suas obrigações, assim como o DRM.³¹

Desde o massacre, o Estado e a Lonmin fizeram promessas de melhorar as condições socioeconômicas em Marikana. No entanto, pouco, se tanto, foi feito para resolver de forma substancial essas questões. No cerne dessa inação está o flagrante fracasso do Estado em fazer cumprir suas diretrizes e a legislação que rege a mineração na África do Sul. No entanto, o protesto público e a contínua pressão política e da sociedade civil resultante do Massacre de Marikana e da inação do Estado na indústria extrativa tiveram algum efeito positivo. O massacre levou a novos pedidos públicos de uma ampla reforma na indústria extrativa sul-africana; levou à fundação de um novo partido político – o *Economic Freedom Fighters* (Lutadores pela Liberdade Econômica) – no espaço político partidário do país; a Associação dos Mineiros e Sindicato da Construção – um sindicato criado pouco antes do massacre – continua a desafiar o domínio do Sindicato Nacional dos Mineiros nos setores da mineração de ouro e platina; e as práticas de policiamento da ordem pública na África do Sul são objeto de uma revisão abrangente graças ao trabalho contínuo do Painel de Especialistas de Marikana, criado em consequência do relatório da Comissão Marikana. É importante ressaltar que Marikana, de várias maneiras, se tornou um símbolo político da necessidade de mudanças, em meio à apatia estatal.

A reforma no setor de mineração da África do Sul ainda precisa de maior atenção e o caso de Marikana deixou claro que são necessários freios e contrapesos adicionais na indústria extrativa. Apesar da inação estatal, as empresas de mineração precisam garantir o cumprimento de suas iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa e, em particular, de suas estratégias de gestão das relações trabalhistas e das obrigações estabelecidas em seus SLPs. Mais importante ainda, a indústria extrativa e o Estado devem colocar em primeiro lugar as comunidades afetadas pela mineração. O grau em que as comunidades são integradas em empreendimentos de mineração é fundamental para garantir benefícios socioeconômicos tangíveis para as comunidades anfitriãs,³² bem como permitirá a supervisão comunitária necessária sobre a extração mineral e as condições de vida, com ou sem o envolvimento adequado do Estado ou da sociedade civil. A luta pela responsabilização na indústria extrativa de África do Sul deve ser liderada pelas comunidades. Estas, com interesses próprios, estão mais bem posicionadas para assegurar a responsabilização, como complemento dos mecanismos de supervisão do Estado, ou no caso em que esses mecanismos sejam falhos.

Esperamos que o legado do Massacre de Marikana desempenhe ao longo do tempo um papel central no empoderamento das comunidades afetadas pela mineração e sirva como caso exemplar de falhas na responsabilização corporativa e no controle estatal. Enquanto isso, a luta pela responsabilização em Marikana e na indústria extrativa de África do Sul precisa continuar.

NOTAS

- 1 • “Koppie” é o nome sul-africano dado a uma pequena colina numa área geralmente plana.
- 2 • Marikana localiza-se no cinturão de platina da África do Sul, que produz cerca de 80% do abastecimento mundial de platina.
- 3 • Depois da Anglo American Platinum (Amplats) e da Impala Platinum (Implats), a Lonmin é a terceira maior produtora de platina da África do Sul e a quarta maior do mundo.
- 4 • “Marikana Report,” Marikana Commission of Inquiry, 26 de junho de 2015, p. 542.
- 5 • Marikana Commission of Inquiry, dias 1-3, p. 18, transcrição.
- 6 • “Marikana Report,” 2015, 522.
- 7 • *Ibid.*, 523.
- 8 • *Ibid.*, 554-5.
- 9 • “The Social and Labour Plan Series, Phase 1: System Design and Trends Analysis Report,” Centre for Applied Legal Studies, março de 2016, p. 23, acesso em 28 mai. 2017, <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/SLP%20Report%20II%202%20March%202017.pdf>.
- 10 • “Revised Social and Labour Plan Guidelines,” Department of Mineral Resources, outubro de 2010, p. 2, acesso em 28 mai. 2017, <http://cer.org.za/wp-content/uploads/2013/03/SLP-guidelines-2010.pdf>.
- 11 • Seção 23(1)(e) e 25(2)(f) e (h) da MPRDA.
- 12 • “Marikana Report,” 2015, 526.
- 13 • De acordo com as diretrizes do Plano Social e Trabalhista revisado de 2010, um SLP não pode ser emendado ou alterado sem o consentimento do Ministro depois da concessão do direito de mineração ou produção ao qual se refere o SLP. Ver mais no “Marikana Report,” 2015, 527.
- 14 • *Ibid.*, 534-5.
- 15 • *Ibid.*, 527.
- 16 • *Ibid.*
- 17 • *Ibid.*, 539.
- 18 • *Ibid.*, 542.
- 19 • *Ibid.*, 527-8.
- 20 • *Ibid.*, 554-5.
- 21 • *Ibid.*, 555.
- 22 • Ver página 7 para uma visão geral do trabalho migrante na África do Sul: “Smoke and Mirrors: Lonmin’s Failure to Address Housing Conditions at Marikana, South Africa,” Amnesty International, agosto de 2016. Acesso em 28 mai. 2017, <https://www.amnesty.org.nz/sites/default/files/AMNESTYLONMINREPORTFINAL11082016.pdf>.
- 23 • “Republic of South Africa Constitution,” South Africa, seção 26, 1996, acesso em 28 mai. 2017, <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/images/a108-96.pdf>.
- 24 • “Companies Act 71 of 2008,” South Africa, seção 7, 2008, acesso em 28 mai. 2017, <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2008-071amended.pdf>.
- 25 • A África do Sul é parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, que falam do direito à moradia adequada.
- 26 • “Smoke and Mirrors,” agosto de 2016, 4.
- 27 • *Ibid.*, 12.
- 28 • Jacob Zuma, “Marikana: A Progress Report on Farlam’s Recommendations – Jacob Zuma,” PoliticsWeb, 11 de dezembro de 2016, acesso em

28 mai. 2017, <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/marikana-a-progress-report-on-farlams-recommendati>.

29 • “Marikana Report,” 2015, 505.

30 • “Proclamation 30 of 2014,” *National Gazette* 587, no. 37611 (5 de maio de 2014); subparágrafo

1.5 apagado dos Termos de Referência Originais entre outras coisas.

31 • “Smoke and Mirrors,” agosto de 2016, 45-51.

32 • Manson Gwanyanya, “The South African Companies Act and the Realisation of Corporate Social Responsibilities,” PER 18, no. 1 (2015): 3106.



MICHAEL POWER – *África do Sul*

Michael Power é advogado da Corte Suprema da África do Sul, atuando no Centro de Recursos Legais, África do Sul (LRC). Foi membro da equipe legal do LRC que representou a família de uma das vítimas na Comissão de Inquérito de Marikana. Ele escreve a título pessoal.

contato: mike.power@outlook.com

Recebido em abril de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.



MANSON GWANYANYA – *África do Sul*

Manson Gwanyanya é Advogado Candidato no Centro de Recursos Legais, África do Sul (LRC), atuando na área de Transparência e Responsabilização do LRC. No momento, presta assistência à família de uma das vítimas do Massacre de Marikana em sua ação civil contra o Ministro da Polícia da África do Sul. Ele escreve a título pessoal.

contato: mansongwanyanya@gmail.com

Recebido em abril de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

O CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM NO RIO DOCE

Caio Borges & Tchenna Fernandes Maso

- *O uso de estratégias internacionais como uma forma de reduzir*
- *as assimetrias de poder na relação entre direitos humanos e empresas*

RESUMO

A destruição da bacia do Rio Doce com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco, em 2015, é um caso emblemático da tensa relação entre assegurar direitos humanos, dentro de standards internacionais, e a ação das empresas, sobretudo transnacionais em países do Sul Global. Ao longo do caso, tornou-se clara a fragilidade do Estado, em suas mais diversas instituições, em assegurar os direitos às comunidades atingidas frente ao poder econômico das empresas envolvidas. Na prática, as empresas responsáveis pelas violações são as que estão reconstruindo à sua maneira a vida nos territórios. O trabalho da sociedade civil e de entidades internacionais tem buscado romper com a inércia estatal e com práticas violadoras, tais como o cerceamento do debate, das garantias de acesso à justiça e da participação social. O presente artigo traz um relato sobre parte dos esforços para conferir visibilidade internacional ao caso e, a partir dele, propõe uma reflexão sobre o cenário de aprofundamento dos retrocessos socioambientais e violações de direitos humanos derivados da implementação do atual modelo de exploração mineral no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

Mineração | Desastre Tecnológico | Rio Doce | Estratégias Internacionais | Empresas e Direitos Humanos

1 • Introdução

“Chovia pingos de lama”.

Foi assim que um morador de Bento Rodrigues descreveu o momento em que se deu conta de que a barragem de Fundão havia se rompido, no município de Mariana, Minas Gerais. A “chuva de lama” era causada pela existência de um anteparo rochoso contra o qual a onda de rejeitos vinda da barragem rompida se chocava antes de seguir seu curso vale abaixo. No caminho, ela encontrava novas formações rochosas que produziam redemoinhos, remansos e correntes que levavam árvores, objetos e pessoas, aumentando o seu potencial destrutivo.

A partir daquele momento, por volta das 16 horas do dia 5 de novembro de 2015, deu-se início a um longo e tortuoso percurso, por parte das comunidades afetadas, de organizações da sociedade civil e de órgãos de tutela de direitos difusos e coletivos (Ministério Público e Defensoria Pública), para cobrar das autoridades públicas e das empresas envolvidas – Samarco, Vale e BHP Billiton – as devidas responsabilidades pelas ações e omissões, bem como a reparação integral e compensação pelas violações de direitos e impactos ambientais causados pelo desastre.¹

Quase dois anos após o fatídico evento, o horizonte final desse caminho ainda permanece longínquo. São milhares as ações com pedidos de indenização individuais, ações coletivas e diversos acordos judiciais e extrajudiciais, além de inquéritos e processos criminais para apurar as responsabilidades penais pelo evento. Apesar disso, o conjunto de medidas tomadas pelo poder público e pelas empresas denota um somatório de ações paliativas e insuficientes para lidar com um desastre de tamanha proporção.²

Por sua magnitude e gravidade, o rompimento da barragem de Fundão já nasceu com uma dimensão que vai muito além dos 850 km de extensão do Rio Doce entre Mariana e a sua foz no Oceano Atlântico, faixa que foi contaminada pelos mais de 40 milhões de metros cúbicos de lama despejados pela barragem. Considerada a pior tragédia socioambiental da história do Brasil e o caso mais grave de desastre tecnológico envolvendo barragens de rejeitos da mineração nos últimos dois séculos,³ o rompimento da barragem em Mariana/Rio Doce ganhou imediatamente forte atenção da imprensa em todo o mundo e repercutiu no mercado financeiro internacional. As ações da BHP Billiton despencaram na bolsa de Nova Iorque após o evento.⁴

Mesmo diante do escrutínio da comunidade internacional, os atores locais públicos e privados adotaram, em um primeiro momento, uma “postura defensiva”,⁵ por razões de conveniência ou mesmo por incapacidade de lidar com as consequências do desastre. Entre as ações mais ilustrativas do espírito reativo e da falta de empatia para com as vítimas do desastre no imediato pós-rompimento estão a atitude do governador do estado de Minas Gerais em dar a primeira coletiva de imprensa na sede da Samarco, a afirmação do secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais de que a empresa era a vítima

do rompimento e a demora de sete dias até que a presidenta Dilma Rousseff fizesse um sobrevoo pela área atingida (e apenas em Minas Gerais, não no Espírito Santo).

Desde o início, ficou claro para as organizações da sociedade civil e para os representantes dos atingidos que, no plano doméstico, a possibilidade de reparação integral dos danos e a revitalização do território e da Bacia do Rio Doce só viriam se houvesse pressão internacional. O presente artigo narra uma parte do esforço de conferir visibilidade internacional ao caso e traz reflexões sobre as violações de direitos humanos derivadas da implementação do atual modelo de exploração mineral no Brasil.

O artigo está dividido em mais três seções, além desta introdução. A seção seguinte contextualiza o caso do rompimento da barragem de Fundão dentro do arcabouço sobre a responsabilidade das empresas pelos direitos humanos, atentando-se para sua repercussão sistêmica. Em seguida, são apresentadas algumas das estratégias e ações adotadas para dar maior visibilidade internacional ao caso. A parte seguinte discute a importância que essa abordagem teve no deslinde de alguns dos nós mais graves observados no processo de remediação das violações. As considerações finais indicam possíveis caminhos futuros tendo em vista o cenário existente completados quase dois anos do rompimento.

2 • O caso emblemático do Rio Doce

A Samarco Mineração S.A é uma sociedade de capital fechado fundada em 1973 que, desde sua origem, se organiza com uma *joint venture* societária composta por 50% de capital da Vale S.A e 50% da BHP Billiton Brasil Ltda. Ela representa um ícone da inserção subordinada do Brasil no mercado global por apresentar um complexo mina-mineroduto-pelotizadora-porto, assegurando a extração dos bens naturais, semitransformação e exportação integral como *commodities* ao mercado internacional.⁶

A barragem do Fundão faz parte do complexo de operações Alegria, em Mariana-MG, composta por dois diques, um arenoso e outro para lama, com capacidade para 79,6 milhões de m³ e 32,2 milhões de m³ respectivamente.⁷ Segundo o laudo pericial da Polícia Civil de Minas Gerais, a causa do rompimento foi a liquefação dos rejeitos arenosos que suportavam a barragem. Conforme o inquérito, os fatores que levaram ao rompimento foram os seguintes: (i) elevada saturação dos rejeitos arenosos depositados na barragem do Fundão; (ii) falhas no monitoramento contínuo do nível de água e das poropressões junto aos rejeitos; (iii) diversos equipamentos de monitoramento estavam com defeito, não sendo realizadas as leituras adequadas para o laudo de segurança da barragem; (iv) elevada taxa de alteamento anual da barragem, em função do grande volume de lama no seu interior, não auferindo em integralidade; (v) assoreamento do dique 2, que permitiu a infiltração de água; (vi) deficiência no sistema de drenagem da água. Além disso, o plano de ação para emergência em caso de rompimento apresentado aos órgãos de controle ambiental nunca foi colocado em prática.⁸

Em suma, os pesquisadores têm defendido a relação entre a precarização das atividades de controle e segurança da barragem e a manutenção das taxas de lucratividade da empresa, que implicou na redução de investimentos nos setores. Isso porque o preço do minério de ferro caiu pós 2013 e, a fim de manter as expectativas de lucratividade, as empresas desinvestiram no uso de tecnologias e segurança mais avançadas. Aponta-se para a relação direta entre a responsabilidade das empresas pela atividade de risco da mineração e o desastre causado, além da inércia do Estado no seu papel de fiscalizar o atendimento das condicionantes ambientais.⁹

No plano da afetação no território após o desastre, há uma tensa relação entre atingidos e empresas. Em um primeiro momento, as empresas tentaram se isentar das responsabilidades, deixando muitas comunidades em situação degradante por dias, sem acesso à moradia, alimentação, sem informações sobre os familiares. Não houve qualquer tipo de medida preventiva para evitar que a lama chegasse ao mar, em 16 de novembro, nem qualquer tipo de informe e alerta prévia às comunidades. Posteriormente, buscaram inviabilizar a organização dos atingidos em movimentos, associações e comissões para a construção de pleitos coletivos, quando as famílias estavam alojadas em hotéis.

A disputa central do conflito envolve o reconhecimento de quem é atingido e, nesse sentido, a empresa realizou compensações de acordo com seus próprios critérios, sem nenhum tipo de publicidade, à margem da eventualidade, sem qualquer consulta ou participação das vítimas. No caso dos cadastros socioeconômicos que reconheciam ou não as famílias, eles foram completamente abusivos, exigindo em alguns casos mecanismos de carga probatória a pessoas idosas e a vítimas que não tiveram como resgatar nada.

Essa situação fora denunciada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em audiência temática no 158º período extraordinário de sessões, no qual entidades da sociedade civil e atingidos expuseram que o cadastro das famílias era exclusivamente controlado pela Samarco, e quem não fosse cadastrado não tinha acesso à ajuda emergencial.

O controle da gestão dos conflitos por parte das empresas, sem a participação dos atingidos, e com a inércia do Estado brasileiro, compõe um cenário de profunda assimetria nas relações de poder entre as empresas e as vítimas, relegando às últimas os riscos e danos de todo o desastre. O conflito claramente não é observado sob a ótica dos *standards* de direitos humanos, e sim como um problema de retomada da atividade econômica.

Nesse sentido, o “Acordão”¹⁰ firmado por estados e governos com as empresas em março de 2016 é emblemático da ausência do respeito à centralidade das vítimas na reconstrução de suas vidas, ao não consultá-las sobre a elaboração e negociação do acordo, ao criar uma fundação privada das empresas com a qual as vítimas são obrigadas a negociar diretamente, sem a presença de agentes públicos para mitigar as assimetrias de poderes entre as partes, expondo os atingidos a mesas de arbitragem sem assessoria técnica para tanto; ao prever mecanismos contratuais que blindam o acesso à justiça das

vítimas; e ao possibilitar a rediscussão do tema em caso de fatos supervenientes, como indícios de contaminação que afete à saúde em longo prazo.

Ainda que o “Acordão” esteja, do ponto de vista jurídico, invalidado pela justiça brasileira, o mesmo segue sendo inteiramente implementado pelas empresas e reconhecido pelo governo. Nas regiões, a Fundação Renova assumiu o controle integral da gestão das reparações e políticas de mitigação de impactos, trazendo aos territórios inúmeras empresas de consultorias privadas e técnicos que não dispõem do manejo social para lidar com as comunidades, causando ainda mais constrangimento e violência psicológica às famílias atingidas.

O Ministério Público Federal propôs uma Ação Civil Pública em junho de 2016, estimando os gastos indenizatórios em uma média de 155 bilhões de reais, com sólido embasamento na participação das comunidades. Contudo, em janeiro de 2017, o mesmo Ministério Público firmou um Termo de Acordo Preliminar com as empresas, no qual estas financiariam a realização de estudos de diagnóstico para quantificação da demanda. Todavia, essa proposição não fora discutida e construída com os atingidos, que não tiveram a oportunidade de indicar entidades nas quais têm confiança para realização dos estudos. Esse desdobramento foi um alerta para a sociedade civil no que diz respeito às dificuldades de participação efetiva mesmo junto ao principal órgão de defesa dos interesses coletivos e difusos impactados pelo desastre.

Passados quase dois anos do desastre, as famílias atingidas continuam sem saber que direitos e demandas serão atendidos, ainda mais porque não foi construído nenhum plano de reestruturação integral da Bacia do Rio Doce. Tampouco há qualquer previsão confiável dos impactos à saúde das famílias com a presença de metais pesados na água, nem qualquer estimativa de quando os grupos de pescadores, indígenas, povos e comunidades tradicionais vão ter sua capacidade produtiva e de renda reestabelecida.

Nos espaços decisórios sobre o conflito, ou seja, as inúmeras instâncias de negociação criadas para a problemática, tais como Fundação Renova, Conselho Interfederativo (CIF), Programa de Indenização Mediada (PIM), audiências públicas, afigura-se ausente a primazia dos direitos humanos dessas comunidades como eixo condutor da resolução do conflito. Diante disso, encontramos a completa ineficácia de todas as medidas que vêm sendo tomadas para a resolução da problemática, uma vez desconsiderada a centralidade da vítima na construção de sua reparação, marcada pela ausência de participação ativa. Nesse sentido, as ações de mitigação não atendem às expectativas e necessidades dos atingidos, e tornam-se meras atividades de uma obrigação de fazer incerta, que poderá gerar um empobrecimento e aumento da vulnerabilidade de diversos grupos sociais.

Esse cenário evidencia a falta de capacidade do Estado brasileiro para assegurar os direitos humanos ante a empresas transnacionais. Ainda que apareça no plano de fundo uma legislação ambiental bastante clara sobre a responsabilização a ser adotada pelo ocorrido,

os mecanismos de flexibilização do licenciamento ambiental, do controle da fiscalização do cumprimento das medidas, a forte relação entre o financiamento destas empresas às candidaturas dos governos e a ausência de mecanismos de acesso à justiça com celeridade para as vítimas, compõem a reprodução de uma sistemática que favorece a impunidade corporativa por abusos de direitos humanos.

3 • Ações e estratégias internacionais: o caso Rio Doce entre os exemplos paradigmáticos de irresponsabilidade corporativa

Em um primeiro momento após o rompimento da barragem, os responsáveis estiveram em um estado de paralisia.¹¹ As ações de assistência emergencial humanitária foram em grande parte desempenhadas pela própria sociedade civil, com o apoio e mobilização de pessoas em todo o país que enviaram mantimentos e itens de primeira necessidade. Enquanto a Samarco se apoiava na tese de que o rompimento fora um evento imprevisível e extraordinário causado por fatores completamente alheios à sua vontade, Vale e BHP Billiton ancoravam-se na tese da personalidade jurídica distinta entre elas e sua subsidiária para afastar a sua própria responsabilização.

Em um segundo momento após o colapso de Fundão, governos e empresas firmaram compromissos de recuperação da Bacia do Rio Doce e reparação às vítimas, deixando-as completamente fora da mesa de negociações. Posteriormente anulado pela justiça federal, o acordo assinado entre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e o governo federal, de um lado, e Samarco, Vale e BHP Billiton, de outro, é o maior exemplo de descumprimento do direito básico a um remédio efetivo, nas suas dimensões procedimental e substantiva. Esta é, aliás, uma prática descrita pelo Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU como endêmica no Brasil em casos de violações de direitos humanos por empresas.

Diante do quadro de inércia, ou simples recusa, das autoridades governamentais e das empresas privadas em respeitar o princípio da centralidade das vítimas nos processos de remediação e da impossibilidade de se aguardar o desfecho das ações judiciais, restou à sociedade civil e aos atingidos escalar o caso para mecanismos internacionais de proteção da pessoa humana. É no sentido de relatar uma parte do esforço realizado pelas vítimas e pela sociedade civil para dar visibilidade internacional ao caso e, assim, elevar o nível de *accountability* das instituições domésticas, que se apresentam algumas ações desenvolvidas desde o rompimento da barragem em novembro de 2015.

É possível dizer que a estratégia internacional adotada pelas organizações e movimentos tinha dois objetivos primordiais. Primeiro, visava tirar os atores locais responsáveis pela tragédia da “zona de conforto”, buscando-se assim reduzir a assimetria entre as partes, sobretudo entre as vítimas e as empresas envolvidas. Estas últimas têm exercido na prática, como foi visto, considerável poder sobre o desenho e implementação das medidas de recuperação dos danos ambientais e socioeconômicos, em um quadro de conhecido abandono da

mediação de conflitos pelo Estado em projetos de extrativismo ou, mais amplamente, de desenvolvimento econômico.

O outro objetivo foi despertar a atenção de observadores externos para o custo humano da tragédia. Aos olhos de muitos, o rompimento de Fundão foi visto muito mais como um desastre ambiental do que um caso paradigmático de violação de direitos humanos por empresas. Se é certo que a devastação ambiental causada pela onda de rejeitos causou danos irreversíveis à Bacia do Rio Doce, também são enormes os prejuízos causados às comunidades tradicionais que dependiam da água do rio para sua subsistência e para toda a população de milhões de moradores das cidades banhadas pelo Rio Doce, exposta à presença de metais pesados e outros danos à saúde.

A avaliação sobre quais mecanismos internacionais seriam acionados levou em consideração uma série de fatores, entre eles a probabilidade de êxito na obtenção de pronunciamentos públicos contundentes de condenação às falhas nos processos de atendimento emergencial e remediação às vítimas e de constrangimento público dos atores públicos e privados envolvidos.

Decidiu-se pela utilização do sistema regional e pelo sistema internacional de proteção de direitos humanos. No primeiro deles, optou-se pelo pedido de uma audiência pública à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que veio a ser realizada no seu 158º período de sessões em Santiago, no Chile, em junho de 2016. A audiência teve por objeto as violações de direitos humanos decorrentes do modelo de exploração minerária no Brasil. As organizações da sociedade civil apresentaram casos emblemáticos que evidenciam os impactos ambientais e socioeconômicos da exploração minerária no Brasil. Entre eles, o caso de Piquiá de Baixo, no Maranhão, onde há contaminação do ar, da água e do solo pela extração de ferro-gusa e carvão, e o Projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro, em que houve fragmentação do licenciamento ambiental em três processos separados, o da mina, o do mineroduto e o do porto do Açú. Essa prática, segundo as organizações, tinha o deliberado propósito de mascarar os impactos cumulativos de todo o complexo, se tomado como um conjunto de peças que se encaixam para viabilizar um empreendimento econômico com alto potencial de degradação ambiental e violações de direitos.

O documento enviado à CIDH¹² relatava o processo de criação de dependência econômica e social da mineração sobre comunidades e economias locais. Isto se dá pela centralização das atividades (produtos e serviços) no atendimento das demandas diretas e indiretas para o funcionamento da exploração minerária. Em pouco tempo, as cidades e vilas onde se encontram instaladas as empresas mineradoras tornam-se reféns dessa atividade econômica, naturalizando a dependência e considerando um privilégio contar com os recursos provenientes da arrecadação pela presença deste setor no território, esquecendo-se que a inexistência de outras fontes de arrecadação é, na verdade, efeito da presença das mineradoras. Isso caracteriza a relação de dependência da economia local e os padrões de empobrecimento das regiões de extração mineral.¹³ Já no que diz respeito à dependência das comunidades das áreas de mineração com relação a este setor econômico, o documento

destaca que a condição de pobreza e desigualdade social é o principal facilitador da ação das empresas, pois sob tais condições há uma tendência da população a aceitar mais facilmente os impactos negativos da atividade minerária.¹⁴

A respeito do apoio político e econômico do Estado para a atividade minerária, o documento lista políticas de incentivos financeiros, fiscais e tributários, além da flexibilização do marco do licenciamento ambiental e da legislação socioambiental. Segundo o documento enviado à CIDH,¹⁵

O Estado brasileiro desempenhou um papel crucial neste cenário. A opção pela priorização da exportação de matérias-primas refletiu-se na centralidade que teve o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento a estes empreendimentos e também à infraestrutura indispensável a esta atividade; a isenção de impostos que as mineradoras obtiveram; o marco normativo do licenciamento ambiental que tem sido flexibilizado nos últimos anos; bem como a precarização e sucateio dos órgãos licenciadores e fiscalizadores da atividade minerária.

No âmbito da ONU, a primeira medida tomada foi o acionamento de mecanismos de proteção do Conselho de Direitos Humanos (CDH) do órgão intergovernamental. O CDH é o principal órgão de direitos humanos das Nações Unidas, com sede em Genebra, na Suíça. Ele é composto por 47 Estados-membros, eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de três anos, por critérios de representação e distribuição geográfica. Para auxiliar o Conselho em sua missão de fortalecer a proteção e promoção dos direitos humanos e enfrentar questões concretas sobre violações de direitos, o órgão nomeia especialistas independentes para emitir recomendações e aconselhar os Estados, sob uma perspectiva temática ou por país. Tais especialistas, também conhecidos por Procedimentos Especiais, podem realizar visitas oficiais aos países membros e enviar “comunicações” aos Estados (em alguns casos, também às empresas) questionando sobre ações tomadas no âmbito de denúncias concretas de violações de direitos humanos. Atualmente, há um total de 43 especialistas temáticos e 13 com mandato relativo a um país.

O primeiro Procedimento Especial acionado foi a Relatoria sobre Resíduos Tóxicos, cujo titular do mandato era o turco Baskut Tuncak. Representantes da sociedade civil informaram à relatoria a ausência de informações confiáveis sobre a composição da “lama tóxica” que se criou após o rompimento da barragem e a ausência de medidas emergenciais. O Relator sobre resíduos tóxicos enviou, em conjunto com outros cinco Procedimentos Especiais, um comunicado ao governo brasileiro menos de dez dias após o desastre. Na comunicação – que por regras da própria ONU é transmitida em caráter confidencial e apenas divulgada após certo período¹⁶ – os especialistas demonstraram preocupação com a saúde, a segurança e o bem-estar das pessoas atingidas pela onda de lama e aquelas expostas aos resíduos tóxicos nela contidos. Os especialistas solicitaram ao Estado brasileiro informações sobre

os compostos químicos e os metais pesados presentes nos rejeitos vazados de Fundão. O Estado brasileiro também foi questionado sobre os planos para assegurar o direito das vítimas e das comunidades afetadas a um remédio efetivo.

No dia seguinte ao envio do comunicado reservado, as relatorias de Resíduos Tóxicos e a de Direitos Humanos e Meio Ambiente emitiram uma nota pública condenando a “postura defensiva” e a insuficiência das medidas de contenção de danos tomadas pelas empresas e pelo Estado brasileiro. Em um cenário de ausência absoluta de informações confiáveis por parte do poder público e das empresas, os especialistas lembraram que, sob os padrões internacionais de direitos humanos, “o Estado tem a obrigação de gerar, avaliar, atualizar e disseminar informação sobre o impacto ao meio ambiente e substâncias e resíduos perigosos, e as empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, incluindo a devida diligência em direitos humanos”.¹⁷

Um segundo pronunciamento público veio da Relatoria sobre o Direito Humano à Água Potável e Saneamento.¹⁸ A nota de imprensa, divulgada pouco após o primeiro mês do desastre, chamou a atenção para a distribuição desorganizada e insuficiente de água engarrafada nos pontos de distribuição localizados nas cidades em que houve corte de distribuição em razão da contaminação do Rio Doce. O relator, o brasileiro Léo Heller, conclamou as autoridades a disseminar informações claras à população e a monitorar a qualidade da água do rio e a tratada, que abastece as casas nas áreas afetadas.

Ainda no mês seguinte ao do desastre, o Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos incluiu as cidades de Mariana e Belo Horizonte no roteiro de sua visita oficial ao Brasil, a primeira a um país da América Latina. A visita do Grupo à região se deu após um pedido formal de dezenas de organizações da sociedade civil brasileira, uma vez que esta não estava contemplada na agenda original do GT. Em Mariana, o GT da ONU se reuniu com a Samarco, com autoridades públicas e com os atingidos. Em audiência pública com representantes dos distritos mais afetados – Bento Rodrigues, Paracatu, Barra Longa e Gesteira – os dois membros do GT presentes, Dante Pesce e Pavel Sulyandzigaque, ouviram dos moradores depoimentos que reiteravam as denúncias anteriormente enviadas à ONU. Entre elas, a história de um morador de Barra Longa que, ao ter notícias do rompimento da barragem, teria indagado aos funcionários da Samarco sobre as chances de que a lama chegasse à sua cidade, ao que ouviu da empresa que não haveria possibilidade de ela ir tão longe. Infelizmente, poucas horas depois, a lama chegou às casas de maneira avassaladora, não deixando tempo para que as pessoas pudessem salvar seus pertences pessoais.

Em seu relatório oficial sobre a missão ao país,¹⁹ apresentado ao CDH da ONU em junho de 2016, o GT de Empresas e Direitos Humanos lamentou a ausência de um plano de contingência e a falta de alerta às comunidades além de Bento Rodrigues. O Grupo concluiu que, dada a escala do desastre, as autoridades federais poderiam ter feito um trabalho melhor logo após o rompimento. O GT enfatizou a necessidade de restaurar a confiança pela melhoria dos processos de consulta e pela garantia do acesso a informações e serviços

essenciais, além de haver recomendado a criação de canais de escuta para que comunidades e funcionários pudessem expressar livremente suas opiniões sem o medo de sofrer represálias.

A segunda fase de interação entre a sociedade civil e o sistema ONU se deu logo após a assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) – o “Acordão” entre o Poder Público federal e estadual e as três empresas –, que foi homologado pela justiça federal em maio de 2016. Imediatamente após a homologação pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, situado em Brasília – DF, oito entidades da sociedade civil enviaram um apelo urgente a quatro relatorias especiais da ONU²⁰ e ao presidente do GT sobre Empresas e Direitos Humanos. No documento, as entidades qualificaram o acordo como “ilegítimo e ilegal”, e consideraram que ele agrava as violações dos direitos humanos causadas pelo rompimento da barragem. Após o apelo urgente, o Ministro do Meio Ambiente do Brasil, Sarney Filho, afirmou publicamente que iria propor uma revisão do acordo para garantir que as empresas façam mais para levar em consideração as demandas das vítimas.

Segundo o apelo, o acordo tinha por objetivo limitar o dever do Estado brasileiro de proteger os direitos humanos dos cidadãos em seu território contra violações cometidas por empresas. Um dos itens vistos como mais problemáticos era a cláusula preambular que listava como um dos propósitos do instrumento terminar todos os processos judiciais relacionados ao desastre, além do dispositivo que explicitamente elidia a responsabilidade das três empresas pelas consequências adversas do colapso da barragem.

Em julho de 2016, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) emitiu uma liminar suspendendo a homologação do acordo. O STJ considerou que a falta de consulta com os povos afetados na definição dos termos do acordo o tornava ilegal e ilegítimo. O tribunal entendeu que a extensão dos danos causados pela catástrofe merecia um debate mais amplo sobre a solução negociada do conflito. Segundo a decisão, as autoridades públicas e as empresas deveriam ter conduzido audiências públicas com a participação de cidadãos, sociedade civil, comunidade científica e outras entidades que representam interesses locais, como as autoridades municipais.²¹

A suspensão do acordo foi elogiada por especialistas de direitos humanos da ONU que acompanham o caso.²² Em nova nota pública, foram tecidas duras críticas ao acordo. Constatando algo que já havia sido amplamente criticado pela sociedade civil, pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Poder Judiciário, os mecanismos da ONU notaram que “os poderes executivos e as empresas parecem ter, com sua pressa, ignorado os direitos das vítimas à informação, participação e a uma reparação efetiva, bem como a entregar garantias de prestação de contas”. Os especialistas mostraram-se particularmente preocupados com a governança institucional criada pelo acordo e com a exclusão das comunidades afetadas das instâncias decisórias. Sobre isso, assim se manifestaram:

Se estabelecido, a empresa mineira teria o poder de decidir sobre as indenizações a serem entregues para as populações afetadas sem

*possibilidade nenhuma de que essas decisões fossem questionadas ou recorridas. Além disso, o acordo não projetava mecanismos suficientes para garantir a participação de todas as comunidades afetadas na implementação da fundação.*²³

As atividades em homenagem às vítimas e à memória do primeiro ano do desastre envolveram ações locais articuladas com o *advocacy* internacional. No âmbito local, o Movimento dos Atingidos e Atingidas por Barragens (MAB) organizou a Marcha dos Atingidos, que saiu da foz do Rio Doce, no Espírito Santo, e chegou a Bento Rodrigues exatamente no dia 05 de novembro de 2016, um ano após o rompimento da barragem. Bento Rodrigues foi o distrito mais devastado pela força da onda de rejeitos, e sua reconstrução está prevista apenas para o ano de 2019.

Em nível internacional, foram realizadas diversas ações, a começar pela denúncia sobre o desastre no Fórum Social Mundial, em agosto de 2016, em Montreal, no Canadá.

Seguindo uma estratégia já utilizada pelo Movimento dos Atingidos pela Vale, houve a participação de atingidos em uma reunião de acionistas da BHP Billiton, em outubro de 2016. O MAB entregou à empresa e a seus acionistas as quatro principais reivindicações das famílias atingidas em toda a bacia: (i) não construção do dique S4 em Bento Rodrigues e remoção da lama depositada na beira do rio; (ii) reconhecimento de todas as famílias atingidas; (iii) reestruturação do acordo e da fundação para que haja participação dos atingidos nas decisões; e (iv) agilidade nas ações de reparação, principalmente na construção das casas, cuidados de saúde e da volta das atividades produtivas da população agricultora.²⁴

No âmbito da ONU, com base em informações atualizadas sobre o andamento insatisfatório dos processos de reparação, cinco Procedimentos Especiais²⁵ emitiram um comunicado público criticando as medidas adotadas pelo Estado e pelas empresas como sendo “insuficientes para lidar com as massivas dimensões dos custos humanos e ambientais decorrentes desse colapso”.²⁶ De acordo com os especialistas, após um ano, o saldo da tragédia é a falta de acesso seguro à água para consumo humano, a poluição dos rios, a incerteza sobre o destino das comunidades forçadas a deixar suas casas. Para eles, os seis milhões de pessoas afetadas não tinham seus direitos humanos respeitados.

O primeiro ano do desastre também foi alvo de uma ação durante o 5º Fórum das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos, o evento mais importante sobre o tema no mundo, que reúne cerca de 2 mil representantes de governos, empresas e sociedade civil no Palácio das Nações, em Genebra. Para lembrar o desastre, a organização não-governamental Conectas Direitos Humanos realizou uma ação de *advocacy* no Fórum, distribuindo panfletos com informações básicas sobre o desastre, tais como número de vítimas, valor econômico estimado dos prejuízos e número de pessoas direta ou indiretamente atingidas. Percebeu-se que muitos dos participantes ainda não tinham noção precisa da escala da tragédia e de sua posição como maior desastre do tipo na história da mineração.

Ainda na esteira dos eventos do primeiro ano, foi lançada uma plataforma online – “Rio Doce Vivo” –, em que qualquer pessoa pode enviar relatórios, estudos, documentos técnicos, fotos, vídeos, casos legais e outros dados públicos que possam ajudar pessoas e organizações interessadas em (re)construir uma memória viva e monitorar a responsabilidade das empresas e organizações cujos atos e omissões causaram a tragédia do Rio Doce.²⁷

4 • A arena internacional: desfazendo nós domésticos

O rompimento da barragem da Samarco/Vale/BHP Billiton no Rio Doce já nasceu como um caso emblemático de irresponsabilidade social empresarial e de violação a direitos humanos por empresas. Uma das principais lições extraídas do episódio é que, mesmo em casos de graves violações de direitos humanos e de impactos ambientais, a responsabilização dos perpetradores depende de uma articulação extremamente coordenada entre as comunidades atingidas, a sociedade civil organizada, os órgãos de imprensa (sobretudo as agências de jornalismo investigativo) e os órgãos de defesa dos direitos e interesses coletivos (no caso brasileiro, as defensorias públicas e o Ministério Público estadual e federal).

Ficou mais uma vez evidenciada a fragilidade dos mecanismos de mercado e das ferramentas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) como indutores de um comportamento respeitoso aos direitos humanos pelas empresas. No mercado em que atua, a Samarco era considerada como um “*benchmark*” pelos seus então “altos padrões” de RSC.²⁸

Mesmo as ferramentas mais sofisticadas de “*benchmarking*” de empresas com relação às políticas e práticas corporativas de respeito aos direitos humanos não foram capazes de penalizar adequadamente as empresas pelo desastre do Rio Doce. O Corporate Human Rights Benchmark, uma iniciativa multissetorial liderada por organizações respeitadas como o *Business and Human Rights Resource Centre*, exibiu em seus primeiros resultados, em 2017, a BHP Billiton no grupo das empresas que mais pontuaram no ranking. Esse resultado mostra que as metodologias de rankings, índices e *benchmarks* de mensuração de desempenho empresarial em relação aos direitos humanos ainda padece de certa insensibilidade ante o sofrimento das vítimas. Contraria o bom senso e a razoabilidade a posição da BHP Billiton como “top performer” em direitos humanos, entre quase 100 empresas globais, mesmo diante das mais claras evidências de que os processos de reparação das violações e recuperação da Bacia do Rio Doce encontram-se muito aquém do exigido pelos *standards* internacionais. No limite, essas ferramentas prestam um desserviço ao esforço das vítimas e seus representantes em promover a *accountability* do Estado e das empresas.

Diante desse quadro de inércia estatal combinada com a inabilidade das ferramentas de RSC (e de empresas e direitos humanos) em induzir as empresas perpetradoras a observarem os padrões internacionais sobre o direito a uma remediação efetiva, as declarações dos mecanismos internacionais de direitos humanos deram visibilidade internacional para um caso que, de outra forma, teria talvez permanecido como um acontecimento local. A

atenção internacional provocou uma queda das ações da BHP Billiton, garantindo assim a atenção e o escrutínio por parte de atores privados e internacionais.

Mais importante, as declarações dos mecanismos internacionais foram cruciais para criar contra-narrativas sobre as causas da tragédia e as responsabilidades dos entes públicos e das empresas privadas. No imediato pós-rompimento, elas mudaram o foco do debate, que deixou de se concentrar sobre a ocorrência ou não de um abalo sísmico para colocar em primeiro plano a ausência de informações confiáveis e a insegurança da população da Bacia do Rio Doce. Foi também por meio das comunicações trocadas entre os mecanismos internacionais, o Estado brasileiro e as empresas que se estabeleceu uma das únicas linhas de reporte e prestação de contas, dada a fragilidade dos processos de diálogo domésticos e falta de confiança por parte dos atingidos.

Passados quase dois anos, a sociedade civil tem recorrido à tragédia do Rio Doce para alertar a população sobre os riscos do enfraquecimento do marco do licenciamento ambiental no Brasil. Lamentavelmente, ao contrário do que se esperava, o marco socioambiental brasileiro e os órgãos de fiscalização de barragens não foram fortalecidos, conforme notou o GT da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos em seu relatório sobre a visita ao país. Está em curso, na verdade, um ataque aos direitos de comunidades tradicionais e ao direito ambiental no país, conforme denunciado por três especialistas independentes do CDH e uma relatoria da CIDH em comunicado conjunto divulgado em 8 de junho de 2017.²⁹ Segundo os especialistas, as propostas de enfraquecimento do marco legal estão sendo empunhadas “por membros do grupo de lobby ‘ruralista’, uma coalizão que representa as associações de produtores rurais”.

O meme #FábricaDeMarianas, que tem sido utilizado em campanhas contra a aprovação de uma nova lei geral do licenciamento ambiental no Brasil com graves retrocessos em relação ao regime atual, alude à possibilidade concreta de que as mudanças pretendidas por grupos de interesse no Legislativo e no Executivo resultem em novos desastres.³⁰

Entre as principais ameaças ao licenciamento no Brasil estão os substitutivos ao PL 3.729/2004, que tramita em regime de urgência no Congresso Nacional e visa estabelecer uma nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental no Brasil. Caso venha a ser aprovado na sua atual redação, o projeto criaria uma série de isenções ao licenciamento mesmo para atividades potencialmente degradantes, incluindo-se aí a pesquisa mineral e a expansão de rodovias. O projeto também elimina o aspecto locacional do licenciamento, retirando-se assim critérios geográficos, territoriais e humanos que influenciam no processo de licenciamento. Assim, um projeto como o de exploração mineral e depósito de rejeitos, como era o da Samarco em Mariana, localizado próximo a uma comunidade, teria o mesmo processo de licenciamento de outro localizado em um lugar que ofereça menor risco ao meio ambiente, à saúde e à vida humana. Ao invés de padronizar os procedimentos e as etapas do licenciamento, o projeto abriria, ainda, margem para uma “guerra ambiental” entre os estados da federação, ao dispor que estes terão amplos poderes para baixar regras e regulamentos individuais para suas próprias jurisdições.

O cenário de enfraquecimento da legislação socioambiental no Brasil apenas reflete a força de alguns poucos segmentos organizados que se beneficiam do desmonte do poder fiscalizatório e sancionatório do Estado para levar a cabo atividades de alto risco sem as devidas precauções e para cometer violações sem ser cobrados por suas respectivas responsabilidades. Fica claro que, para além desses grupos restritos, tais medidas não trazem quaisquer benefícios; apenas geram insegurança jurídica, potencializam o risco de ocorrência de novos desastres como o de Mariana e violam princípios insculpidos em tratados internacionais, como o do não-retrocesso, o da precaução e o da efetiva e integral remediação por violações a direitos humanos.

5 • Conclusões

A história da Bacia do Rio Doce perpassa a contraditória e acidental história da colonização e da emancipação do Brasil. São mais de 300 anos de mineração na região, que representaram uma profunda degradação ambiental; a ruptura com modos de produção e reprodução tradicionais na região; o aprofundamento da dependência das comunidades com elementos externos para garantir a sua sobrevivência; a perda sistemática de sua autonomia e soberania; a extração de riquezas da região para exportação, sem gerar desenvolvimento local. São séculos de exploração e opressão, marcados pela classificação étnico/racial que determina papéis e lugares específicos para a existência social e cotidiana de representatividade.

Os conflitos socioambientais representam a disputa de interesses entre particulares e coletividades sobre o uso do território e a relação entre a produção e a natureza. Em regra, a solução que se apresenta para a problemática é a institucionalização da questão como ambiental e, portanto, um problema de políticas públicas de Estado, que buscam soluções pragmáticas para os conflitos através da régua da razão administrativa, ou seja, entre o politicamente aceitável e o economicamente viável.

Essa situação se agudiza quando o Estado-nação vê relativizado o controle do território, sua soberania, pela entrada de atores sociais que estão além das territorialidades de seu próprio domínio, como as empresas transnacionais, dificultando os mecanismos de imposição de condutas às mesmas.³¹ Assim, Estados assumem o papel de estimular a promoção de mais investimentos nas regiões, através de fornecimento de incentivos fiscais, flexibilização da legislação ambiental, redução do papel de fiscalização e possível precarização dos órgãos de controle. Para as comunidades, apresentam mecanismos débeis de mitigação e compensação de impactos, não assegurando direito à informação e participação no processo decisório sobre os empreendimentos em seus territórios.

O rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão é um exemplo emblemático do encontro entre o passado, o presente e o futuro da mineração no Brasil, na medida em que nos remete a um modelo de produção de riquezas secular na região, que resultou em um desastre tecnológico de proporções ainda não dimensionadas, e nos projeta para refletir sobre o futuro de mais outros milhares de barragens de rejeitos no país.

Não obstante toda a complexidade jurídica que circunda o caso do Rio Doce, percebe-se que este caminha para um esgotamento das vias internas de garantia de justiça às comunidades atingidas. Estas só têm alguns direitos reconhecidos por meio de um intenso processo de luta, no qual a presença de atores e mobilização internacional tem sido fundamental para assegurar que suas vozes sejam ouvidas pelos tomadores de decisão. Nos espaços institucionalizados, essas vozes ainda se fazem ausentes.

Ainda há muito o que ser feito para que se compreenda inteiramente como as empresas responsáveis operam na reconstrução da região, as causas que levaram ao rompimento, os impactos gerados e a participação dos atingidos no processo. Da mesma maneira, faz-se fundamental entender este caso também pelo que ele representa em termos de formação e consolidação de alianças, de criação de redes de solidariedade e de apoio mútuo entre a sociedade civil e os mecanismos internacionais de proteção da dignidade da pessoa humana.

Por aquilo que ele tem de duro e de singular, o caso do Rio Doce traz lições valiosas sobre como evitar e superar as injustiças geradas pela mineração no Brasil e no mundo.

NOTAS

- 1 • Marcos Cristiano Zucarelli, "Efeitos Institucionais e Políticos dos Processos de Mediação de Conflitos," in *Desastre no Vale do Rio Doce: Antecedentes, Impactos e Ações sobre a Destruição*, orgs. Bruno Milanez e Cristiana Losekann (Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016): 311-35.
- 2 • "Especialistas em Direitos Humanos da ONU Apela para Ação Urgente no Aniversário do Colapso Devastador de Barragem no Brasil," OHCHR, 14 nov. 2016, acesso em 25 jun. 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Press/PRBrazil4Nov2016_Portuguese.docx; em inglês: "UN Experts Launch Urgent Call for Action on Anniversary of Devastating Brazil Dam Collapse," OHCHR, 4 nov. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20829&LangID=E>.
- 3 • Ver Lindsay Newland Bowker, "Samarco Dam Failure Largest by Far in Recorded History." Bowker Associates, Science & Research In The Public Interest, 12 dez. 2015, acesso em 25 jun. 2017, <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/>.
- 4 • James Wilson, "BHP Billiton Shares Fall After UN Accusations on Dam Spill." Financial Times, 26 nov. 2015, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ft.com/cms/s/0/9f6e7c4c-9430-11e5-b190-291e94b77c8f.html#axzz3sRz4sncK>.
- 5 • "Brazilian Mine Disaster: 'This Is Not the Time for Defensive Posturing'— UN Rights Experts," Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 25 nov. 2015, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16803&LangID=E>.
- 6 • Bruno Milanez e Cristiana Losekann, *Desastre no Vale do Rio Doce: Antecedentes, Impactos e Ações sobre a Destruição* (Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016): 43-4.
- 7 • "Parecer Único Supram CM N° 79/2008 Protocolo N° 259470/2008," Governo do Estado

de Minas Gerais, 7 maio 2008, acesso em 27 jun. 2017, <http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/riodasvelhas/4reuniaio/6-1%20samarco%20pu.pdf>.

8 • *Desastre no Vale do Rio Doce*, 2016, 55.

9 • *Ibid.*

10 • “Acordão” é o apelido dado ao Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) firmado entre o Poder Executivo Federal e o estadual, representados pela União, pelos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e pelas respectivas secretarias ou órgãos ambientais e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton. O TTAC estabelece que a recuperação da Bacia do Rio Doce e a reparação aos atingidos se dará por meio de 17 programas socioambientais e 22 programas socioeconômicos. Além disso, o “Acordão” determina que a Samarco deverá pagar 500 milhões de reais em medidas compensatórias destinadas a melhorar a infraestrutura de saneamento das cidades localizadas ao longo do Rio Doce. A gestão dos recursos alocados para a reparação de danos e a implementação dos programas ambientais, sociais e econômicos estaria a cargo de uma fundação de direito privado constituída exclusivamente para tal fim, cujos recursos viriam de aportes da Samarco e de suas controladoras. Essa entidade é hoje a Fundação Renova, que executa os programas de recuperação e revitalização apesar de o TTAC haver sido anulado pela justiça federal brasileira.

11 • Consuelo Dieguez, “A Onda.” Piauí, jul. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-onda-de-mariana/>.

12 • “Ref: Solicitação de Audiência Temática - Afetações aos Direitos Humanos devido à Mineração no Brasil,” Conectas, 27 maio 2016, acesso em 25 jun. 2017, http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf.

13 • *Ibid.*, 5.

14 • Ver Andréa Zhouri e Klemens Laschefski, “Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um

Novo Campo de Investigação,” in *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*, orgs. Andréa Zhouri e Klemens Laschefski (Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010): 11-34.

15 • *Ibid.*, 2.

16 • Tais comunicações são tornadas públicas após um período de tempo, quando o próprio Conselho de Direitos Humanos prepara um relatório compilado com todos os comunicados enviados pelos Procedimentos Especiais, bem como são disponibilizadas (quando há) as respostas enviadas pelos governos. A disponibilização dos comunicados ocorre entre uma e duas sessões após o envio pelas relatorias. A divulgação da resposta dos Estados depende da ação destes em atender aos questionamentos dos mecanismos.

17 • “Brazilian Mine Disaster: ‘This Is Not the Time for Defensive Posturing’– UN Rights Experts,” 2015.

18 • “Brazil Mine Disaster: UN Human Rights Expert Calls for Urgent Access to Safe Drinking Water,” OHCHR, 8 dez. 2015, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16855&LangID=E>.

19 • “Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises on its Mission to Brazil,” OHCHR, A/HRC/32/45/Add.1, 12 maio 2016, acesso em 25 jun. 2017, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/45/Add.1#sthash.c18zU8Vc.dpuf.

20 • Relatoria sobre Resíduos Tóxicos, Relatoria sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, Relatoria sobre Povos Indígenas e Relatoria sobre Direito à Água e Saneamento.

21 • “Reclamação N° 31.935 - MG (2016/0167729-7). Rel. Min. Diva Malerbi,” STJ, 30 jun. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/356533966/andamento-do-processo-n-2016-0167729-7-reclamacao-01-07-2016-do-stj>.

22 • As relatorias que assinaram a nota de elogio à suspensão ao acordo foram: Água e Saneamento, Resíduos Tóxicos, Povos Indígenas

- e Empresas e Direitos Humanos. "Brazilian Mine Disaster – UN Experts Call for a Timely Resolution After the Settlement Suspension," OHCHR, 5 jul. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20242&LangID=E>.
- 23 • *Ibid.*
- 24 • "Em Londres, Atingidos Participam de Assembleia de Acionistas da BHP Billiton," Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), 21 out. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.mabnacional.org.br/noticia/em-londres-atingidos-participam-assembleia-acionistas-da-bhp-billiton>.
- 25 • Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos, Relatoria sobre Povos Indígenas, Relatoria sobre o Direito à Água e Saneamento, Relatoria sobre o Direito à Saúde e o GT de Empresas e Direitos Humanos.
- 26 • "Especialistas em Direitos Humanos da ONU Apelam para Ação Urgente no Aniversário do Colapso Devastador de Barragem no Brasil," 2016.
- 27 • O acervo pode ser acessado em Rio Doce Vivo, acesso em 25 jun. 2017, <http://riodocevivo.omeka.net/>.
- 28 • Álvaro Almeida, "O Caso Samarco e o Desmoronamento da Responsabilidade Social Corporativa." IstoÉ Dinheiro, 9 nov. 2015, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.istoedinheiro.com.br/blogs-e-colunas/post/20151109/caso-samarco-desmoronamento-responsabilidade-social-corporativa/7737>.
- 29 • "Indigenous and Environmental Rights Under Attack in Brazil, UN and Inter-American Experts Warn," OHCHR, 8 jun. 2017, acesso em 25 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21704&LangID=E>.
- 30 • Ver "ISA e Mais 250 Organizações, Redes e Pesquisadores Condenam 'Fábrica de Marianas,'" Instituto Socioambiental, 13 dez. 2016, acesso em 25 jun. 2017, <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-e-mais-250-organizacoes-redes-e-pesquisadores-condenam-fabrica-de-marianas>.
- 31 • Ver Gabriela Scotto, "Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina," in Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2011).



CAIO BORGES – *Brasil*

Caio Borges é Coordenador do Programa de Empresas e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo (FGV-SP) e doutorando em direito pela Faculdade de Direito da USP.

contato: caio.borges@conectas.org

Recebido em Junho de 2017.



TCHENNA FERNANDES MASO – *Brasil*

Tchenna Fernandes é formada em direito pela UFPR e possui mestrado na Unila em Ciência Política e Relações Internacionais. Também atua como advogada popular do Movimento de atingidas e atingidos pela Barragem.

contato: tchenna.maso@gmail.com

Recebido em Junho de 2017.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

PRESTANDO CONTAS DOS DANOS AOS DIREITOS HUMANOS CAUSADOS POR MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Tessa Khan

- *O uso do litígio estratégico como uma ferramenta chave*
- *para responsabilizar governos pela inação em matéria de mudanças climáticas*

RESUMO

Este artigo discute o crescente reconhecimento de graves danos aos direitos humanos decorrentes de mudanças climáticas, e o papel que tribunais e comissões nacionais têm desempenhado – e que provavelmente continuarão a desempenhar – na responsabilização de governos e corporações por tais danos.

PALAVRAS-CHAVE

Mudanças climáticas | Accountability | Governo | Grandes negócios

1 • Introdução

No início de novembro de 2013, o tufão Haiyan, o ciclone tropical mais forte registrado na história, depositou resíduos nas áreas centrais das Filipinas. O tufão resultou em mais de sete mil mortes, no deslocamento de mais de quatro milhões de pessoas e provocou um desastre humanitário.¹ Desde então, foi determinado que as mudanças climáticas, as quais causaram a elevação das temperaturas dos oceanos e aumento dos níveis do mar, contribuíram para a intensidade da tempestade.²

O tufão Haiyan é apenas um exemplo das consequências cada vez mais generalizadas das mudanças climáticas. Quinze dos dezesseis anos mais quentes registrados ocorreram durante o século XXI e 2016 apresentou as temperaturas mais altas de qualquer ano já registrado.³ Este artigo descreve o crescente reconhecimento dos graves danos aos direitos humanos decorrentes das mudanças climáticas e o papel que os tribunais e as comissões nacionais desempenharam – e provavelmente continuarão a desempenhar – ao responsabilizar os governos e as empresas por esses danos.

As implicações aos direitos humanos causadas pelas mudanças climáticas são imensas. Estas representam uma ameaça direta ao gozo de uma ampla gama de direitos humanos, inclusive os direitos à vida, à alimentação, à moradia, à saúde, à água potável e ao saneamento, assim como à autodeterminação e ao desenvolvimento. As mudanças climáticas já contribuem para a degradação dos recursos naturais dos quais milhões de pessoas dependem para sua segurança alimentar, seus meios de subsistência e bem-estar, o que inclui a diminuição dos recursos de água doce adequados para beber e apoiar a agricultura, desflorestamento, e degradação dos ecossistemas marinhos, incluindo a pesca. Essas condições em mutação também deverão gerar outras ameaças, incluindo um aumento no risco de doenças transmitidas por vetores⁴ e níveis profundos de estresse relacionado a precárias infraestruturas físicas críticas, como os transportes públicos e os sistemas de transmissão de energia.⁵ Além disso, há crescentes medos de que a concorrência sobre os recursos naturais causada pelas mudanças climáticas leve a deslocamentos em massa, convulsão social e conflito armado.⁶

Os direitos dos povos indígenas, das mulheres e das crianças são particularmente vulneráveis nesse contexto, assim como os de indivíduos e comunidades que não possuem recursos para se adaptar aos impactos das mudanças climáticas.⁷ Igualmente preocupantes são as respostas às mudanças climáticas que, por si mesmas, tem o potencial de prejudicar o gozo dos direitos humanos, muitas vezes por meio do impacto sobre o acesso e o uso dos recursos naturais.⁸ Por exemplo, os esforços para reduzir ou afastar as emissões de gases de efeito estufa por meio do desenvolvimento de hidrelétricas ou o crescimento de biocombustíveis levaram à aquisição de terras que deslocam comunidades indígenas e de pequenos agricultores.⁹

Portanto, é imperativo que os governos e os atores privados adotem uma perspectiva baseada em direitos humanos para mitigar e se adaptar às mudanças climáticas. A sociedade civil e os especialistas em direitos humanos têm pedido essa abordagem há

anos, seja através dos canais da diplomacia climática internacional, de *advocacy* em nível nacional e comunitário ou do litígio inovador e estratégico.

O papel central que os direitos humanos devem desempenhar na resposta às mudanças climáticas foi recentemente afirmado nos Princípios de Oslo sobre as Obrigações Globais em matéria de Mudanças Climáticas, um conjunto de princípios jurídicos criados por eminentes advogados, acadêmicos e juízes na esfera internacional. Os Princípios afirmam que o direito internacional dos direitos humanos é uma das fontes que fundamentam as obrigações dos governos e das empresas de “responder de forma urgente e eficaz às mudanças climáticas de forma a respeitar, proteger e implementar a dignidade básica e os direitos humanos das pessoas do mundo e a segurança e integridade da biosfera.”¹⁰

2 • Moldando uma resposta às mudanças climáticas baseada nos direitos humanos

Devido em grande parte ao *advocacy* incansável da comunidade mundial de direitos humanos, o Acordo de Paris – o entendimento mais recente que os governos alcançaram sob os auspícios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – inclui um importante reconhecimento da conexão entre mudanças climáticas e obrigações dos governos em matéria de direitos humanos.

O texto do preâmbulo afirma que os Estados Partes “devem, ao adotar medidas para enfrentar as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos de povos indígenas, de comunidades locais, de migrantes, de crianças, de pessoas com deficiências e de pessoas em situações vulneráveis e o direito ao desenvolvimento, assim como igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e equidade intergeracional.”¹¹ A parte operativa do Acordo também “reconhece” que a adaptação e o desenvolvimento de capacidades devem ser “sensíveis ao gênero”¹² e que o primeiro também deve basear-se em “conforme apropriado, conhecimentos tradicionais, conhecimentos de povos indígenas e sistemas de conhecimento local”.¹³

Essa linguagem, embora longe de ser uma declaração abrangente do nexo entre mudanças climáticas e direitos humanos, é um passo importante para garantir a coerência entre as obrigações dos governos em matéria de direitos humanos e suas obrigações de enfrentar as mudanças climáticas.

Mas como seria, na prática, uma resposta às mudanças climáticas baseada nos direitos humanos? Com base em uma série de resoluções emitidas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU desde 2008,¹⁴ bem como nas declarações dos Relatores e Especialistas dos Procedimentos Especiais da ONU e órgãos de tratados,¹⁵ o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos articulou dez considerações distintas que deveriam ser refletidas em todas as ações climáticas.¹⁶ Isso inclui mitigar as mudanças

climáticas para prevenir seus impactos negativos sobre os direitos humanos; garantir que todas as pessoas tenham a capacidade necessária para se adaptar às mudanças climáticas; assegurar a prestação de contas e um remédio efetivo para as violações de direitos humanos causadas pelas mudanças climáticas; proteger os direitos humanos dos danos provocados por empresas; e assegurar participação significativa e informada. Várias outras responsabilidades delineadas dizem respeito às obrigações internacionais dos governos, inclusive em relação à provisão de financiamento e transferência tecnológica.

Os Estados têm, portanto, obrigações substantivas e processuais nesse contexto. Embora gozem de algum poder discricionário para decidir como proteger os direitos humanos contra os efeitos relacionados ao clima, como afirma o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, “pode haver algumas medidas mínimas que seriam necessárias em matéria de direito internacional, regional ou nacional de direitos humanos.”¹⁷

3 • Garantindo a responsabilização pelos danos aos direitos humanos causados pelas mudanças climáticas

Com o crescente reconhecimento das implicações aos direitos humanos causadas pelas mudanças climáticas, indivíduos e comunidades estão se voltando cada vez mais aos tribunais e instituições nacionais para buscar remediar e garantir que os governos e as empresas atenuem as crescentes temperaturas globais. Essa nova onda de litígios climáticos¹⁸ baseia-se nos esforços empreendidos por advogados ambientalistas para garantir que, dentre outras coisas, os impactos nas mudanças climáticas causados por projetos específicos sejam considerados quando governos e empresas realizam avaliações de impacto ambiental.¹⁹ Os casos recentes – estimulados pelo lapso temporal cada vez menor para evitar mudanças climáticas perigosas – concentraram-se em danos mais sistêmicos, incluindo os danos aos direitos humanos, decorrentes da inação do governo e de corporações sobre as mudanças climáticas. Somente nos últimos dois anos, casos de mudança climática foram registrados em países como Holanda, Bélgica, Suíça, Suécia, Nova Zelândia, EUA, Paquistão, Índia e Filipinas.

Uma série de fatores facilitaram o desenvolvimento de tais reivindicações. Primeiro, o grau de consenso científico sobre as causas e os impactos atuais e projetados relacionados às mudanças climáticas é cada vez mais robusto. Isso inclui um novo nível de certeza quanto à atribuição de tendências particulares ou eventos meteorológicos extremos às mudanças climáticas. Em segundo lugar, a adoção pelos governos do Acordo de Paris, que já foi ratificado por 144 Estados, marca um novo nível de compromisso com a ação coletiva sobre as mudanças climáticas, incluindo um objetivo ambicioso, mas necessário, a longo prazo, de manter o aquecimento em nível “bem abaixo de 2°C” em comparação aos níveis pré-industriais. Isso torna quase impossível aos governos negarem em tribunal que eles não tinham conhecimento dos perigos que representam as mudanças climáticas, ou afirmarem que já fizeram o suficiente para evitar tais riscos.

O caso da Fundação Urgenda vs. Países Baixos²⁰ provavelmente foi o mais bem sucedido dos recentes casos sobre mudanças climáticas com base em padrões de direitos humanos e outros deveres. O caso foi apresentado em nome da Fundação Urgenda, uma organização não governamental holandesa de sustentabilidade, e 900 peticionários individuais contra o governo holandês. Depois de ouvir argumentos de que o governo holandês não estava fazendo o suficiente para evitar impactos perigosos e previsíveis das mudanças climáticas, o tribunal ordenou ao governo reduzir significativamente seu nível de emissão de gases de efeito estufa até 2020, especificamente, em 25% em relação aos níveis de 1990. Foi a primeira vez que um tribunal ordenou a um governo que observasse um objetivo absoluto de redução de emissões. Embora o tribunal tenha sido ao final persuadido pelo argumento de que o governo estava agindo de forma negligente, os direitos humanos – consagrados na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos – desempenharam um papel importante na interpretação judicial sobre o dever do governo de atendimento aos demandantes.²¹

Os direitos humanos também prestaram suporte a uma recente reivindicação bem-sucedida apresentada por um agricultor paquistanês, Ashgar Leghari, que alegava que o governo do Paquistão não estava fazendo o suficiente para enfrentar os impactos locais das mudanças climáticas.²² Leghari argumentou que a inação do governo sobre as mudanças climáticas, que ameaçam a segurança alimentar, hídrica e energética do país, equivale a uma violação dos direitos à vida e à dignidade, constitucionalmente protegidos. Citando os direitos fundamentais dos cidadãos paquistaneses, assim como o direito à equidade intergeracional e o princípio da precaução, a Corte Suprema de Lahore ordenou ao governo implementar a Política Nacional de Mudanças Climáticas e convocou uma Comissão de Mudanças Climáticas para supervisionar o progresso do governo.

Vários processos judiciais em curso também contam com parâmetros de direitos humanos para fundamentar suas reivindicações de que os governos e as corporações devem se empenhar mais para prevenir e remediar os danos causados pelas mudanças climáticas. Nos Estados Unidos, 21 jovens estão processando o governo federal com o argumento de que as políticas do governo põem em perigo o clima e violam seus direitos à vida, à liberdade e à propriedade, assim como seus direitos substantivos em matéria de devido processo.²³ Além disso, eles argumentam que o governo violou sua obrigação, conforme a doutrina de confiança pública, de garantir a viabilidade de recursos atmosféricos e oceânicos compartilhados em benefício das gerações futuras. Entre os remédios que estão sendo buscados, há uma ordem do tribunal direcionada ao governo para desenvolver um plano a fim de reduzir as emissões de carbono. Em uma decisão intermediária afirmando que o pedido deve ser julgado, o tribunal determinou que “não há dúvida de que o direito a um sistema climático capaz de sustentar a vida humana é fundamental para uma sociedade livre e ordenada.”²⁴

A Comissão de Direitos Humanos das Filipinas também está realizando uma investigação histórica sobre a responsabilidade de 50 empresas de combustíveis fósseis, incluindo Chevron, ExxonMobil e Rio Tinto, pelas implicações aos direitos humanos das mudanças

climáticas e da acidificação dos oceanos. Isso inclui violações ou ameaças de violação dos direitos dos filipinos à vida, à alimentação, à água, ao saneamento, à moradia adequada e à autodeterminação. A vulnerabilidade desses direitos às mudanças climáticas foi claramente demonstrada pelo impacto devastador do Tufão Haiyan, mencionado anteriormente. A investigação da Comissão é uma resposta a uma petição impetrada por quinze ONGs filipinas e internacionais. O prefácio da petição estabelece:

Na era das mudanças climáticas, os peticionários sentem que o valor real das estatísticas e relatórios sobre acidentes relacionados a desastres não tem recebido expressões adequadas. Na vida real, a dor e a agonia de perder entes amados, casas, fazendas – quase tudo – durante fortes tufões, secas e outros extremos climáticos, bem como a luta cotidiana para viver, para estar seguro e para lidar com as adversidades da vida, e impactos de início lento das mudanças climáticas estão além dos números e das palavras.²⁵

Além do impacto de eventos climáticos extremos causados pelas mudanças climáticas, a petição chama a atenção para as consequências da acidificação dos oceanos, que é resultado do aumento do nível de carbono atmosférico sendo absorvido pelo oceano. Como dispõe a petição, aproximadamente 25 a 30 por cento do dióxido de carbono emitido pelas atividades humanas foi absorvido pelos oceanos, o que provocou mudanças fundamentais na química do oceano.²⁶ Isso tem consequências negativas significativas para a viabilidade dos ecossistemas marinhos, o que, por sua vez, deverá ter sérias consequências sociais e econômicas para as comunidades que dependem da pesca e dos ecossistemas costeiros para sua subsistência.²⁷

A petição baseia-se em pesquisas recentes que confirmam que 90 empresas de combustíveis fósseis são responsáveis por 63% das emissões globais cumulativas de dióxido de carbono e metano entre 1854 e 2010.²⁸ A petição cita os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos como referência para os deveres das empresas, incluindo o dever de realizar a devida diligência em matéria de direitos humanos, e também toma por base os instrumentos internacionais fundamentais de direitos humanos para sustentar com mais força suas posições. Dentre os remédios solicitados, está a recomendação da Comissão para que os formuladores de políticas adotem mecanismos efetivos de responsabilização, os quais sejam facilmente acessados por pessoas afetadas pelas mudanças climáticas.

As normas de direitos humanos também são parte integrante das ações relativas a mudanças climáticas impetradas em face dos governos da Bélgica, Suíça, Noruega e Suécia, algumas das quais também se baseiam no direito a um ambiente limpo ou saudável que existe na legislação nacional.

Esses casos relacionados a mudanças climáticas enfrentam desafios consideráveis, mas não insuperáveis. Na maioria dos casos, a dificuldade inclui a falta de precedentes jurídicos

sobre a questão, assim como a dinâmica David versus Golias envolvida entre indivíduos e comunidades que enfrentam governos e empresas de combustíveis fósseis – alguns dos atores corporativos mais poderosos e bem dotados do mundo. No entanto, isso não impediu o crescente número de esforços de litígios climáticos, muitos dos quais reconhecem o poderoso potencial da perspectiva de direitos humanos para assegurar a responsabilização pelas consequências prejudiciais das mudanças climáticas.

4 • Conclusão

Se os governos não conseguem reduzir rapidamente as emissões de carbono, as normas de direitos humanos proporcionarão um baluarte cada vez mais importante contra a exacerbção das desigualdades sociais e econômicas causadas pelas mudanças climáticas. É verdade que as obrigações de direitos humanos por si só não oferecem uma resposta pronta para alguns dos aspectos mais incômodos da inação em relação às mudanças climáticas, incluindo persuadir os governos a aceitar sua “parcela justa” da responsabilidade global pela redução das emissões de gases de efeito estufa.

No entanto, o marco internacional de direitos humanos – que inclui obrigações de assistência internacional, cooperação e deveres mais amplos para enfrentar danos extraterritoriais ou transfronteiriços – exorta os governos a prometerem uma resposta justa e equitativa. Conforme afirmado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) nos meses anteriores à adoção do Acordo de Paris, “(s)implificando, as mudanças climáticas são um problema de direitos humanos e a estrutura dos direitos humanos deve fazer parte da solução.”²⁹

NOTAS

1 • Angela Sherwood *et al.*, “Resolving Post-Disaster Displacement: Insights from the Philippines after Typhoon Haiyan.” Brookings Institution & IOM, 2014, p. 1, acesso em 30 nov. 2016, <https://www.brookings.edu/research/resolving-post-disaster-displacement-insights-from-the-philippines-after-typhoon-haiyan-yolanda/>

2 • Kevin E. Trenberth, John T. Fasullo and Theodore G. Shepherd, “Attribution of Climate Extreme Events,” *Nature Climate Change* 5 (2015): 725-30.

3 • “NASA, NOAA Analyses Reveal Record-Shattering Global Warm Temperatures in 2015,” NASA, 20 de janeiro de 2016, acesso em 30

nov. 2016, <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-analyses-reveal-record-shattering-global-warm-temperatures-in-2015>; “NASA, NOAA Data Show 2016 Warmest Year on Record Globally,” NASA, 18 de janeiro de 2017, acesso em 30 nov. 2016, <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-data-show-2016-warmest-year-on-record-globally>.

4 • Christopher Field et al. (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of the Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (London: Cambridge University Press, 2014): 725-26.

5 • “Climate Change in the Philippines,” Philippines Atmospheric, Geophysical and Astronomical Services Administration, 2011, p. 49, acesso em 30 nov. 2016, <http://www1.pagasa.dost.gov.ph/>.

6 • Ver, e.g., Jonathon Tirone, “Fears Grow that Climate Conflicts Could Lead to War,” Bloomberg, 20 de fevereiro de 2017, acesso em 30 nov. 2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-19/war-is-the-climate-risk-that-europe-s-leaders-are-talking-about>.

7 • Ver, e.g., “Indigenous Peoples and Climate Change: From Victims to Change Agents through Decent Work,” International Labour Organization, 2017, acesso em 30 nov. 2016, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_551189.pdf; Lorena Aguilar, Margaux Granat, e Cate Owen, *Roots for the Future: The Landscape and Way Forward on Gender and Climate Change* (Washington, DC: IUCN & GGCA, 2015).

8 • Ver, e.g., Jane A. Hofbauer, Monika Mayrhofer, Florian Mersmann, e Jeanette Schade, “The Role of European States in Climate Measures, and Access to Justice for Affected Populations.” *Improving Human Rights Performance in EU Climate Policy*, 2016, acesso em 30 nov. 2016, http://www.academia.edu/32406367/IMPROVING_HUMAN_RIGHTS_PERFORMANCE_IN_EU_CLIMATE_POLICY._The_role_of

[European_states_in_climate_measures_and_access_to_justice_for_affected_populations](http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/CLARA_Action-in-the-land-sector_final.pdf); “Climate Action in the Land Sector: Treading Carefully,” Climate, Land, Ambition and Rights Alliance, April 2017, acesso em 30 nov. 2016, http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/CLARA_Action-in-the-land-sector_final.pdf.

9 • “Climate Change and Human Rights,” United Nations Environment Programme, 2015, p. 8-9, acesso em 30 nov. 2016, <http://columbiaclimatelaw.com/files/2016/06/Burger-and-Wentz-2015-12-Climate-Change-and-Human-Rights.pdf>.

10 • “Oslo Principles on Global Climate Change Obligations,” Global Justice Program, 2015, acesso em 30 nov. 2016, <http://globaljustice.macmillan.yale.edu/news/oslo-principles-global-climate-change-obligations>.

11 • “Paris Agreement,” FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, Preamble, United Nations, 12 de dezembro de 2015, acesso em 30 nov. 2016, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.

12 • *Ibid*, Article 7(5); 11(2).

13 • *Ibid*, Article 7(5).

14 • Ver, e.g., “Human Rights Council Resolution 7/23, Human Rights and Climate Change,” UN Doc A/HRC/7/78, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 29 de março de 2008, acesso em 30 nov. 2016, http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf; “Human Rights Council Resolution 10/4, Human Rights and Climate Change,” UN Doc A/HRC/RES/10/4, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 25 de março de 2009, preâmbulo, acesso em 30 nov. 2016, http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf; “Human Rights Council Resolution 18/22, Human Rights and Climate Change,” UN Doc A/HRC/RES/18/22, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 17 de outubro de 2011, preâmbulo, acesso em

- 30 nov. 2016, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/A.HRC.RES.18.22.pdf>; and “Human Rights Council Resolution 26/27, Human Rights and Climate Change,” UN Doc A/HRC/RES/26/27, The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 15 de julho de 2014, Preâmbulo.
- 15 • Ver, e.g., “Open Letter from Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council to the State Parties to the UN Framework Convention on Climate Change on the occasion of the meeting of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action in Bonn (20-25 October 2014),” The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 17 de outubro de 2014, acesso em 30 nov. 2016, <http://newsroom.unfccc.int/media/127348/human-rights-openletter.pdf>.
- 16 • “Understanding Human Rights and Climate Change: Key Messages,” Office of the UN High Commissioner on Human Rights, 2015, acesso em 30 nov. 2016, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>.
- 17 • “Climate Change and Human Rights,” 2015, 22.
- 18 • Para uma visão geral do litígio recente sobre mudanças climáticas, ver Keely Boom, Julie-Anne Richards, and Stephen Leonard, “Climate Justice: The International Momentum Towards Climate Litigation.” The Green Political Foundation, 2016, acesso em 30 nov. 2016, <https://www.boell.de/sites/default/files/report-climate-justice-2016.pdf>.
- 19 • Para um exemplo recente de tais litígios, ver a decisão da Suprema Corte de North Gauteng (África Sul) com a rejeição da aprovação pelo Ministério de Assuntos Ambientais de uma usina de carvão: “Victory in SA’s First Climate Change Court Case!,” Centre for Environmental Rights, 8 de março de 2017, acesso em 30 nov. 2016, <http://cer.org.za/news/victory-in-sas-first-climate-change-court-case>.
- 20 • “C/09/456689 / HA ZA 13-1396,” Hague District Court, 24 de junho de 2015, acesso em 30 nov. 2016, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>.
- 21 • Para uma discussão detalhada sobre o caso, ver Roger Cox, “A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v The State of the Netherlands.” CIGI, 2015, acesso em 30 nov. 2016, https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_79.pdf.
- 22 • “Ashgar Leghari v Federation of Pakistan (WP No. 25501/2015, High Court of Lahore),” Environmental Law Alliance Worldwide, 4 de setembro de 2015, acesso em 30 nov. 2016, https://elaw.org/pk_Leghari.
- 23 • “Juliana et al v USA et al,” US District Court for the District of Oregon Case No. 6:15-cv-01517-TC, 2016.
- 24 • *Ibid*, 32.
- 25 • “Petition Requesting for Investigation of the Responsibility of the Carbon Majors for Human Rights Violations or Threats of Violations Resulting from Climate Change,” originalmente arquivado em 22 de setembro de 2015, Greenpeace, acesso em 30 nov. 2016, http://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/themes/578eca176ad575b709000001/attachments/original/1470446561/Philippine_Climate_Chg__Hum_Rts_petition.pdf?1470446561.
- 26 • Para mais detalhes, ver Annex F-1, Background on Ocean Acidification, to the “Petition Requesting for Investigation of the Responsibility of the Carbon Majors for Human Rights Violations or Threats of Violations Resulting from Climate Change”, 2015.
- 27 • O. Hoegh-Guldberg *et al.*, “Coral Reefs Under Rapid Climate Change and Ocean Acidification,” *SCIENCE* 318, no. 5857 (2007): 1737.
- 28 • Richard Heede, “Carbon Majors: Accounting for Carbon and Methane Emissions 1854-2010 Methods and Results Report,” Climate Mitigation Services, 2014, acesso em 30 nov. 2016, <http://climateaccountability.org/pdf/MRR%209.1%20Apr14R.pdf>.
- 29 • “Understanding Human Rights and Climate Change: Key Messages,” 2015, 6.



TESSA KHAN – *Austrália / Bangladesh*

Tessa Khan é advogada de direito internacional dos direitos humanos e mudanças climáticas. Ela é fundadora e co-diretora da Climate Litigation Network, um projeto da Fundação Urgenda.

contato: tessa.khan@urgenda.nl

Recebido em março de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

NOVA MATRIZ ENERGÉTICA TRANSFORMARÁ OS ESTADOS UNIDOS EM “TERCEIRO MUNDO”?¹

Michael T. Klare

- *Como empresas de energia planejam explorar os Estados Unidos, assim como fizeram com os países do Sul Global*

RESUMO

Michael T. Klare examina como as empresas de energia estão, cada vez mais, concentrando seus esforços em recursos energéticos inexplorados nos Estados Unidos, como óleo de xisto e gás de folhelho. Michael argumenta que isso é consequência da maior regulamentação e resistência de países do Sul Global, que foram o foco das grandes companhias petrolíferas desde a década de 1970, mas que recentemente se tornaram mais ativos na proteção de suas reservas energéticas contra a exploração estrangeira. O autor argumenta que o foco das grandes companhias petrolíferas traz consigo enormes preocupações ambientais e de direitos humanos – devido, por exemplo, à técnica de fraturamento hidráulico, que pode contaminar as reservas de água e as tentativas de permitir a perfuração de áreas costeiras e selvagens, anteriormente protegidas. A recente mudança no governo dos EUA só aumenta a probabilidade de que as demandas das grandes companhias de energia sejam atendidas. Todos esses fatores, argumenta o autor, podem deixar os EUA sujeitos a serem explorados pelas grandes companhias de energia e pela elite política, da mesma forma que tantos países do Sul do mundo foram.

PALAVRAS-CHAVE

Grandes companhias de energia | Fraturamento hidráulico | Regulamentação ambiental | Grandes companhias petrolíferas

A “maldição” da riqueza do petróleo é um fenômeno bem conhecido nos petro-Estados do Sul Global, onde milhões são forçados a viver na pobreza e pequenas elites fazem milhões com os dólares da energia enquanto a corrupção governa os países.² Recentemente, os Estados Unidos foram declarados a “nova Arábia Saudita” do planeta do século XXI, por suas reservas gigantescas de energia “não convencionais” – petróleo em águas profundas, areias betuminosas e petróleo fracionado e gás natural.³ Mas neste ponto há uma questão que ninguém considera: será que a maldição do petróleo se tornará tão comum neste continente após uma nova corrida por fontes de energia, como é na África, América Latina e em outros locais do Sul Global? Isto é, a América do Norte, não somente se tornará o próximo continente badalado pela abundância energética, mas um continente de “Terceiro Mundo” com nova fonte energética?

Era uma vez, as gigantes companhias petrolíferas dos Estados Unidos da América (EUA) - Chevron, Exxon, Mobil e Texaco – que começaram nos EUA, propelindo um crescimento vertiginoso de petróleo que durou um século e fez com que os EUA fossem o maior produtor de energia do mundo. Mas a maioria dessas empresas já se deslocaram para novas fontes de reservas de petróleo. Ávidas por escapar de restrições ambientais cada vez mais fortes e com os campos de petróleo domésticos secando, as gigantes energéticas foram naturalmente atraídas para áreas produtoras economicamente e ambientalmente abertas do Oriente Médio, África e América Latina, o que então se denominava Terceiro Mundo, onde as reservas de petróleo eram abundantes, os governos permissivos e as regulações ambientais eram mínimas ou inexistentes.

Atualmente, então, a surpresa energética do século XXI: com as condições operacionais crescentemente mais difíceis no Sul Global, agora as principais empresas estão voltando para a América do Norte. No entanto, para explorar as reservas anteriormente negligenciadas nesta região, as gigantes petrolíferas terão que superar uma série de obstáculos regulatórios e ambientais.

Observadores experientes já notaram os primeiros sinais sintomáticos da “terceiro-mundialização” da indústria petrolífera dos EUA. As áreas selvagens das quais as empresas petrolíferas foram um dia preteridas estão sendo abertas à exploração de energia e outras restrições sobre operações invasivas de perfuração estão sendo desmanteladas. As expectativas são que, após do período eleitoral de 2016, as regulações ambientais serão ainda mais restringidas e outras áreas protegidas serão disponibilizadas para exploração. Neste processo, tal como sempre ocorreu com os petro-Estados do Sul [Global], os direitos e o bem-estar dos cidadãos locais serão pisoteados.

1 • Gigantes petrolíferas olham para o Sul

Até 1950, os EUA eram o principal produtor mundial de petróleo – a Arábia Saudita daquela época. Naquele ano, os EUA produziram aproximadamente 270 milhões de toneladas métricas de petróleo, ou cerca de 55% da produção total mundial. Mas com a recuperação do pós-guerra a todo vapor, o mundo precisava de muito mais energia, enquanto os campos de petróleo mais acessíveis dos EUA, embora ainda capazes de crescer,

estavam se aproximando dos níveis máximos de produção sustentável. A produção líquida de petróleo bruto dos EUA atingiu um pico de cerca de 9,2 milhões de barris por dia em 1970 e depois entrou em declínio (até a disparada do xisto dos anos 2010).⁴

Isso levou as gigantescas empresas petrolíferas, que já haviam desenvolvido sólidas bases na Indonésia, Irã, Arábia Saudita e Venezuela, a varrerem o Sul Global em busca de novas reservas para explorar – uma saga contada com grande entusiasmo na história épica de Daniel Yergin sobre a indústria do petróleo, no livro *The Prize*, (O Prêmio). Uma atenção especial foi dada à região do Golfo Pérsico, onde em 1948 um consórcio de empresas estadunidenses – Chevron, Exxon, Mobil e Texaco – descobriu o maior campo de petróleo do mundo, Ghawar, na Arábia Saudita.⁵ Em 1975, os produtores do Sul Global produziam 58% da produção mundial de petróleo, enquanto que a participação dos EUA caiu para 18%.

As preocupações ambientais também impulsionaram essa busca de novas reservas no Sul Global. Em 28 de janeiro de 1969, uma explosão na plataforma A no campo de alto mar da *Union Oil Company* no Canal Santa Barbara na Califórnia produziu um enorme vazamento de petróleo que cobriu grande parte da área e devastou a vida selvagem local. Em um momento de crescente conscientização ambiental, o vazamento provocou uma onda de indignação pública e ajudou a servir de inspiração para a criação do Dia da Terra, que foi celebrado pela primeira vez um ano depois.⁶ De forma igualmente importante, ele ajudou a estimular a aprovação de diversas restrições legislativas nas atividades de perfuração, incluindo o Ato Nacional de Política Ambiental (*National Environmental Policy Act* – NEPA, na denominação original em inglês) de 1970, o Ato pela Água Limpa (*Clean Water Act*, na denominação original em inglês) de 1972 e o Ato pela Água Potável (*Safe Drinking Water Act*, na denominação original em inglês) de 1974. Segundo o NEPA, o presidente Richard Nixon estabeleceu a Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency* – EPA, na denominação original em inglês) em 1970. Além disso, o Congresso proibiu novas perfurações em águas marítimas nas costas do Atlântico e do Pacífico e no leste do Golfo do México, perto da Flórida.

Durante esse período, Washington também expandiu as áreas designadas às reservas naturais ou florestais, protegendo as mesmas da extração de recursos. Em 1960, por exemplo, o presidente Eisenhower estabeleceu a Cordilheira Nacional da Vida Selvagem do Ártico (*Arctic National Wildlife Range*, na denominação original em inglês) e, em 1980, esta área remota do nordeste do Alasca foi renomeada pelo Congresso como a Reserva Nacional da Vida Selvagem do Ártico (*Arctic National Wildlife Refuge* – ANWR, na denominação original em inglês). Desde a descoberta do petróleo na área próxima à Baía de Prudhoe, as empresas de energia têm reivindicado o direito de perfurar o ANWR, e são impedidas pelo presidente em exercício ou pelo Congresso.

Em sua maior parte, a produção no Sul Global não apresentava tais complicações, pelo menos naquela época. O governo nigeriano, por exemplo, há muito tempo deu boas vindas ao investimento estrangeiro em seus campos petrolíferos continentais e marítimos, ao mesmo tempo que mostrava pouca preocupação com a degradação do litoral sul do país,

onde as operações da companhia de petróleo produziram um enorme desastre ambiental. Como Adam Nossiter, do *New York Times*, descreveu a situação decorrente: “O Delta do Níger, onde a riqueza [do petróleo] no subsolo está longe de qualquer proporção com a pobreza da superfície, tem sofrido o equivalente ao vazamento da *Exxon Valdez* [de março de 1989] todo ano por cinquenta anos, segundo algumas estimativas”.⁷

Conforme retratado vividamente pelo autor Peter Maass em seu livro *Crude World* (Mundo Bruto, na tradução livre ao português), um padrão semelhante é evidente em diversos outros petro-Estados, onde qualquer coisa é aceita por autoridades governamentais condescendentes - muitas vezes, os receptores de subornos vultuosos ou outros favores oferecidos pela companhia de petróleo - costumam fazer vista grossa. As empresas, por sua vez, não se preocupam com as violações de direitos humanos perpetrados por seus “parceiros” governamentais estrangeiros - muitos dos quais ditadores, senhores da guerra ou déspotas.⁸

Mas os tempos mudam. Muitos países do Sul Global estão, cada vez mais, protegendo o meio ambiente que possuem, cada vez mais inclinados a fazer cortes maiores nas suas rendas do petróleo e, cada vez mais inclinados a punir empresas estrangeiras que desrespeitam suas leis. Em fevereiro de 2011, por exemplo, um juiz da cidade amazônica equatoriana Lago Agrio sentenciou a Chevron a pagar nove bilhões de dólares por danos ambientais causados na região na década de 1970 pela Texaco (que a empresa adquiriu mais tarde).⁹ Embora seja pouco provável que os equatorianos recebam um único dólar da Chevron, o caso é indicativo do clima regulatório mais rígido que essas companhias enfrentam agora no Sul Global. Mais recentemente, em um caso resultante de um derramamento de óleo em um campo em alto mar, um juiz no Brasil apreendeu os passaportes de dezessete funcionários da Chevron e do operador de perfuração estadunidense da companhia *Transocean*, impedindo os mesmos de saírem do país enquanto o derramamento estava sendo investigado.¹⁰

Além disso, a produção está em declínio em alguns países do Sul Global, como Indonésia e Gabão, enquanto outros nacionalizaram seus campos petrolíferos ou reduziram o espaço em que as empresas internacionais privadas podem operar. Durante a presidência de Hugo Chávez, por exemplo, a Venezuela obrigou todas as empresas estrangeiras a destinar uma participação majoritária em suas operações à empresa estatal de petróleo Petróleos de Venezuela S.A. (PdVSA). Da mesma forma, o governo brasileiro durante o mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu uma regra que todas as operações de perfuração nos novos campos de “pré-sal” no Oceano Atlântico, que se acredita amplamente que estão entre as maiores descobertas de petróleo do século XXI, sejam comandadas pela empresa controlada pelo Estado, a Petrobras.¹¹

2 • Abrindo caminho rumo a um planeta tóxico

Essas pressões no Sul Global forçaram as principais empresas estadunidenses e europeias – BP, Chevron, ConocoPhillips, ExxonMobil, Royal Dutch Shell e Total da França – a buscarem outras reservas de petróleo e gás natural. Infelizmente para elas, não existem

muitos lugares no mundo que possuam reservas promissoras de hidrocarbonetos e que recebam investimentos de grandes companhias privadas de energia. É por isso que alguns dos novos mercados de energia mais atraentes estão atualmente no Canadá e nos EUA (ou em seus altos mares), onde os governos estão se mostrando mais receptivos à extração de petróleo e gás. Como resultado, ambos estão vivenciando um significativo aumento em novos investimentos das principais empresas internacionais.

Ambos países ainda possuem depósitos substantivos de petróleo e gás, mas não da variedade “fácil” – depósitos próximos da superfície, perto da costa ou facilmente acessíveis para extração. Tudo o que resta para a exploração em grande escala são reservas “difíceis” ou “não convencionais”, aquelas encontradas nas profundezas subterrâneas, distantes da costa ou consideradas difíceis de extrair e processar. Embora abundantes, essas reservas difíceis só podem ser exploradas usando tecnologias agressivas que provavelmente causarão enormes danos ao meio ambiente e, em muitos casos, à saúde humana também. As companhias também precisam encontrar maneiras de obter aprovação governamental para ter acesso a áreas ambientalmente protegidas por lei.¹²

A fórmula para tornar os EUA a “Arábia Saudita” do século XXI é sombria, mas relativamente simples: as proteções ambientais devem ser retiradas e aqueles que impedem a perfuração em grande escala – de proprietários de terras a grupos locais de proteção ambiental – devem ser varridos do caminho. Por outro lado, os EUA terão que ser “terceiro-mundializados”, da mesma forma que os países do Sul Global foram explorados por empresas estrangeiras com pouca ou nenhuma consideração pelo meio ambiente local ou as pessoas que lá vivem.

Consideremos a extração de óleo de xisto e gás de folhelho, amplamente considerados os elementos mais importantes do atual impulso das gigantes petrolíferas para o mercado estadunidense. Acredita-se que as formações de xisto no Canadá e nos EUA alojam grandes quantidades de petróleo e gás natural, e sua célere extração já está ajudando a reduzir a dependência da região do petróleo importado.

No entanto, ambas fontes de energias só podem ser extraídas por meio de um processo conhecido como fraturamento hidráulico (“hidrofraturamento” ou simplesmente “fraturamento”) que usa potentes jatos de água em enormes quantidades para quebrar as formações subterrâneas de xisto, criando fissuras através das quais os hidrocarbonetos podem passar. Além disso, para facilitar a saída do óleo e do gás dessas fissuras, a água fraturada é misturada com uma variedade de solventes e ácidos usualmente tóxicos. Esta técnica produz quantidades maciças de águas residuais tóxicas, que não podem ser devolvidas ao meio ambiente sem pôr em perigo as reservas de água potável, nem podem ser facilmente armazenadas e despoluídas. Erros por parte das empresas de perfuração para garantir a remoção e o armazenamento seguro das águas residuais resultaram em inúmeros relatos de vazamentos, em alguns casos colocando em risco as reservas locais de água potável.¹³ O bombeamento de águas residuais em bacias de armazenamento subterrâneo também pode desencadear terremotos, um risco observado com maior frequência em Ohio e Oklahoma, onde esta prática é generalizada.¹⁴

A rápida expansão do hidrofraturamento seria problemática ainda que nas melhores circunstâncias, o que não é o caso. Muitas das reservas mais abundantes de óleo de xisto e gás de folhelho, por exemplo, estão localizadas em áreas povoadas do Texas, Arkansas, Ohio, Oklahoma, Pensilvânia e Nova Iorque. Na verdade, um dos locais mais promissores, a formação de Marcellus de xisto, abarca a área da bacia hidrográfica de um dos maiores reservatórios da cidade de Nova Iorque. Diante de tais circunstâncias, a preocupação com a segurança da água potável deve ser primordial, e a legislação federal, especialmente o Ato pela Água Potável de 1974, deve teoricamente dar à EPA o poder de supervisionar (e potencialmente proibir) qualquer procedimento que ponha em perigo o abastecimento de água.

No entanto, as empresas petrolíferas que procuram aumentar os lucros, maximizando a utilização do hidrofraturamento se juntaram, pressionaram o Congresso e conseguiram se isentar das disposições da lei de 1974. Em 2005, com um forte lobby do então vice-presidente Dick Cheney – anteriormente diretor executivo da companhia petrolífera Halliburton – o Congresso aprovou o “Ato de Política Energética” (*Energy Policy Act*, no original em inglês), que proíbe a EPA de regulamentar o hidrofraturamento por meio do Ato pela Água Potável, eliminando assim uma restrição significativa para um uso mais amplo da técnica.¹⁵

3 • Terceiro-mundialização

Desde então, houve uma eminente debandada para as regiões de reserva de xisto pelas grandes empresas petrolíferas, que em muitos casos devoraram empresas menores que foram pioneiras no desenvolvimento do hidrofracionamento. Em 2009, por exemplo, a ExxonMobil pagou trinta e um bilhões de dólares para adquirir a XTO Energy, uma das principais produtoras de gás de folhelho.¹⁶ As demais empresas grandes, incluindo a Chevron, também adquiriram os direitos de perfuração de vastas áreas com reservas de xisto no Texas, Pensilvânia e em outros locais.

À medida que a extração de óleo de xisto e gás de folhelho se acelerou, a indústria enfrentou outros problemas. Por exemplo, para explorar de forma eficaz as promissoras formações de xisto as empresas de energia precisam introduzir muitos poços, já que cada operação de fracionamento só pode se estender por algumas centenas de pés em uma única direção, requerendo o estabelecimento de operações de perfuração barulhentas, poluidoras e potencialmente perigosas em áreas rurais e suburbanas populosas. Enquanto que a perfuração foi bem-vinda por algumas dessas comunidades como fonte adicional de renda, muitas se opuseram energeticamente à invasão, vendo isso como um assalto à paz, à saúde e à segurança da região.¹⁷ Em uma tentativa de proteger sua qualidade de vida, algumas comunidades no Texas e Pensilvânia adotaram leis de zoneamento que proibiram o fracionamento dentro dos limites da cidade. Vendo isso como outro obstáculo inaceitável para a busca de lucros, a indústria colocou uma enorme pressão nos deputados estaduais amigáveis para que adotassem leis que privassem a maioria das jurisdições locais de terem o direito de rejeitar operações de fracionamento. “Nós fomos

vendidos para o setor energético, simples assim”, disse Todd Miller, um deputado da cidade de South Fayette Township, Pensilvânia, que se opôs às leis.¹⁸

Se a indústria energética consolidar suas atividades nos Estados Unidos, haverá mais Todd Millers reclamando sobre a forma como suas vidas e mundos foram “vendidos” para os senhores da energia. Batalhas semelhantes já estão sendo travadas em outros lugares dos Estados Unidos, já que as companhias de energia procuram superar a resistência à ampliada perfuração em áreas que são protegidas desta atividade.

No Alasca, por exemplo, a indústria está lutando nos tribunais e no Congresso para permitir a perfuração nas áreas costeiras, apesar da oposição das comunidades originárias estadunidenses que temem que animais marinhos delicados e seu modo de vida tradicional sejam colocados em risco. Nos seus últimos meses no cargo, o Presidente Barack Obama empregou uma lei há muito esquecida, a Lei de Terras da Plataforma Continental Exterior, para proibir a maioria das atividades de perfuração nos mares do Alasca.¹⁹ No entanto, em seu “Plano de Energia os Estados Unidos em Primeiro Lugar” (*America First Energy Plan*, na denominação em inglês) o Presidente Donald Trump anunciou planos para abrir esses mares para a perfuração de petróleo e gás.²⁰

E este é apenas o começo. Para obter acesso a reservas adicionais de petróleo e gás, a indústria está buscando eliminar praticamente todas restrições ambientais impostas desde a década de 1960 e abrir extensas áreas costeiras e selvagens, incluindo a ANWR, para perfuração em grande escala. Ela também busca a construção do, bastante controverso, gasoduto *Keystone XL* que serve para transportar petróleo bruto sintético feito de areia de alcatrão canadense, uma forma de energia particularmente “suja” e devastadora para o meio ambiente, para o Texas e Louisiana para processamento posterior. O presidente Obama procurou impedir a instalação do gasoduto *Keystone*, mas o Presidente Trump deu sua aprovação e a construção deverá começar em breve.²¹

Na realidade, a indústria da energia espera apoio irrestrito do presidente Trump à medida em que busca eliminar todos e quaisquer impedimentos à extração de petróleo e gás no território estadunidense. “Por muito tempo, fomos freados por regulamentos onerosos a nossa indústria energética”, afirma o “Plano de Energia os Estados Unidos em Primeiro Lugar” do governo.²² “O Presidente Trump está empenhado em eliminar políticas prejudiciais e desnecessárias, como o Plano de Ação Climática”,²³ uma medida adotada pelo presidente Obama para reduzir as emissões de carbono pela queima de combustíveis fósseis. Além disso,

*o governo Trump irá abraçar a revolução do óleo de xisto e gás de folhelho para trazer empregos e prosperidade a milhões de estadunidenses. Devemos tirar proveito dos cinquenta trilhões de dólares estimados em reservas de xisto, petróleo e gás natural inexploradas, especialmente aquelas em território federal que é da população estadunidense.*²⁴

Isso inclui áreas selvagens como a Área Nacional da Vida Selvagem do Ártico, que Trump espera abrir para perfuração num futuro próximo.

Durante as campanhas eleitorais presidenciais de 2012 e 2016, a indústria de petróleo e gás – por meio de sua associação comercial, o *American Petroleum Institute* – API (Instituto Americano de Petróleo) – publicou anúncios que sugerem que o aumento da produção doméstica de combustíveis fósseis oferece aos EUA a melhor opção para garantir a prosperidade econômica e independência energética, enquanto que uma maior regulamentação ambiental e uma ênfase na energia sustentável colocariam em perigo esses objetivos. “Existem [dois] caminhos que podemos tomar” na política energética, declarava o site da campanha da API. “Um deles nos leva a mais empregos, maiores receitas governamentais e maior segurança energética dos EUA, o que pode ser alcançado por meio do aumento da exploração doméstica de petróleo e gás natural. O outro colocaria em risco empregos, receitas e nossa segurança energética”.²⁶

De acordo com a indústria de energia, estamos em uma bifurcação na estrada e podemos escolher um caminho que leva a uma maior independência energética (por meio de combustíveis fósseis) ou a uma insegurança energética cada vez mais perigosa (sem eles). Mas há outra maneira de caracterizar essa “escolha”: por um lado, os EUA se assemelham cada vez mais a um petro-Estado anacrônico de Terceiro Mundo, explorado por grandes empresas de energia, com líderes governamentais condescendentes, em um sistema político cada vez mais orientado pelo dinheiro e corrupto, e salvaguardas ambientais e de saúde esdrúxulas. Por outro, prioriza investimentos maiores no desenvolvimento de energias alternativas renováveis e assegura fortes regulações de saúde e ambientais e instituições democráticas robustas.

Como caracterizarmos nossa situação energética nas próximas décadas e qual o caminho que por fim escolheremos, em grande medida, determinará o destino dos EUA e de todas as demais nações.

NOTAS

1 • Este artigo é uma versão atualizada para a Revista Sur originalmente publicado como: Michael Klare, “Tomgram: Michael Klare, Welcome to the New Third World of Energy, the U.S.” Tom Dispatch, 1 abr. 2012, acesso em 3 jun. 2017, http://www.tomdispatch.com/archive/175523/michael_klare_a_new_energy-third_world.

2 • Para mais discussões sobre esse fenômeno, veja Michael Ross, *The Oil Curse* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

3 • Veja, por exemplo, Daniel Yergin, “Oil’s New World

Order.” The Washington Post, 28 out. 2011, acesso em 3 jun. 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/daniel-yergin-for-the-future-of-oil-look-to-the-americas-not-the-middle-east/2011/10/18/gIQAxDw7L_story.html?utm_term=.e51b0132cb6e.

4 • “Annual Energy Review – Table 5.2, Crude Oil Production and Crude Oil Well Productivity, 1954-2011,” U.S. Department of Energy, Energy Information Administration (EIA), 27 set. 2012, acesso em 3 jun. 2017 <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.php?t=ptb0502>.

- 5 • Veja Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (New York: Simon and Schuster, 1991).
- 6 • See Robert Olney Easton, *Black Tide: The Santa Barbara Oil Spill and Its Consequences* (New York: Delacorte Press, 1972).
- 7 • Adam Nossiter, "Far From Gulf, a Spill Scourge 5 Decades Old." *The New York Times*, 16 jun. 2010, acesso em 3 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2010/06/17/world/africa/17nigeria.html?mcubz=2&r=0>.
- 8 • Veja Peter Maass, *Crude World: The Violent Twilight of Oil* (London: Lane Allen, 2009).
- 9 • Simon Romero and Clifford Krauss, "Chevron Is Ordered to Pay \$9 Billion by Ecuador Judge." *The New York Times*, 14 fev. 2011, acesso em 3 jun. 2017 <http://www.nytimes.com/2011/02/15/world/americas/15ecuador.html?mcubz=2>.
- 10 • Mayara Vilas Boas, "Brazil Tries to Lay Down the Law With Chevron." *Bloomberg News*, 22 mar. 2012, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2012-03-22/brazil-tries-to-lay-down-the-law-with-chevron>.
- 11 • "Brazil's Oil Boom: Filling Up the Future," *The Economist*, 5 nov. 2011, acesso em 3 jun. 2017 <http://www.economist.com/node/21536570>.
- 12 • Para informações sobre combustíveis "não convencionais", veja Deborah Gordon, *Understanding Unconventional Oil* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2012).
- 13 • Veja, por exemplo, Ian Urbina, "Regulation Lax as Gas Wells' Tainted Water Hits Rivers." *The New York Times*, 26 fev. 2011, acesso em 3 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2011/02/27/us/27gas.html?pagewanted=all&mcubz=2>.
- 14 • Veja Michael Wines, "Oklahoma Recognizes Role of Drilling in Quakes." *The New York Times*, 21 abr. 2015, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.nytimes.com/2015/04/22/us/oklahoma-acknowledges-wastewater-from-oil-and-gas-wells-as-major-cause-of-quakes.html>.
- 15 • See Clifford Krauss and Eric Lipton, "U.S. Inches Toward Goal Of Energy Independence." *The New York Times*, 22 mar. 2012, acesso em 3 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2012/03/23/business/energy-environment/inching-toward-energy-independence-in-america.html?mcubz=2>.
- 16 • Jad Mouawad and Clifford Krauss, "Tapping the New Gusher." *The New York Times*, 15 dez. 2009, acesso em 3 jun. 2017, <https://goo.gl/HNYPW3>.
- 17 • See Eliza Griswold, "Situation Normal All Fracked Up." *The New York Times Sunday Magazine*, 20 nov. 2011, acesso em 3 jun. 2017, <https://goo.gl/bE3puD>.
- 18 • Conforme citado em Sabrina Tavernise, "Pennsylvania Set to Allow Local Taxes On Shale Gas." *The New York Times*, 7 fev. 2012, acesso em 3 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2012/02/08/us/pennsylvania-senate-passes-compromise-bill-on-gas-drilling.html?mcubz=2>.
- 19 • Coral Davenport, "Obama Leans on a 1953 Law to Ban Drilling." *The New York Times*, 20 dez. 2016, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.nytimes.com/2016/12/20/us/obama-drilling-ban-arctic-atlantic.html?mcubz=2>.
- 20 • "An America First Energy Plan," *The White House*, 2017, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.
- 21 • Veja Brady Dennis and Steven Mufson, "As Trump Administration Grants Approval for Keystone XL Pipeline, an Old Fight is Reignited." *The Washington Post*, 24 mar. 2017, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/03/24/trump-administration-grants-approval-for-keystone-xl-pipeline/>.
- 22 • "An America First Energy Plan," *The White House*, 2017, acesso em 3 jun. 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.
- 23 • *Ibid.*
- 24 • *Ibid.*
- 25 • Matt Egan, "Trump Wants to Drill for Oil in Alaska's Fragile Wildlife Refuge." *CNN Money*, 25 maio 2017, acesso em 3 jun. 2017, <http://money.cnn.com/2017/05/25/investing/alaska-arctic-oil-drilling-trump-anwr/>.
- 26 • Da página de internet Vote4Energy, the campaign vehicle of the American Petroleum Institute. Veja em "About," *Vote4Energy*, 24 jun. 2015, acesso em 3 jun. 2017, <http://www.vote4energy.org/about/>.



MICHAEL T. KLARE – EUA

Michael T. Klare é professor de estudos sobre paz e segurança internacional no Hampshire College em Amherst, Massachusetts. Michael é autor de 14 livros, incluindo, o mais recente, *The Race for What Left: The Global Scramble for the World's Last Resources* (New York: Metropolitan Books), “A corrida pelo que sobrou: a disputa global pelas últimas reservas do mundo”, na tradução livre ao português.

contato: mtkss@hampshire.edu

Recebido em maio de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

BERTA VIVE! COPINH CONTINUA...

Patricia Ardón & Daysi Flores

- *Um legado para a vida e a terra* •

RESUMO

Há um ano Berta Cáceres foi assassinada. O COPINH celebra e chora ao mesmo tempo: chora por Berta e celebra o nascimento de sua organização como um legado que nos inspira num contexto duro de perseguição e morte para quem defende a natureza e a vida. A América Central, herdeira de um passado de guerras e desigualdades, enfrenta grandes projetos extrativos instalados no âmago do modelo econômico prevalente. As mulheres defensoras compõem a primeira linha de resistência e defendem suas comunidades contra a destruição provocada pelos grandes projetos de mineração, monoculturas e grandes hidroelétricas, ao mesmo tempo em que desafiam os papéis tradicionais e constroem junto com suas comunidades e povos um paradigma de vida diferente. A JASS e suas aliadas promovem e apoiam a construção de poder coletivo entre as mulheres e o fortalecimento de seus movimentos para resistir ao impacto dos megaprojetos que destroem as montanhas, secam os rios, consomem a água e impedem de semear para o autoconsumo.

PALAVRAS-CHAVE

Mulheres defensoras | Honduras | América Central | Povos indígenas | Ativistas da terra

Há um ano, uma das mulheres mais extraordinárias de nosso continente foi assassinada. Sua morte foi um golpe duro para a alma e o coração, mas também mobilizou milhares de mulheres e homens em todo o mundo; indignou e comoveu os corações de todas as pessoas que como nós sentem e pensam que a terra, os rios e todos os bens naturais nos abrigam e acompanham; que sabem que a vida da humanidade corre o risco de desaparecer, a não ser que entendamos que a natureza e a humanidade são uma coisa só e que a nossa vida é também a vida de nosso ambiente natural.

Berta Cáceres: amiga, mãe, filha, lutadora, ganhadora do prêmio Goldman e fundadora do COPINH (Conselho de Organizações Populares e Indígenas de Honduras)¹ – organização que ela construiu há 24 anos junto com outras e outros indígenas Lenca (um dos povos indígenas de Honduras), com o objetivo de garantir que suas vozes de emancipação e empoderamento, sua análise, suas celebrações espirituais, artísticas e culturais fortalecessem nossa existência – legou-nos uma visão excepcional. Seu lema, *Contra o Capitalismo, o Patriarcado e o Racismo*, toca o cerne das dinâmicas e estruturas de poder que oprimem atualmente a enorme maioria da humanidade. Ele serve também para desvendar um sistema que funciona para frear à vida em igualdade dos seres humanos e que coloca as mulheres, os povos indígenas e outros grupos de população na subordinação, promovendo a destruição da vida, depredando e destruindo a terra em troca da acumulação de dinheiro.

Em março, completou um ano que o COPINH celebra e chora ao mesmo tempo: chora por Berta e celebra o nascimento de um legado que nos inspira em meio a um contexto em que mulheres e homens dos povos que defendem a terra e os territórios da depredação e destruição estão sendo assassinados, perseguidos e expulsos por defender a vida. Sua coragem e sua persistência na luta pela vida são evidentes em seus rostos, ensopados e músicas. É por isso que, tal como fizemos em 2 de março de 2016 e a cada dia 2 de cada mês, estivemos ali, no centro Utopia (Centro de Encontros e Amizade do COPINH), junto a outras e outros que se reuniram para presenciar a coexistência da alegria e da dor, da luta e da repressão, da causa e da solidariedade, mas sobretudo da força e da valentia que o povo Lenca oferece à humanidade. A resistência implicou, para estas e para muitas outras mulheres que se irmanam na luta pela vida, a perda de aspirações pessoais e coletivas. Por isso é inspirador escutar vozes como a de Betina Cruz, integrante da Escuela de Alquimia Feminista² da JASS, que junto com outras companheiras veio do México para confluír com outras e outros de diferentes territórios e lutas a fim de dizer: Não estão sozinhas! Vivemos um momento em que as mulheres que estão à frente desses movimentos pela defesa de seus direitos e de seus povos são assassinadas e perseguidas e, além disso, são objeto de toda classe de rumores para desacreditá-las e marginalizá-las. Defender a vida do planeta é hoje um perigo mortal. Não obstante, nas palavras de Marlene Reyes,³ “aos 24 anos de existência, O COPINH nasce, renasce, Berta se multiplica e as mulheres seguem decididas a resistir”.

1 • Mesoamérica – Uma região de sangue e fogo

Na década de 1980, a região centro-americana viveu guerras cruentas que deixaram milhares de mortos, desaparecidos e sociedades com profundas feridas. A repressão por

parte de ditaduras militares e seus aliados contra toda tentativa de elevar a voz contra as injustiças e desigualdades foi brutal e não deixou lugar para espaços democráticos e formas de viver na diversidade que não passassem por vias violentas.

Na década de 1990, ocorreram processos e acordos de paz nos países em que a guerra era uma guerra declarada, principalmente Guatemala, El Salvador e Nicarágua. Honduras, laboratório e base da contrainsurgência apoiada então pelos Estados Unidos, entrou num processo de democratização e, apesar disso, mantém hoje a herança das bases militares e da cultura da militarização, registrando, tal como a Guatemala e El Salvador, um dos índices de violência mais altos do mundo.

Com a assinatura dos acordos de paz e as esperanças da abertura democrática na região centro-americana, dois atores se revelaram mais claramente como sujeitos políticos com direitos e aspirações específicas: as mulheres e os povos indígenas. Assim como elas e eles, outros setores e atores também continuaram e continuam fazendo esforços através de suas organizações e movimentos para enfrentar as causas que provocaram as guerras na região no marco da guerra suja,⁴ particularmente as desigualdades que colocam alguns países da região entre os primeiros do mundo nesse quesito.

Em toda a região, vimos a penetração do crime organizado e do narcotráfico, junto com uma complexa cadeia de dinâmicas nas quais grupos de poder econômico e político participam de uma corrupção sem precedentes e aprofundam o empobrecimento da maioria da população. A isso se acrescenta o surgimento de quadrilhas que respondem muitas vezes a esses interesses e que se organizam em face da ausência de políticas que permitam vislumbrar esperanças para a juventude e suas famílias. Os Estados da região se veem cada vez mais debilitados para assumir a proteção dos direitos de seus povos e, em troca, se convertem em instrumento de interesses corporativos e das elites que de modo cada vez mais aberto governam e utilizam os recursos públicos para seus negócios. Nesse contexto, as mulheres continuam sendo as mais empobrecidas, aquelas que têm as maiores cargas de trabalho e que assumem cada vez mais as responsabilidades na manutenção do lar frente ao fenômeno da migração em busca de oportunidades de seus familiares do sexo masculino. E muitas vezes, devido às violências a que esta situação as expõe, são elas que se veem obrigadas a migrar junto com seus filhos e filhas.

Além disso, grandes projetos extrativos controlados por empresas transnacionais e, em muitos casos, com capital nacional,⁵ estão no cerne do modelo econômico e defendem seus interesses em conluio com forças de segurança ou ex-militares formados durante a guerra suja. Aproveitando o medo instalado em imaginários sociais e exacerbado por grandes meios de comunicação, perseguem e criminalizam a oposição a esses projetos, particularmente os povos indígenas da região, taxando-os de terroristas e opositores ao desenvolvimento.⁶ O racismo instalado como instrumento de opressão e subordinação dos povos originários para subordiná-los à economia e à cultura hegemônicas é exacerbado e utilizado para defender esses interesses e justificar a perseguição a defensores e defensoras dos bens naturais.

Nesse contexto, a discriminação contra as mulheres, instrumento para manter privilégios e justificar violações a seus direitos, os de suas famílias e comunidades, assume na região mesoamericana dimensões sem precedentes na história recente do México e da América Central. Com a cumplicidade ou indiferença dos Estados, os corpos das mulheres são utilizados, através da violência sexual e do feminicídio, para dividir as comunidades, aprofundar o medo e gerar enormes dividendos que pouco ou nada beneficiam os povos. Em cinco países da região, o feminicídio ocupa um alto lugar, situando-os entre os 25 países com as taxas mais altas desse tipo de crime no mundo. Esse fenômeno faz parte de um *continuum* de violência que está naturalizado do lar até a esfera pública. Trata-se de uma região com altos índices de tráfico de pessoas com finalidade de exploração sexual (uma das três atividades ilegais mais lucrativas do mundo, segundo a OIT). Em 2012, “86% dos casos de tráfico de pessoas identificados na América Central corresponderam a mulheres, a maioria meninas e adolescentes.”⁷ A tortura sexual é utilizada de maneira sistemática pelas forças de segurança. Um estudo recente da Anistia Internacional realizado no México demonstrou a recorrência com que autoridades exercem violência sexual para obter confissões com a finalidade de elevar a porcentagem de pessoas detidas por delinquência organizada.⁸

Atualmente, o fechamento de espaços democráticos para a participação e a reivindicação dos povos por seus direitos está ameaçando os poucos avanços obtidos, aprofundando as desigualdades e colocando a criminalização de diferentes setores que clamam por justiça como substituta do diálogo e da busca de soluções, agravando assim os conflitos e a violência. É por isso que Miriam Miranda, garífuna⁹ coordenadora da *Organización Fraternal Negra de Honduras* e companheira inseparável de luta de Berta Cáceres, enfatiza que “para fortalecer a democracia, é transcendental fortalecer os movimentos sociais e suas propostas que desafiam este sistema que nos está devorando”.¹⁰

A maneira como homens e mulheres querem viver e relacionar-se enfrenta enormes desafios para a vida de toda a humanidade. A destruição sistemática e a deterioração do meio ambiente nas mãos de interesses privados e minoritários prevalecem sobre a sobrevivência do próprio planeta. E nessa luta pela sobrevivência e a vida, as mulheres continuam desempenhando um papel central, mostrando força e resistência diante do sistema que pretende despojá-las dos meios imediatos para manter a vida.

2 • As mulheres defensoras/ativistas

Há décadas que as mulheres constituem uma voz que clama pelos direitos não somente das mulheres, mas também de toda a sociedade. Nos últimos anos, em todo o mundo e, em particular, na América Latina,¹¹ as mulheres têm estado na linha de frente de defesa de suas comunidades contra a destruição que causam os grandes projetos de mineração e monocultura, bem como as grandes hidroelétricas que destroem o entorno natural e tornam a água cada vez mais escassa, violentando também as formas organizativas, a

cultura e a vida de suas comunidades. Cada vez mais, muitas mulheres se automeiam defensoras dos direitos humanos, na medida em que defendem não somente seus próprios direitos, mas também os de suas comunidades, organizações e movimentos. Nas palavras de Alda Facio,¹² nomear-se defensoras

converte-nos em um movimento enorme. Isto é, tanto as feministas como as que defendem o território, as que lutam contra a impunidade ou a corrupção, as que lutam contra a violência machista ou pela educação para todas e todos, as indígenas que defendem sua cultura ao mesmo tempo que questionam os aspectos patriarcais dessa cultura, e tantas outras mulheres em diversos movimentos sociais possivelmente são uma minoria; mas se juntamos todas as mulheres que fazem parte de diferentes movimentos sob o nome de defensoras, nos convertemos em muitas mais. Desse modo, os movimentos e suas integrantes se complementam e se fortalecem sem perder sua especificidade.

Muitas das lutas das mulheres contra a opressão, ainda que cheias de indignação, estiveram também marcadas pela construção de uma paz justa e de relações harmônicas que transformem a desigualdade e reivindiquem o amor e a ternura para o centro de suas lutas, defendendo a construção de um mundo sem violência. É por isso que, no contexto atual, as mulheres defensoras e suas organizações são vistas como uma ameaça, não só porque questionam e põem em risco a estrutura de discriminação baseada no gênero e em todos os privilégios e poderes que ela gera, mas também porque põem em evidência de maneira simples e cotidiana o quanto é prejudicial para a humanidade continuar sustentando um sistema depredador da vida do planeta. Entre 2012 e 2014, o Informe de Agressões da IM-Defensoras documentou um aumento de quase o dobro no número de agressões registradas (45,7%) em El Salvador, Guatemala, Honduras e México.¹³ Nesses casos observou-se que para as defensoras convergem a violência, produto das políticas de repressão, e o estrutural, produto do patriarcado.¹⁴

“Precisamos decidir, como mulheres, a nos opor quando entra uma empresa em nossa comunidade, ter força para fazer o que seja necessário para defender nossos rios e nossos direitos. Não importa quantas vezes troquem de nome, sempre estaremos na resistência.” Paulina Gómez.¹⁵

O medo de que as mulheres saiam de seus papéis tradicionais para defender suas comunidades ocorre no marco de um processo histórico e de um modelo que as retrata como seres com pouco ou nenhum valor na sociedade e que nega seus direitos e liberdades nos diferentes espaços de suas vidas, da casa à arena política. Historicamente, as mulheres se organizaram em todas as esferas da vida. O isolamento das mulheres nos espaços domésticos e do espaço público constituiu uma forma de limitar a tomada de consciência sobre sua condição e sua contribuição para a economia e para o cuidado da sociedade e do meio ambiente. *“Lembremos essa semente de rebeldia que deve continuar*

germinando em todas as mulheres. Tornando realidade o sonho de Berta quanto à cura e a justiça não só para os povos, mas também para as mulheres.” (Lilian López)¹⁶

As defensoras de direitos humanos são todas aquelas mulheres que defendem o direito de construir um mundo justo e de igualdade. As defensoras e ativistas da terra e do território são, em sua maioria, mas não exclusivamente, mulheres indígenas e rurais. Mulheres que muitas vezes, à custa de suas vidas, defendem os bens naturais para seus filhos, suas filhas e suas comunidades, bem como a permanência de suas próprias visões de mundo, nas quais os seres humanos convivem com os rios, as montanhas, os bosques e os mares para a sobrevivência comum.

As defensoras e ativistas organizam-se em suas comunidades a partir da cotidianidade, das redes que tecem entre elas na vida cotidiana; organizam-se com outras mulheres de outras comunidades e territórios para compartilhar experiências, apoiar-se mutuamente e construir espaços seguros nos quais as mulheres se sintam livres para falar e curar seus traumas, para compartilhar estratégias de vida familiar e organizativa e para dar força umas às outras. Esses espaços são variados como elas mesmas, e seja através de assembleias de mulheres, de redes para combater a violência ou de buscas de espaços de reflexão, é o poder da construção coletiva que lhes impele a continuar desafiando um contexto que constantemente questiona o lugar delas no mundo e na luta.

Muitas dessas mulheres fazem parte de organizações mistas em suas comunidades, participam de comunidades e de redes diversas¹⁷ que constituem movimentos e transcendem fronteiras. As mulheres indígenas, na luta pela terra e pelo território em particular, solidarizam-se entre si e com outras mulheres e povos de outras regiões, irmanam-se com o povo de Dakota nos Estados Unidos e com outras regiões do mundo¹⁸ e pronunciam-se em apoio às aspirações comuns que as unem. Na JASS – *Asociadas por lo Justo*, junto com nossas aliadas, promovemos e apoiamos essa construção de poder coletivo entre as mulheres e o fortalecimento de suas comunidades e organizações. Através da reflexão sobre os poderes e as práticas de uma proteção holística e comunitária, da investigação de situações particulares que as mulheres enfrentam, de escolas populares feministas, de escolas vivas, da consolidação de redes, da amplificação das vozes das mulheres nas lutas ou de diálogos virtuais, promovemos e visibilizamos as contribuições que as mulheres dão tanto para as lutas como para a própria vida.

As mulheres ativistas e defensoras da terra e do território encontram nelas mesmas e em quem as apoiam as forças para enfrentar as ameaças do sistema capitalista e racista. Enfrentam cotidianamente as ameaças de um sistema que as expõe, diferentemente dos homens defensores, a dificuldades maiores de mobilização por serem objeto de discriminação e abuso sexual,¹⁹ de difamação por sair dos papéis tradicionais que as limitam ao lar e por levantar suas vozes em contextos nos quais seu ativismo é defenestrado por vozes conservadoras e fundamentalistas que veem no exercício de seus direitos uma ameaça ao poder tradicional.

3 • Para onde caminhamos

As defensoras: mulheres indígenas e rurais protegem diariamente suas comunidades da destruição ambiental; propõem-se não somente a resistir ao embate dos megaprojetos que destroem as montanhas, secam os rios, consomem a água, impedem plantar para o autoconsumo, mas também, junto com suas comunidades e povos, propõem um paradigma de vida diferente. O paradigma do *Bem Viver*,²⁰ esse sonho de uma vida diferente, o qual estabelece bases para que nos perguntemos como viver em harmonia com a natureza, com relações harmônicas e sem violência, construindo também poderes coletivos e lideranças que nos tragam ternura, sabedoria e vida em coletividade. Do mesmo modo, o feminismo deu contribuições fundamentais para que esses paradigmas levem em conta todas as dimensões da vida e as particularidades históricas para reconstruir os tecidos que nos permitam fazer frente à violência que enfrentamos cada dia.

Depois de compartilhar com COPINH as atividades do aniversário, as palavras de Tomás Gómez, coordenador geral, ressoam em nossos corações: “Quando exigimos respeito à natureza, o fazemos não só por nós como povo, mas também pela vida, inclusive pela vida dos filhos e filhas de todos os que querem acabá-la. Por isso nossa luta não é apenas justa, mas inclusiva.” Nossos corações encheram-se de amor, ternura, música, cura e energias que nos revitalizaram para continuar construindo a Alquimia feminista junto a outras e outros que também estão construindo a vida.

NOTAS

1 • O COPINH (<https://www.copinh.org/>) tem 24 anos de funcionamento. É uma das organizações mais importantes de Honduras que trabalha em 200 comunidades no território Lenca, uma das etnias nacionais; seu trabalho na defesa dos direitos dos povos indígenas se destaca por suas lutas e sua organização.

2 • A Escola de Alquimia Feminista (<https://justassociates.org/es/mesoamerica-escuela-alquimia-feminista>) é o eixo da JASS Mesoamérica que aborda a aprendizagem e a educação; essa Escola surge de um tecido de relações solidárias, políticas e de trabalho entre mulheres ativistas, educadoras e acadêmicas de distintas regiões do mundo com amplas experiências em educação

popular, formação feminista, incidência política, movimentos sociais e lutas pela eliminação das desigualdades. Nasce da experiência acumulada e da intenção da JASS de impulsionar processos de educação popular feminista em resposta à necessidade de promover e desenvolver processos coletivos de aprendizagens e geração de conhecimentos, para fortalecer as capacidades e a ação política das mulheres e seus movimentos.

3 • Marlene Reyes é integrante do COPINH da comunidade de Esperanza. Citação anotada durante as atividades do aniversário do COPINH em entrevista para o programa de rádio da JASS Tercas con la Esperanza.

4 • Depois do triunfo da Frente Sandinista de

Libertação Nacional (FSLN) em 19 de julho de 1979. Com interesses em jogo, os Estados Unidos não podiam permitir-se outros triunfos revolucionários na zona e fizeram o que estava ao alcance de suas mãos para impedi-los, desde financiar exércitos contrarrevolucionários até ajudar as forças armadas de outros países a treinar esquadrões da morte no istmo. A chamada Operação Charly, ou guerra suja, foi a resposta para impedi-los. Houve uma implementação do terrorismo de Estado através do uso de métodos repressivos ilegais utilizados pelo exército argentino durante a ditadura.

5 • Dois casos a ressaltar são: a resistência pacífica da Puya na Guatemala, onde há explorações minerais da Guatemala, S.A. (EXMINGUA), subsidiária neste momento da multinacional canadense Radius Gold Inc., e o caso da hidroelétrica Agua Zarca, em Rio Blanco, Honduras, o qual é gerido pela empresa hondurenha Desarrollos Energéticos S.A de C.V (DESA), que no início foi executado pela companhia de capital chinês Sinohydro e agora recebe financiamento da EI FINFUND, BCIE e FMO.

6 • Declarações como estas são encontradas nos meios de maior circulação nacional: "Video de Elsie Paz en Frente a Frente 11 Octubre 2016," video no Youtube, 14:25, publicado por Ultima Hora Hn, 11 de outubro de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=p52e45o2KxU>; "Opinión de Elsie Paz: A Oxfam se le Acabó la Fiesta en Honduras y las Razones son Espantosas," Tiempo Digital, 5 de abril de 2017, acesso em 21 mai. 2017, <http://tiempo.hn/elsia-paz-oxfam-se-le-acabo-la-fiesta/>, tal como as acusações que enfrenta Suyapa Martínez: "Denuncia contra Suyapa Martínez es persecución y criminalización denuncian las mujeres defensoras de derechos humanos," Criterio, 7 de março de 2017, acesso em 21 mai. 2017, <http://criterio.hn/2017/03/07/denuncia-suyapa-martinez-persecucion-criminalizacion-denuncian-las-mujeres-defensoras-derechos-humanos/>.

7 • "Violencia e Trata de Personas en Centroamérica," Save de Children, 2012, acesso em 21 mai. 2017, <https://www.savethechildren.es/publicaciones/si->

lloras-te-matamos.

8 • "Sobrevivir a la Muerte. Tortura de Mujeres por Policías e Fuerzas Armadas en México," Anistia Internacional, 2016, acesso em 21 mai. 2017, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/4237/2016/es/>.

9 • O povo Garífuna é um dos maiores grupos étnicos que habita a costa de Honduras; estima-se uma população aproximada de 300 mil habitantes. Está distribuído por 47 comunidades situadas ao longo da costa norte hondurenha, especificamente nos departamentos de Cortés, Atlántida, Colón, Gracias a Dios e Islas de la Bahía. Há também presença Garífuna na Guatemala, Nicarágua e Belize.

10 • Entrevista Tercas con la Esperanza, programa de rádio da JASS que entrevista a cúpula regional de povos indígenas sobre extrativismos.

11 • Somente para mencionar algumas: Honduras: Berta Cáceres: líder indígena Lenca CONPIN; Miriam Miranda: líder garífuna OFRANEH; Magdalena Morales: líder camponesa CNTC. Guatemala: Las mujeres de la resistencia pacífica La Puya; Las mujeres de Sepur Zarco. Panamá: mujeres indígenas Ngöbe Bougle.

12 • Presidenta do Grupo de Trabalho da ONU sobre a questão da discriminação contra as mulheres na Lei e na Prática, assessora da JASS.

13 • "Violencia Contra Defensoras de Derechos Humanos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012-2014," Iniciativa Mesoamericana de Mulheres Defensoras de Direitos Humanos (IM-Defensoras), 2016, acesso em 21 mai. 2017, <https://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2016/04/283951300-Informe-2012-2014-de-Agresiones-contra-Defensoras-de-DDHH-en-Mesoamerica.pdf>.

14 • Marusia López Cruz, JASS-Associadas pelo Justo.

15 • Paulina Gómez, integrante do COPINH e membro da comunidade de Río Blanco. Comunidade em resistência à tentativa de represar o Rio Gualcarque. Luta pela qual Berta Cáceres foi agraciada com o prêmio Goldman e assassinada.

16 • Integrante da coordenação geral do COPINH e

participante da Escuela de Alquimia Feminista.

17 • Redes de defensoras, curadoras, mulheres indígenas e rurais. Alianças mesoamericanas ou continentais e movimentos indígenas, camponeses, professoras, feministas, trabalhadoras, artistas e ecologistas.

18 • Como está havendo participação em diálogos globais onde se discutem as experiências e ações contra as indústrias extrativas, são de particular importância os intercâmbios como o promovido no México, os eventos no Foro de AWID e os

intercâmbios com as regiões do Sudeste da Ásia, como Camboja, e o sul da África, bem como com outras aliadas como WOMIN, para aprofundar e divulgar as lutas que as mulheres estão travando.

19 • IM-Defensoras, 2016.

20 • “Paradigma del buen vivir. L. Chávez. [ponencia completa] – Curso Calcuta Ondoan – UPV 2014,” Vídeo no Youtube, 1:37:28 (minuto 11:33), Publicado por Calcuta Ondoan ONGD, 28 de novembro de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=1BjplCB4Mg8>.



PATRICIA ARDÓN – *Guatemala*

Patricia Ardón é uma feminista guatemalteca com estudos em Antropologia Social. Fundadora da JASS, é atualmente a codiretora da JASS Mesoamérica e participa da coordenação global da JASS. Foi uma ativista dos direitos dos povos desde muito jovem, tendo participado de diversos movimentos sociais e, nos últimos 15 anos mais especificamente sobre os direitos das mulheres. Trabalhou em processos organizativos e de educação política do nível comunitário ao internacional, principalmente na Guatemala e América Central.

contato: patricia.ardon@justassociates.org

Recebido em março de 2017.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



DAYSI FLORES – *Honduras*

Daysi Flores é feminista desde os 15 anos de idade e atualmente se define como ecofeminista. É a coordenadora do trabalho da JASS em Honduras. É engenheira civil, ativista ambiental, especialista em meios sociais e comunicação, defensora dos direitos humanos das mulheres e assessora do Fundo Global para as mulheres e do Fundo de Ação Urgente. Foi fundadora e promotora de diversos espaços organizativos em nível nacional e regional.

contato: floresday@justassociates.org

Recebido em março de 2017.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



"Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License"

OS VERDADEIROS HERÓIS E HEROÍNAS DO MOVIMENTO AMBIENTAL

Alex Soros

- *Prêmios de direitos humanos são uma ferramenta importante para dar destaque internacional às lutas locais*

RESUMO

Neste artigo, Alex Soros explica a importância dos prêmios de direitos humanos em dar destaque à luta de ativistas locais cujo trabalho, muitas vezes, passa despercebido. Ele aponta que, além do mero reconhecimento – que por si só é um elemento importante – muitas vezes, os prêmios geram atenção internacional, que o ativista pode então utilizar para fazer mais pressão sobre o governo e setor privado. Como exemplo, o autor analisa o trabalho do ativista Paul Pavol Palosualrea de Papua Nova Guiné e mostra como receber o Prêmio da Alexander Soros Foundation alterou subitamente o rumo de sua luta. Alex Soros conclui que ter recursos para ajudar os defensores ambientais é acompanhado por um dever de agir, deixar de agir se assemelha a ser cúmplice das injustiças que os defensores e suas comunidades enfrentam.

PALAVRAS-CHAVE

Filantropia | Direitos indígenas | Ativistas | Direitos ambientais

Quando você escuta o termo “ambientalista”, quem lhe vem à mente? Celebidades de Hollywood. Filantropos (como eu). Organizações internacionais não governamentais (ONGs). Em suma, um pequeno grupo de interessados que querem salvar o planeta para as próximas gerações. Eles participam de conferências, eventos para a arrecadação de fundos e coletivas de imprensa. Embora possam se dedicar a visitar ocasionalmente as comunidades que buscam ajudar, eles vivem longe das linhas de frente da luta para proteger o meio ambiente.

Esses grupos de pessoas e indivíduos não são os heróis do movimento ambiental. Os verdadeiros heróis do meio ambiente são os povos indígenas que pacificamente viveram de suas terras durante centenas, até milhares de anos, e que estão sob ameaça de grupos criminosos organizados, corporações multinacionais e outras entidades que buscam lucrar com suas terras. As empresas querem extrair recursos valiosos do solo, cartéis querem usar a terra para cultivar, transportar e colher drogas, e madeireiros ilegais querem cortar as árvores e vendê-las por dinheiro, tudo à custa dos meios de subsistência dos povos indígenas que vivem em harmonia com a mãe terra.

Paul Pavol Palosualrea é uma dessas pessoas. Paul nasceu e foi criado na aldeia de Mu, no distrito de Pomio, na ilha de East New Britain, em Papua Nova Guiné. Um dia, há pouco mais de seis anos atrás, uma subsidiária da madeireira gigante da Malásia Rimbulan Hijau apareceu nas terras de Paul e começou a desmatar uma floresta virgem que, de acordo a constituição de Papua Nova Guiné, pertencia legitimamente a Paul e a sua tribo. Diversas comunidades indígenas da região se depararam com a mesma situação. Depois de enfrentar a empresa nos tribunais, protestar contra o desmatamento e litigar junto aos magistrados locais, tudo isso com a ajuda de organizações da sociedade civil, Paul percebeu que nada estava funcionando. Áreas enormes de floresta tropical estavam sendo substituídas por plantações de óleo de palma. Munidos com permissões governamentais denominadas Concessões Especiais para a Agricultura e Negócios (*Special Agriculture and Business Leases* – SABLs), estratégias jurídicas de manipulação, enormes balanços patrimoniais e apoio da polícia a serviço da madeireira, o desmatamento continuou. Não havia nada que Paul pudesse fazer.

Quando escutei a história de Paul, decidi dar a ele o Prêmio pelo Ativismo Ambiental e de Direitos Humanos de 2016 da *Alexander Soros Foundation*. Comecei a conceder este prêmio em 2012 quando a situação dos defensores ambientais se tornou de meu conhecimento pela primeira vez. Desde então, concedi este prêmio a ativistas na Libéria, Camboja, Peru e República Democrática do Congo, bem como Papua Nova Guiné. Minha fundação continua a dar apoio a defensores ambientais em todos esses países.

Paul viajou de Papua Nova Guiné a Nova Iorque para receber o prêmio em uma cerimônia em sua homenagem. De Nova Iorque viajou a Washington para fazer reuniões com membros de ambas casas do congresso, Departamento de Estado, USAID e Departamento de Justiça. Paul contou sua história durante cada uma dessas reuniões e vários funcionários do governo dos EUA escutaram e tentaram encontrar formas de ajudar.

Após a ampla divulgação da notícia no final do ano passado de que Paul havia recebido o prêmio (a cobertura da mídia sobre o prêmio foi amplamente divulgada em Papua Nova Guiné e Austrália), as comunidades da ilha de East New Britain se sentiram empoderadas para defender seus direitos e impedir a realização de operações ilegais de desmatamento em suas terras natais. Bloqueios às madeireiras surgiram em várias aldeias, o que efetivamente impediu as práticas de desmatamento. A visibilidade na mídia social de operações ilegais de desmatamento e intimidação policial levaram um magistrado local a se manifestar no parlamento. Essa visibilidade contribuiu para que o primeiro-ministro da Papua-Nova Guiné, Peter O'Neill, declarasse publicamente todas as Concessões Especiais para a Agricultura e Negócios ilegais. As comunidades estão recorrendo a novos recursos judiciais à medida que mais apoio externo se torna disponível. Em suma, enquanto a luta está longe de terminar para esta comunidade, a maré pode estar mudando. Paul e seus companheiros defensores estão finalmente vencendo algumas batalhas contra um dos maiores conglomerados madeireiros do mundo.

Paul é um dos poucos defensores ambientais que conseguiram ter ao menos uma vitória em nome da proteção de sua terra. A maioria das campanhas de defensores ambientais entram por um ouvido e saem por outro. Mais de três defensores ambientais foram mortos por semana em 2015, o que tornou aquele ano o mais letal da história para os defensores ambientais. Em Honduras, de acordo com uma pesquisa da *Global Witness*, desde 2010, mais de cento e vinte pessoas morreram defendendo o meio ambiente, o que torna Honduras o país mais letal do mundo para os defensores ambientais. Uma dessas pessoas era Berta Cáceres, uma ativista ambiental vencedora do Prêmio Goldman, que foi morta por protestar contra a construção de uma barragem que colocaria em risco a subsistência de uma comunidade indígena. Seu assassinato foi tratado no Congresso dos EUA e em um discurso do então secretário de estado John Kerry.

Se quisermos que o movimento ambiental continue a se fortalecer, teremos de dar uma cara a ele. Celebidades, políticos, filantropos e outros grandes atores não são os heróis do movimento ambientalista. Os heróis do movimento são aqueles que lutam na linha de frente para proteger suas casas de indústrias e organizações motivadas pela ganância. Se aquelas pessoas com sorte de possuir recursos não ajudam a reconhecer esses verdadeiros defensores ambientais por sua bravura, coragem e sacrifício, não apenas permitiremos deliberadamente que eles morram na obscuridade, mas também deixaremos de chamar a atenção do mundo para o movimento ambientalista. Dado que Donald Trump continua a retroceder no cumprimento das obrigações dos tratados e medidas internacionais de proteção ambiental e visto que outros líderes mundiais seguem seus passos, o reconhecimento imediato dos defensores ambientais é mais importante do que nunca.



ALEX SOROS – *EUA*

Alex Soros é promotor dos valores da Open Society, ele se graduou em História pela Universidade de Nova York em 2009 e, atualmente, está cursando um doutorado em história europeia moderna na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Alex participa de diversos conselhos nos Estados Unidos da América (EUA) e em âmbito internacional, incluindo *Bend the Arc*, *Global Witness*, *Gordon Parks Foundation* e *Open Society Foundations*. Ele é o fundador da Alexander Soros Foundation, uma organização que promove direitos civis, justiça social e educação financiando organizações inovadoras nos EUA e no exterior.

contato: <http://alexsoros.com/contact/>

Recebido em março de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

PERFIS



“EU NÃO SEPARO A LUTA DA MINHA ESPIRITUALIDADE”

Beata Tsosie Peña

**“LUTAR PELOS DIREITOS HUMANOS
NO MEU PAÍS É SABER QUE VOCÊ VAI
MORRER, QUE PODEM TE MATAR”**

Jennifer Domínguez

**“EU LUTO CONTRA O RACISMO RELIGIOSO
E CONTRA O RACISMO AMBIENTAL”**

Jôice Cleide Santiago dos Santos

“EU NÃO SEPARO A LUTA DA MINHA ESPIRITUALIDADE”

Beata Tsosie Peña

• *Por Maryuri Mora Grisales* •

Beata Tsosie Peña é uma mulher indígena de ascendência mista, de Santa Clara Pueblo e El Rito, no Novo México. A tranquilidade com que fala contrasta com a dura realidade que enfrenta em sua comunidade. Como ela mesma relata, desde a década de 1940, o governo dos EUA ocupou grande parte das terras sagradas dos Tewa (povo), localizadas próximo ao Rio Grande, no Novo México, para realizar testes nucleares, biológicos, químicos e de armas e produzir poços de plutônio para manter a reserva de armas nucleares.

O laboratório de Los Álamos – laboratório federal pertencente ao Departamento de Energia (DOE) dos EUA e gerido pela Universidade da Califórnia, é uma das maiores instituições científicas multidisciplinares no país – produz peças para armas nucleares, “ouvimos as explosões porque fazem demonstrações a céu aberto e eliminações de explosivos de alta potência, que poluem o ar e a água que usamos para a agricultura”, afirma ela.

A atividade nuclear em Los Álamos afeta diretamente as comunidades que ali vivem, principalmente por serem grupos que vivem da agricultura e dependem da água, do ar e da terra livre de contaminação para sua sobrevivência. Como ela afirma, “temos vivido aqui por milhares de anos. Nosso papel é o de protetores e protetoras desse lugar, da terra, da água, dos animais e de toda a natureza”. Trata-se de um espaço sagrado.

Os rituais e as cerimônias dessas comunidades também dependem da água. Assim, a poluição e a degradação da terra para fins armamentistas afetam a vida em sua totalidade, do modo como os grupos indígenas a entendem. É o que Beata denomina “racismo ambiental”,

quando os efeitos negativos das principais atividades econômicas ou militares (como nesse caso específico) afetam em nível ambiental os grupos geograficamente localizados e particularmente vulneráveis, como as comunidades negras e pobres nos EUA.

Para Beata, essas comunidades têm vivenciado novos processos de colonização, “fomos colonizados e continuamos sendo colonizados, uma e outra vez”. É uma forma de tentativa de genocídio da população indígena, bem como a destruição da história que compartilham com outras comunidades.

Foi a partir dessa realidade que Beata se uniu à *TEWA Women United* (TWU), ou “*wi don gi mu*”, que em língua Tewa significa “nós somos um em mente, corpo e espírito”. A TWU é um coletivo intertribal, que desde 1989 proporciona um espaço seguro para o empoderamento das mulheres indígenas que buscam justiça para suas comunidades e suas famílias.

Beata começou a trabalhar com um grupo focal sobre Los Álamos e hoje ela é coordenadora de um dos quatro programas da TWU, o programa de saúde e justiça ambiental. Nesse programa, o objetivo é aumentar a conscientização local acerca das questões ambientais, apoiar a criação de redes entre as pessoas afetadas pela contaminação industrial e, principalmente, promover o compromisso e a participação comunitária. O programa de justiça ambiental constrói um forte ativismo local e internacional que visa deter a proliferação nuclear e defender, como elas mesmas afirmam, “os direitos humanos e os direitos da Mãe Terra”.¹

“Nossa visão indígena é acabar com todos os tipos de violência contra as mulheres nativas, as meninas e a Mãe terra”, afirma Beata ao explicar a relação entre justiça ambiental e



justiça reprodutiva. A relação entre o cuidado da terra e o cuidado e respeito pelos corpos das mulheres é central para a TWU, portanto, uma de suas preocupações é educar a comunidade, buscando fortalecer sua voz e sua liderança comunitária, bem como conscientizar e empoderar em relação à soberania alimentar e de sementes e a saúde sexual e reprodutiva. Isso faz parte do trabalho pedagógico que a Beata realiza diretamente em sua comunidade.

Ela se embasa na filosofia “*the women is the first enviromental*” – as mulheres são o primeiro meio ambiente – uma famosa frase de Katsi Cook (anciã e parteira Mohawk), na qual se destaca a conexão vital entre a terra e as mulheres em seu potencial de geração de vida. Lutar por justiça ambiental a partir da TWU consiste principalmente em educar aos jovens e

reconhecer a sabedoria ancestral das anciãs na defesa da soberania nativa, o cuidado dos ecossistemas, a sabedoria intergeracional e um modo Tewa de conhecer e ser.

A TWU também combina esforços com outros grupos que resistem na região ao impacto negativo das atividades do laboratório de Los Álamos (LANL). A Beata menciona especificamente dois: o primeiro, **Las Mujeres Hablan** (*The Women Speak*), que é uma rede dirigida por mulheres no norte do Novo México, um grupo de ativistas locais e de ONGs que defendem suas terras da indústria de armas nucleares, enquanto trabalham pela preservação cultural. E o outro grupo é **Comunidades por Agua Limpa** – *Communities for Clean Water* (CCW), uma coalizão que atua para garantir que as águas que forem afetadas por resíduos tóxicos sejam seguras para o consumo, a agricultura e as cerimônias sagradas das comunidades tribais ao redor da Bacia do Rio Grande. Sendo esta última a única coalizão local que monitora ameaças tóxicas e tenta conduzir as mudanças das políticas públicas.

Esse trabalho conjunto fortalece a resistência às constantes ameaças que as pessoas localizadas nas “zonas de sacrifício” sofrem nos EUA. As zonas de sacrifício são locais que concentram indústrias altamente poluentes, com graves impactos humanos e ambientais resultantes, principalmente, do depósito de resíduos tóxicos e que são, não por acaso, habitadas por comunidades vulneráveis, marcadas por desigualdade social e racial.

O objetivo final dessas articulações é ampliar a voz dessas comunidades e promover a ação coletiva para deter a contaminação de suas terras sagradas. Entretanto, como afirma a Beata, trata-se de uma luta muito difícil, porque o Estado realmente não escuta. E porque o trabalho de defesa da água e do ambiente limpo se depara diretamente com rígidas políticas de segurança nacional e com os interesses econômicos de grandes empresas.

No entanto, o compromisso de Beata é com a vida como um todo, tal como ela a entende desde sua tradição. Então, ao ser questionada sobre o papel da religião no trabalho de justiça ambiental, ela respondeu: “*no meu trabalho, eu não separo a luta da minha espiritualidade*”. Porque também “há um impacto espiritual e mental dos abusos dessas empresas que produzem armas”. Contaminar a água e a terra sagrada dessas comunidades significa atacar diretamente a possibilidade de sobrevivência, inclusive sua espiritualidade, ou seja, tudo aquilo em que eles acreditam.

“Somos verdadeiramente holísticos em nossa espiritualidade”, ela afirmou. Não há separação. A violência contra a Terra é a violência contra o corpo das pessoas. “Só podemos fazer esse trabalho com a força de nossa energia amorosa enraizada no espírito e com minha conexão com a Terra e com as mães do milho”. Por isso é importante trabalhar com as plantas, a saúde e a sabedoria das anciãs, porque é uma maneira de usar a energia para o bem. Deter o uso violento da energia interna da Mãe Terra é uma maneira de opor-se à cultura da violência, de resistir à glorificação da guerra, ao legado do colonialismo e buscar maneiras de criar uma cultura de paz, de reconciliação e de cura para a Mãe Terra.

NOTAS

1 • Ver <http://tewawomenunited.org/programs/environmental-justice-program/>.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

“LUTAR PELOS DIREITOS HUMANOS NO MEU PAÍS É SABER QUE VOCÊ VAI MORRER, QUE PODEM TE MATAR”

Jennifer Domínguez

• *Por Maryuri Mora Grisales* •

Jennifer é uma jovem de 30 anos, ela é mórmon e trabalha há 10 anos para o Centro de Ação Legal Ambiental e Social da Guatemala – CALAS. Trata-se de uma organização não governamental (ONG) de defesa dos direitos humanos ambientais, que apoia a defensoras e defensores de direitos humanos ambientais criminalizados por poderes do Estado ou por poderes vinculados às empresas de extração.

Ela é pedagoga, especialista em direitos humanos e atualmente estuda direito e Ciências Jurídicas e Sociais. No entanto, em 2009, quando começou a atuar como voluntária nessa organização, não tinha muita experiência ou conhecimento sobre o tema. Durante esse tempo, foi convidada a participar da pesquisa de um relatório que somente o CALAS desenvolve, o Relatório Nacional sobre Violação dos Direitos Humanos de ativistas ambientais da Guatemala. Foi aí que entrou em contato direto com os direitos humanos e iniciou seu ativismo.

Após dois anos de trabalho e aprendizado como assistente geral, tornou-se a coordenadora da área de participação política e cívica do CALAS, cargo que ocupa até hoje. Por meio do contato direto com as comunidades, ela se conscientiza da importância da luta pelos direitos humanos, especialmente em um país que enfrentou 36 anos de conflito armado interno, onde mais de metade da população vive em situação de pobreza e miséria. Tal realidade afeta principalmente às mulheres guatemaltecas, que, como ela afirma, sofrem uma tripla discriminação: “elas são discriminadas por ser mulheres, por ser pobres e por ser indígenas”.

Jennifer fala com uma voz forte e confiante acerca da violenta realidade da América Central. Uma de suas frases mais marcantes é: “*Lutar pelos direitos humanos no meu país é saber que você vai morrer, que podem te matar*”. Infelizmente, isso não é um exagero. A Guatemala é, junto com Honduras, um dos países da região com o maior número de defensores mortos nos últimos anos. Segundo o relatório do CIDH de 2015 sobre os direitos humanos na Guatemala, entre 2000 e 2014 foram registrados 174 assassinatos de defensores.

Defender a vida implica correr riscos. E é sobre e a partir dessa realidade que ela fala. Os detalhes da violência sofrida pelos colegas e amigos de Jennifer devido ao seu trabalho como defensores do meio ambiente são arrepiantes. Em 4 de setembro de 2008, por exemplo, Yuri Melini, diretor do CALAS, sofreu um ataque no qual levou 16 tiros. E, como ele, muitos outros já sofreram ataques violentos ou foram – e seguem sendo – ameaçados de morte.

Desde 2000, aumentaram no país as disputas relativas a projetos de mineração, de hidrelétricas e de monoculturas com impactos negativos sobre as terras ancestrais e os recursos que ali se encontram. E o CALAS realiza um importante trabalho ao monitorar setores privados e estatais na Guatemala, defendendo casos concretos de violação dos direitos humanos e ambientais, e conseguiu, inclusive, suspender algumas atividades de mineração. Por essa razão, seus membros são constantemente ameaçados. Há mais de uma centena de casos sob a responsabilidade do escritório, que hoje conta com uma pequena equipe de cinco pessoas.

O CALAS atua em um contexto de forte criminalização dos defensores dos direitos humanos. Em setembro de 2016, Jeremi Barrios, um jovem assistente de Yuri Melini, de 21 anos, foi morto com dois tiros na cabeça. Sua morte foi um golpe para o movimento dos direitos humanos no país, para o trabalho da organização e, principalmente, para seus amigos e familiares. “Somos uma organização muito vulnerável. Sabemos que a qualquer momento algo pode acontecer conosco. Quando mataram Jeremi, percebi que o trabalho dos jovens não é reconhecido. Devemos aprender, como defensores e como organizações de direitos humanos, a valorizar os jovens. Não temos de esperar as pessoas morrerem para reconhecer seu trabalho”.

Defender o meio ambiente nos países da América Central também implica uma luta não só contra as empresas estrangeiras de mineração, mas contra o Estado, que geralmente não respeita a vontade das comunidades e também não assume um papel de defesa do bem comum nacional, por exemplo, ao monitorar cuidadosamente a concessão de licenças de mineração e garantir a proteção dos direitos de seus cidadãos.

Muitos dos casos que terminam em fortes conflitos, violência e prisão dos defensores estão relacionados com o *modus operandi* das empresas extrativistas estrangeiras, que burlam as barreiras legais nacionais, por meio de simulacros de consulta popular ou, ainda pior, enganando inescrupulosamente as comunidades que detêm as terras que elas precisam adquirir, ou que serão diretamente afetadas por sua ação.



A jurisdição guatemalteca de 1995 determina a constitucionalidade de consultar os povos indígenas. No art. 6º do Acordo sobre a identidade e os direitos dos povos indígenas, o Estado defende a necessidade de “obter o parecer favorável das comunidades indígenas antes de realizar a exploração dos recursos naturais que possam afetar a subsistência e o modo de vida das comunidades [...]”. No entanto, não há garantias jurídicas reais para que isso se torne realidade. Além disso, nem sempre as comunidades expostas a danos devastadores são reconhecidas como indígenas, o que configura uma barreira ao acesso à defesa legal de seu território e implica buscar outros mecanismos de ação.

É aí que a mobilização popular assume grande relevância e onde a religião se tornou, de alguma forma, protagonista do fortalecimento dos

movimentos sociais de resistência à destruição e expropriação de territórios. Para Jennifer, a Igreja Católica na Guatemala tem apresentado uma abertura cada vez maior ao tema direitos humanos e meio ambiente. O que se evidenciou na criação, por parte da Diocese de Santa Rosa de Lima (Município de Santa Rosa, Guatemala), da Comissão Diocesana em Defesa da Natureza (CODIDENA), que é coordenada pelos próprios membros da comunidade. “Também há evangélicos que apoiam nosso trabalho... Dá gosto ver como a visão de mundo Maia e a religião ocidental se unem no caso de Jalapa e Santa Rosa (oriente da Guatemala)” em relação aos conflitos de mineração que chegam à área.

Além de ter-se tornado uma referência em questões ambientais e extrativistas, o CALAS é uma das poucas organizações que levam casos à suprema corte de justiça e da corte constitucional em casos de mineração. “Nenhuma organização se atreve a assumir casos de modo tão aberto como o CALAS e isso nos levou a perder o financiamento... em 2012, estávamos praticamente sem salários, ninguém queria apoiar a gente”. Essa situação crítica quase o levou a encerrar suas atividades após 18 anos de intenso trabalho. Jennifer relata que isso também ocorreu devido ao descrédito internacional que o então governo do ex-presidente Álvaro Colom (2008-2012) ajudou a difundir no exterior. A embaixada holandesa na Guatemala e a União Europeia foram algumas das principais fontes de doação que retiraram seu apoio.

Entretanto, depois ocorreu algo que ela interpreta com base em sua fé como um milagre ou uma bênção divina; a União Europeia voltou a apoiá-los financeiramente com um pequeno projeto que “trouxe-os de volta à vida”. E, depois disso, várias igrejas europeias começaram a oferecer apoio financeiro, inclusive a Igreja Luterana, a Igreja Católica da Irlanda, da Holanda e da Suíça. “Pouco a pouco, a ajuda veio de lugares que a gente não esperava”.

Jennifer é mórmon, mas uma mórmon diferente. “Nós, mórmons, estamos afastados dos meios, somos conservadores. Na igreja, nunca se fala do clima, dos direitos humanos, da política, dessas coisas que importantes. Só se fala de amor. A religião é algo importante, mas Jesus não ficava confinado a quatro paredes. A religião é algo que deve incentivar as pessoas a fazer o melhor, a fazer bem as coisas e a lutar pelo que se acredita ser justo”.

Isso é o que Jennifer faz em seu dia a dia, lutar pelo que acredita durante as muitas horas dedicadas ao trabalho comunitário e à defesa dos direitos humanos e ambientais com grupos vulneráveis. Ela divide seu tempo, inclusive sábados e domingos, entre cuidar de seu pequeno filho de 1 ano, estudar na universidade e atuar como defensora. “É importante que lutemos. Temos de lutar e manter a fé nas coisas boas que temos”.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

“EU LUTO CONTRA O RACISMO RELIGIOSO E CONTRA O RACISMO AMBIENTAL”

Jôice Cleide Santiago dos Santos

• Por Maryuri Mora Grisales •

Jôice Cleide Santiago era a única mulher negra e candomblecista da convergência **Fé no Clima** realizada no Rio de Janeiro. Ela era minoria religiosa em um encontro que, embora com o intuito de ser inter-religioso, terminou sendo majoritariamente cristão.

É de Salvador, mas atualmente mora em Lauro de Freitas – Bahia. Formada em serviço social, também é tecnóloga em redução de danos. Ela se apresenta como candomblecista da Nação Keto, filha do *Ilê Asé Opô Alafunbí*, “Sou *Iaô de Oyá*, na minha religião uma criança, uma pessoa muito nova, mas a cada dia que descubro e vivo, essa religião me empodera como mulher e me faz ter esperança de um futuro melhor. Sou mãe da Julyana *Omi*, também iniciada no candomblé (Juliana das águas) e companheira de um rapaz incrível, filho de Xango. Uma família ligada à espiritualidade”.

Atualmente trabalha como artesã, com bijuteria ligada à religião de matriz africana. “Meu trabalho atual é uma forma de lutar contra os estereótipos e fortalecer a beleza e a magia da religião de matriz africana, meu povo”. Mas é através da sua experiência com a religião e o trabalho desenvolvido com as mulheres Quilombolas que ela analisa a relação entre racismo ambiental, religião e a situação das mulheres negras.

No ano passado (2016) Jôice trabalhou diretamente com mulheres de três comunidades quilombolas e com 15 indiretamente, no Projeto Comércio com Identidade desenvolvido

na Bahia por *Koinonia*. *Koinonia* Presença Ecológica e Serviço é uma organização com atuação nacional e internacional, uma entidade de serviço sem fins lucrativos composta por pessoas de diferentes tradições religiosas. O objetivo principal de *Koinonia* é mobilizar a solidariedade e prestar serviços a grupos histórica e culturalmente vulneráveis em processo de emancipação social e política.

“Se pensarmos que na cidade está ruim, quando você chega nessas comunidades [quilombolas] é mais claro que o patriarcado e o racismo estão lá” afirma. Joice trabalhou com as mulheres quilombolas em Camamu (município brasileiro localizado na Costa do Dendê, litoral sul do estado da Bahia). O seu trabalho consistia em formação temática –



Identidades racial, gênero, economia solidaria e feminista, políticas públicas e INCRA (que é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária encarregado no Brasil de administrar as terras públicas e responsável pela demarcação e titulação de territórios quilombolas).

A palavra “quilombo” é de origem *Bantu* e significa “acampamento guerreiro”. Os quilombos eram constituídos majoritariamente por pessoas negras que sobreviveram como escravas nas fazendas e que se refugiaram nesses territórios para viver coletivamente. São territórios de resistência histórica, e atualmente incluem a população negra e rural que se define na relação com sua ancestralidade, com a terra e com práticas religiosas e culturas próprias.

A privatização, o desmatamento e a precarização de territórios ocupados por povos quilombolas e os povos tradicionais nas cidades urbanas ameaçam a subsistência destas comunidades e as empurram à migração, à miséria e ao esquecimento. Ela afirma que sua luta não é só contra a intolerância religiosa, mas contra o racismo ambiental, isto é, contra injustiças ambientais e sociais que recaem sempre sobre os mais vulneráveis.

O trabalho de *Koinonia* nos quilombos do Sul da Bahia visa fortalecer politicamente as comunidades negras rurais e comunidades de Povos Tradicionais através da formação, do intercâmbio de conhecimento e da incidência política. Para Joice, a importância deste trabalho é “o resgate cultural e ancestral, porque o cristianismo está entrando forte, de uma maneira extremamente agressiva nos quilombos”. Algumas coisas como banana da terra e abóbora, por exemplo, estão sendo proibidos por alguns pastores por acreditarem que estão associadas diretamente à rituais de matriz africana. Diante disto, ela declara indignada: “o problema é que nossa religião é de pretos. Não é só intolerância, é racismo!”.

Para Joice, o racismo ambiental funciona assim: “nós do candomblé precisamos de espaços sagrados para poder fazer nossas oferendas, nossos agradados a nossas divindades. Mas em determinados lugares isso não é mais possível, por causa do desmatamento para o desenvolvimento da cidade com o metrô e as estradas. Cada vez são menos as áreas verdes em Salvador. Isso reduz nosso espaço, nos deixa em locais sem contato com a natureza. As oferendas na rua são quebradas, chutadas. Se você é do candomblé e vai para um espaço fora do seu, automaticamente sofre racismo, sofre uma agressão. É como se você só pudesse sobreviver dentro dos seus territórios. Fora desse espaço não sou bem vista se sou de candomblé. Temos uma limitação de lugar, de território e de prática religiosa”.

No Projeto de *koinonia* com as mulheres de Quilombo o intuito é o fortalecimento de capacidades financeiras das mulheres, através do comércio feminino. Em Camamu, por exemplo, há muito cacau, muito cupuaçu, mas é um trabalho feito por homens – com ajuda de suas companheiras – e muitas mulheres nunca tiveram dinheiro em suas mãos. Por isso, “quando as mulheres plantam coisas em seu quintal, como coentro e tomate, e podem depois vendê-los na feira, são pequenas ações de empoderamento, permitindo a essas mulheres uma autonomia econômica, ainda que mínima. Elas passam a ter consciência de que podem cultivar e que isso pode ser uma possibilidade de renda; inclusive de que elas podem sobreviver e reger sua família sem depender do marido”, afirma.

Outro trabalho realizado por Joice junto a Koinonia e a Associação do terreiro Alafumbi é o de empoderamento das juventudes negras, principalmente as mulheres negras de comunidades de povos tradicionais em Salvador e Lauro de Freitas. Todas essas iniciativas são mais uma forma de resistência no combate ao racismo religioso e ambiental. Como ela afirma “na esperança de Orixá permitir dias melhores para todos, principalmente para povos de comunidade tradicionais. Tenho fé que Ogum fortaleça nossa caminhada, *Ogum ti onan*”.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

IMAGENS



O IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NOS SERES HUMANOS

Jashim Salam & Khaled Hasan

O IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NOS SERES HUMANOS

As imagens que procuram mostrar o impacto das mudanças climáticas em nosso mundo são, na maioria das vezes, de um pedaço de floresta exuberante que faz fronteira com um campo que foi limpo para a agricultura intensiva, ou de um urso polar flutuando sobre um pedaço de gelo derretido.

Essas imagens são chocantes e exigem reações urgentes da comunidade internacional. No entanto, elas não conseguem comunicar suficientemente o nexos entre a mudança climática e os direitos humanos e o impacto que o clima já está tendo nos seres humanos.

Esta coleção de fotos para a 25ª edição da *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos* busca minorar esse desequilíbrio.

A mudança dos padrões climáticos e os eventos meteorológicos extremos significam que um número crescente de comunidades de todo o mundo não consegue desfrutar da proteção total das várias garantias de direitos humanos, entre eles o direito à vida, alimentação, água e moradia. Além disso, são as comunidades e grupos mais pobres e vulneráveis que enfrentam esses desafios, justamente aquelas que menos contribuíram para a produção dos gases de efeito estufa.¹

Em nenhum lugar vê-se isso com mais clareza do que em Bangladesh. Os habitantes dessa região, situada no extremo norte da baía de Bengala, precisam lidar com múltiplos efeitos das mudanças climáticas: elevação do nível do mar, aumento da frequência de ciclones e inundações de rios, além de temperaturas mais elevadas.

As seguintes fotografias são testemunhos das realidades da vida com as mudanças climáticas e as dificuldades que isso representa diariamente.

Khaled Hasan (Bangladesh) documenta a comunidade de pescadores que vive em Ashar Chor, uma pequena ilha na baía de Bengala. Suas fotografias mostram as dificuldades

decorrentes da elevação do nível do mar e dos padrões climáticos imprevisíveis. Um de seus fotografados conta que “o clima está mudando com muita rapidez, há mais tempestades, o que significa que os barcos de pesca não podem sair para o mar, então não temos peixe para secar e vender. Não sabemos quando as chuvas virão, então não podemos secar nosso peixe como costumávamos, então perdemos economicamente”. Em vez de enfrentar essa incerteza, muitos optam por mudar-se para outras partes do país, juntando-se aos outros duzentos mil bangladenses que são forçados a sair de suas casas a cada ano: “refugiados” da mudança climática que não encontram proteção na Convenção dos Refugiados de 1951.²

Enquanto isso, perto da fronteira com a Birmânia/Myanmar, Jashim Salam (Bangladesh) registrou os moradores da região de Ramu lidando com ondas de maré anuais que submergem até 80% da cidade. A elevação do nível do mar ameaça aumentar a frequência desses surtos e o tamanho da área que é submersa a cada vez. Enquanto muitos são forçados a procurar abrigo temporário das inundações, a maioria não tem escolha senão continuar seu dia a dia com a água ao seu redor. Embora as pessoas fotografadas demonstrem um espírito de resistência, Jashim explica que a inundação é uma experiência terrível, que obriga muita gente a pensar em mudar de casa e transferir de lugar seus negócios. Ele fala a partir de uma experiência pessoal – nasceu na segunda maior cidade de Bangladesh, Chittagong, que enfrenta ondas de maré semelhantes, com uma frequência que chega a duas vezes por dia. Jashim espera que estas imagens desoladoras impressionem as pessoas e as levem a tomar medidas contra as mudanças climáticas.

NOTAS

1 • <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>.

2 • <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/11/climate-refugees-151125093146088.html>.

JASHIM SALAM
Ramu | Bangladesh

Um homem atravessando uma estrada inundada para chegar a sua casa submersa.









JASHIM SALAM
Ramu | Bangladesh

Um homem volta para casa depois de ficar por cinco dias em um abrigo de emergência para inundações.



JASHIM SALAM
Ramu | Bangladesh

Um menino carrega uma cabra a caminho de um abrigo de emergência.

JASHIM SALAM
Ramu | Bangladesh

Um condutor de riquixá tenta atravessar uma estrada inundada com a ajuda de sua filha.





KHALED HASAN
Ashar Chor | Bangladesh

Cestas cheias de peixes são lavadas nas pequenas piscinas de água doce a fim de prepará-los para finalmente secar. A mudança nos padrões climáticos significa que os trabalhadores já não sabem quando podem secar o peixe, pondo seu estoque – e seu meio de subsistência – em risco.

KHALED HASAN
Ashar Chor | Bangladesh

Mulheres secadoras de peixe estão se tornando cada vez mais comuns. Como ganhar a vida secando peixe ficou mais difícil devido à mudança dos padrões climáticos, são geralmente os homens que partem para encontrar trabalho alternativo em outras partes do país.









KHALED HASAN
Ashar Chor | Bangladesh

Este homem conta que seu sonho era ser um comerciante de peixe, mas acabou por ser um trabalhador do peixe seco. “Ainda sei que, se trabalhar duro, posso ter um barco e realizar meu sonho”, diz. No entanto, à medida que o clima se torna cada vez mais difícil de prever em Ashar Chor, fica mais difícil para os trabalhadores ganhar a vida secando peixe.

HISTÓRIA EM QUADRINHOS



LA LUCHA

A HISTÓRIA DE LUCHA CASTRO E OS DIREITOS HUMANOS NO MÉXICO

Front Line Defenders

INTRODUÇÃO

La Lucha: A história de Lucha Castro e os Direitos Humanos no México é uma novela gráfica de não ficção, a primeira de uma série de livros a sair cujo objetivo é retratar e narrar a vida e as lutas de defensores dos direitos humanos (DDHs) para defender os direitos humanos e obter justiça e responsabilização para as comunidades de todo o mundo. A Front Line Defenders acredita fundamentalmente que os DDHs são atores essenciais na promoção de sociedades abertas e justas.

A série de novelas gráficas foi concebida como meio de fazer novos públicos compreenderem e valorizarem não só o trabalho, mas também os desafios e riscos que os DDHs enfrentam todos os dias. Escolheu-se *La Lucha* para ser o primeiro livro a fim de salientar o alto risco que os DDHs, em particular as mulheres, enfrentam no México. Os capítulos de *La Lucha* contam as histórias de mulheres e suas famílias que são ameaçadas, detidas, perseguidas e mortas por sua insistência em obter justiça no México. O assassinato de mulheres mexicanas não é uma história do passado, e *La Lucha* não é um livro de história. É um conto de horror, e de coragem incrível. Há quem diga que o feminicídio no México é uma “epidemia” que está piorando e, tal como o surto de uma doença infecciosa, as pessoas que estão dispostas a combatê-la são as que correm mais risco.

Atingir públicos que normalmente não leem um relatório de direitos humanos é essencial para que os DDHs consigam um apoio mais amplo de suas comunidades.

Isto é particularmente verdadeiro no México, onde os DDHs que figuram no livro vivem e trabalham, e onde o apoio público é um elemento decisivo de proteção geral numa sociedade na qual a violência contra os DDHs (e os jornalistas) é desenfreada e muitas vezes fica impune. Depois de publicar o livro em espanhol no México (com a Editorial Resistencia), a Front Line Defenders trabalhou com o Centro de Direitos Humanos das Mulheres (CEDEHM) de Chihuahua para obter apoio dos principais simpatizantes no Estado. Após a eleição para governador de Chihuahua, que levou o ex-senador Javier Corral a ocupar o cargo em outubro de 2016, a Front Line Defenders iniciou discussões com as instituições estaduais (educação e gabinete do governador) para introduzir o livro no currículo das escolas de ensino médio e universidades do estado. Quando senador, Corral acolheu o lançamento de *La Lucha* no Senado mexicano, em novembro de 2015. Após uma série de reuniões, a Front Line Defenders entrou em acordo com a administração da educação estadual para introduzir o livro em setembro de 2017.

A *Front Line Defenders* espera publicar os próximos dois livros da série – um sobre DDHs que enfrentam o setor de mineração e trabalham para defender os direitos à terra e proteger o meio ambiente, o outro sobre os defensores dos direitos LGBTI em países onde a homossexualidade é criminalizada – nos próximos dois anos.

Adam Shapiro
Chefe de Campanhas e Visibilidade
Front Line Defenders

PREFÁCIO

Vislumbrar o caminho a seguir pode ser difícil quando você recebe ligações com ameaças de morte e a organização a que pertence, o Centro de Direitos Humanos das Mulheres está sob constante ataque. Quando o tribunal mais importante das Américas, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, decide colocá-la em sua pequena e seleta lista de beneficiários de medidas cautelares porque sua vida está em perigo; e quando seus amigos mais próximos foram mortos apenas por defender os direitos humanos.

Nossas vozes às vezes são perdidas ou silenciadas. A força em nossas pernas às vezes vacila, e o medo pode paralisar-nos.

O risco em que coloquei a minha família e o preço que eu pago são muito altos. Minhas três filhas, meu filho e meus netos vivem longe de mim. Por razões de segurança eu moro longe deles, e não passa um dia sequer sem que eu sinta saudades quando penso que não estarei lá quando os meus netos derem os primeiros passos, disserem a primeira palavra, ou para as festas de aniversário. Para meus netos, sou uma estranha que os visita todos os anos para oferecer-lhes amor por alguns dias e de quem eles mal se lembram. Sempre que o perigo se intensifica o telefone começa a tocar. "Mamãe, o que você está fazendo aí, venha aqui, podemos cuidar de você", e eu digo a eles que os bombeiros adoram sua profissão, que eles não querem se queimar, mas quando há um incêndio eles saem para apagá-lo. O mesmo vale para os médicos quando existe o risco de uma epidemia, eles enfrentam a doença. Em Chihuahua há uma epidemia de violações dos direitos humanos. Esse é o motivo pelo qual estou aqui.

Na minha organização começamos defendendo os direitos humanos em crimes de gênero, isto é, o feminicídio, o tráfico, a violência doméstica e a violência sexual. Então as vítimas invisíveis da guerra contra as drogas bateram em nossas portas: mães, filhas, irmãs de torturados, desaparecidos à força e defensores/as de direitos humanos sob ameaça. Com toda modéstia, nos tornamos a linha de frente de Chihuahua.

Pessoas defensoras de direitos humanos sempre enfrentaram os poderes políticos e econômicos. No entanto, existe agora um novo jogador que aumentou os riscos: o crime organizado trabalhando em colusão com a polícia e com os militares para implementar megaprojetos, sem escrúpulos quanto a ameaças, torturas ou assassinatos de ativistas.

No lugar onde trabalho, existem áreas em que o crime organizado suplantou o Estado com a cumplicidade das autoridades e onde mulheres e meninas são as mais vulneráveis. Estou falando de mulheres de aldeias que são forçadas a coexistir com grupos criminosos, com a polícia e as forças armadas. As mulheres andam aterrorizadas sob o olhar ameaçador de homens que estão prontos para disparar suas armas, que invadiriam suas casas ou levariam seus filhos como o espólio da guerra. Na lógica desse conflito armado, tornou-se difícil distinguir os membros das gangues criminosas organizadas da polícia, ao ponto de ser impossível discernir quem são os perpetradores de ataques.

Tenho dado as mãos com centenas de mulheres em resistência civil pacífica para evitar despejos; eu ofereci meus braços para abraços quando o sofrimento interrompia suas vidas.

Tenho juntado as minhas mãos para que as mulheres possam escalar e alcançar seus sonhos de viver uma vida livre de violência e tenho levantado minha voz para que possam ser ouvidas.

No caminho da faculdade de direito como jovem estudante as sementes foram plantadas no meu coração, e a partir dessas sementes cresceram a força e a rebelião que ainda me levam hoje a ansiar por um mundo mais justo.

Em um estágio da minha vida eu era uma empresária de sucesso cujo negócio era a perfuração de poços. Entretanto, enquanto realizava aquele trabalho, um desejo por um mundo diferente surgiu em meu coração, junto a um impulso rebelde para procurar alternativas na minha vida pessoal. Ou seja, todos os dias a crença tornou-se mais forte em mim, de maneira que eu não poderia ser parte das estruturas desumanas que me ofereciam uma vida mais ou menos confortável, enquanto eu me esquecia daqueles e daquelas que estavam sofrendo.

Eu me recusei a cooperar ainda mais com um sistema patriarcal e injusto e mudei a direção da minha vida. Minha busca de respostas à pergunta "O que devo fazer neste mundo?" me levou a um seminário em Chihuahua para estudar teologia, e essa nova narrativa teve um efeito profundo na minha vida.

De todas as roupagens com as quais cubro meu corpo, aquela com a que me sinto melhor é a de defensora dos direitos humanos. Eu tenho várias maneiras simples de

verificar se o modo de vida que escolhi é o melhor para mim. Em primeiro lugar, ver se o que faço me faz feliz, e eu decidi aceitar que o dia em que isso deixe de ser o caso procurarei outro caminho. Em segundo lugar, olhar minha agenda para reflexionar sobre como estou investindo meu tempo. Outra maneira de avaliar o meu caminho na vida é beber da sabedoria das mulheres na história.

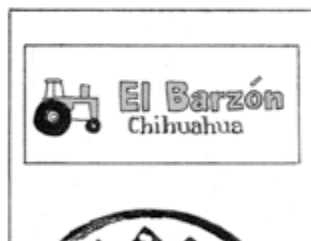
Na minha jornada de defensora aprendi a ouvir as histórias de mulheres que sofrem violações de seus direitos humanos com compaixão e reverência, o que me obriga a respeitar suas vidas. Estou convencida de que é através de atos de amor e justiça que podemos proclamar o escândalo de todos os atos injustos impostos às mulheres, representados por todas as formas de violência, muitas delas escondidas. Ao capacitar as mulheres, podemos incentivá-las a reconstruir suas vidas.

Finalmente, ainda estou aqui, e gostaria de repetir as palavras de minha querida amiga Bety Cariño, que uma vez a ouvi dizer, no último evento público em que participou antes de seu assassinato, um evento do *Front Line Defenders* ao qual ambas fomos convidadas: “Denunciamos violações de direitos humanos para que não esqueçamos, para preservar a memória histórica nas cabeças e nos corações dos torturadores que queimam nossas casas, nos ameaçam, nos violam, desaparecem e assassinam nossos/as filhos/as”.

Lucha Castro,
Chihuahua, México

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DAS MULHERES

NOL CENTRO DE CHIHUAHUA



DEPOIS DE UM DIA DE DESCANSO MAIS QUE NECESSARIO EU ACOMPANHO LUCHA AO TRABALHO NO CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM UMA SEGUNDA -FEIRA ENSOLARADA E DE CÉU CLARO. ALÉM DE SER A DIRETORA DO CENTRO, ELA E GABINO SÃO COORDENADORES REGIONAIS DO EL BARZÓN, UMA ORGANIZAÇÃO DESCENTRALIZADA DE CAMPESES EXIGINDO O ALIVIO DE DIVIDAS. 2 ATIVISTAS DO EL BARZÓN DE CHIHUAHUA FORAM ASSASSINADOS EM 2012.







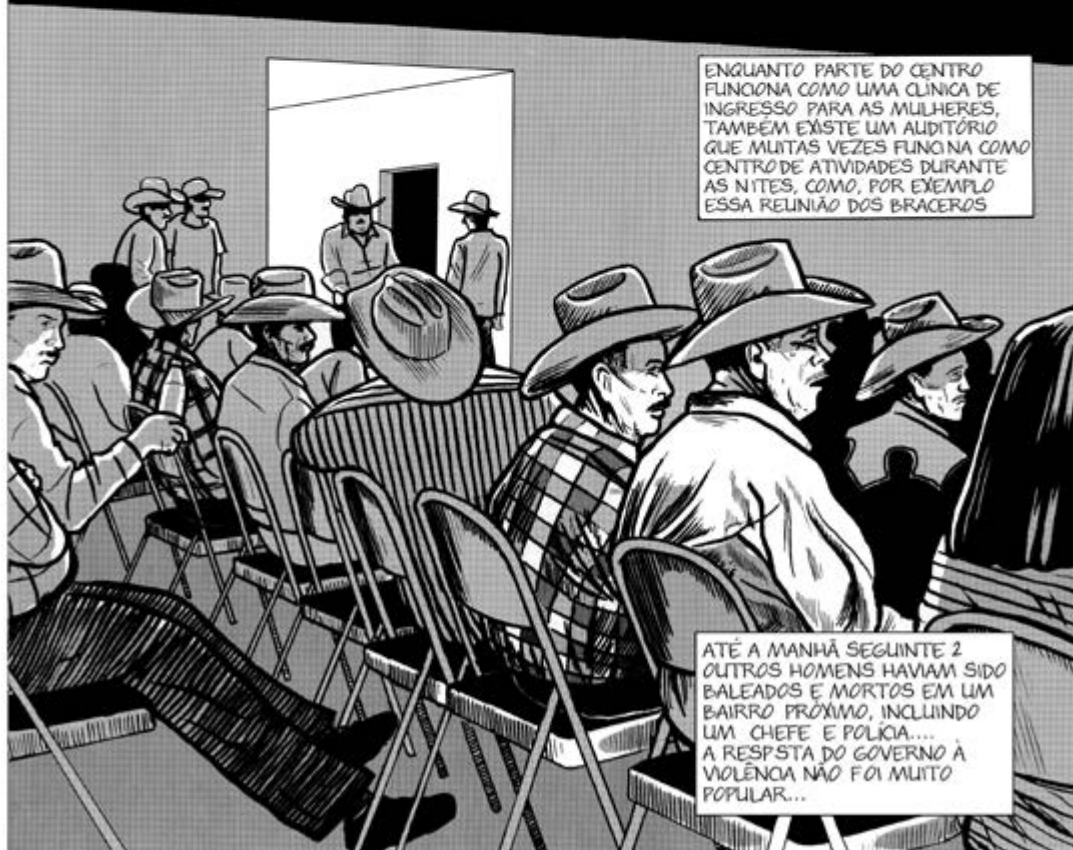
"CHIHUAHUA É NÚMERO 1 EM TERMOS DE AMEAÇAS E ASSASSINATOS DE ATIVISTAS DE DIREITOS HUMANOS, ENTÃO TENTAMOS SER MUITO CUIDADOSOS COM A SEGURANÇA"



"EU TRABALHO DIA APÓS DIA, E EU TENHO ESPERANÇA QUE ESSE TRABALHO RESULTARÁ NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA SOCIEDADE"



"EU SINTO BASTANTE TRISTEZA E MEDO PELO QUE ESTÁ ACONTECENDO NO MEXICO, E AS AMEAÇAS E VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES... MAS TAMBÉM HÁ MOTIVOS PARA TER ESPERANÇA E MANTER-SE POSITIVO"



ENQUANTO PARTE DO CENTRO FUNCIONA COMO UMA CLÍNICA DE INGRESSO PARA AS MULHERES, TAMBÉM EXISTE UM AUDITÓRIO QUE MUITAS VEZES FUNCIONA COMO CENTRO DE ATIVIDADES DURANTE AS NOTES, COMO, POR EXEMPLO, ESSA REUNIÃO DOS BRACEROS

ATÉ A MANHÃ SEGUINTE 2 OUTROS HOMENS HAVIAM SIDO BALEADOS E MORTOS EM UM BAIRRO PRÓXIMO, INCLUINDO UM CHEFE E POLÍCIA... A RESPOSTA DO GOVERNO À VIOLÊNCIA NÃO FOI MUITO POPULAR...



... O EXÉRCITO ESTÁ AGORA PATRULHANDO AS RUAS. ...



ATIVIDADES DE ALÍVIO DE ESTRESSE SÃO REALIZADAS REGULARMENTE NO CENTRO...



TODA A EQUIPE PARTICIPA DE UMA MEDITAÇÃO GUIADA



... NA QUAL ELES DEPOSITAM O ESTRESSE EM UM BALÃO IMAGINÁRIO E O LIBERAM. ATÉ O FINAL DESSE DIA LITRAS 14 PESSOAS FOM ASSASSINADAS

LOGO EM SEGUIDA, A EQUIPE RETORNA AO TRABALHO . . .
ENQUANTO CENAS ASSIM OCORRIAM EM UMA TAXA ALARMANTE
APENAS A ALGUNS MINUTOS DE DISTANCIA. . .





ENSAIOS



REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Alejandro Anaya Muñoz

UM EXERCÍCIO NOVO DE SUPERVISÃO INTERNACIONAL

Mario Patrón

Santiago Aguirre Espinosa

Sofía de Robina

Stephanie Brewer

María Luisa Aguilar

OS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

Marlon Alberto Weichert

LA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE TRATADOS DA ONU

Vincent Ploton

REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Alejandro Anaya Muñoz

- *Uma matriz para sua análise e classificação* •

RESUMO

Nesse artigo, Anaya apresenta as principais características do regime internacional de direitos humanos. O autor analisa criticamente a origem e as consequências da sua implementação para o comportamento dos Estados. O texto está dividido em seções que incluem a definição do conceito de regime internacional e sua aplicação na área de direitos humanos. Uma apresentação dos regimes específicos e um diálogo crítico com a matriz de Donnally, a proposta de uma versão modificada que permite a exploração, tanto dos seus graus de institucionalidade, assim como do seu desenvolvimento histórico numa perspectiva comparada.

PALAVRAS-CHAVE

Regime internacional | Direitos humanos | Relações Internacionais | Institucionalidade

Em 1945, a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu a promoção dos direitos como um dos objetivos centrais da nascente organização internacional. Um ano depois, conforme o mandato estabelecido no artigo 68 dessa Carta,¹ o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) criou sua Comissão de Direitos Humanos (Comissão DH) e alguns anos mais tarde, em 1948, a Assembleia Geral adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).² Dessa maneira, nasceu o que, do ponto de vista das Relações Internacionais (RI), chamamos de um regime internacional – entendido como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões estabelecidos pelos Estados para orientar seu comportamento numa área temática em particular.³ A partir de então, o regime internacional dos direitos humanos não deixou de desenvolver-se e consolidar-se como um elemento importante dentro da arquitetura institucional internacional.

Da perspectiva da disciplina de RI,⁴ podemos fazer duas perguntas fundamentais sobre os regimes internacionais: quais são suas causas e quais suas consequências? Isto é, por que os Estados decidiram estabelecê-los e qual foi seu impacto sobre o comportamento dos Estados? As respostas a estas perguntas são particularmente relevantes em relação à área temática dos direitos humanos, na qual se desenvolveu durante as últimas sete décadas um regime internacional cada vez mais complexo e ativo que, não obstante, não parece ter “dentes” suficientes para influir de maneira significativa no comportamento dos Estados.⁵ Nessa perspectiva, a pergunta que se coloca neste artigo é: quais são as principais características do regime internacional de direitos humanos e como ele se desenvolveu ao longo do tempo? Para isso, recupera-se criticamente e “afina-se” um esquema analítico proposto por Jack Donnelly há trinta anos para abordarmos de maneira sistemática a análise do regime internacional dos direitos humanos, em particular, a identificação de seus níveis de institucionalidade.⁶

Na seção 1, o artigo define o conceito de regime internacional e reflete sobre sua aplicação à área dos direitos humanos. Na seção 2, desagrega-se o regime em uma série de regimes específicos existentes na atualidade. Em seguida, na seção 3, o artigo faz uma apresentação crítica da matriz proposta originalmente por Jack Donnelly, identificando a necessidade de ajustá-la. Na seção 4, utiliza-se essa versão modificada da matriz de Donnelly para realizar um exercício analítico exploratório sobre o desenvolvimento histórico do grau de institucionalidade dos regimes universal, interamericano, europeu e africano de direitos humanos. Por fim, o artigo apresenta suas conclusões, enfatizando a importante variação observada nos níveis de institucionalidade desses regimes, tanto de uma perspectiva comparada entre regimes como ao longo do tempo.

1 • O conceito de regime internacional e sua aplicação à área temática dos direitos humanos

O conceito de “regime internacional” é um dos mais importantes das RI. Ele nos permite identificar e descrever com maior precisão uma peça-chave das relações internacionais na

atualidade. Um regime internacional, de acordo com a já clássica definição “de consenso” criada por Stephen Krasner, é um tipo de instituição internacional formado por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões adotados e estabelecidos pelos Estados para regular ou moldar sua interação em torno de um área temática particular.⁷

O regime internacional (ou, como veremos em breve, os regimes internacionais) dos direitos humanos se sustenta nos princípios da dignidade, do igual valor e da igualdade em direitos “de todos os membros da família humana”, sem nenhum tipo de distinção “por motivos de raça, sexo, idioma ou religião”, bem como na inalienabilidade, universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.⁸ De uma perspectiva conceitual, e mais ainda de um ponto de vista empírico, as normas e as regras parecem confundir-se entre si. Os distintos artigos da DUDH estabelecem uma série ampla de direitos concretos, cujos titulares são os indivíduos; isso implica necessariamente obrigações para os Estados. Nos termos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), por exemplo, seus Estados Partes comprometem-se “a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos” no Pacto, e para tanto obrigam-se a adotar “as medidas oportunas para ditar as disposições legislativas ou de outro caráter que forem necessárias para torná-los efetivos”.⁹ Desse modo, ao delinear direitos e obrigações, os numerosos instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (doravante instrumentos internacionais de direitos humanos) estabelecem uma ampla gama de normas.¹⁰ Também proscrevem certos comportamentos (como a tortura, o desaparecimento forçado ou as execuções arbitrárias ou extrajudiciais, por exemplo) e estabelecem distintas prescrições de ação (como garantir a existência de um recurso judicial efetivo ou o acesso à saúde). Além de estabelecer as normas do regime, os instrumentos internacionais de direitos humanos definem uma série de regras. Como já observado, as normas e as regras se confundem ou superpõem entre si. Levando isso em conta, por simplicidade conceitual, e buscando maior clareza, podemos utilizar apenas o conceito de normas de uma maneira ampla para nos referirmos tanto aos direitos e obrigações como às proscricções e prescrições de ação (incluindo assim as regras dentro da noção mais ampla de normas internacionais).

Por fim, as cartas fundacionais de diferentes organizações internacionais – como a Carta da ONU ou a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, bem como os próprios instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) ou o PICDP –, estabelecem uma gama mais ou menos ampla de órgãos e procedimentos¹¹ para impulsionar a implementação das normas do regime. Em última instância, os órgãos dos regimes internacionais de direitos humanos “tomam decisões”: mediante diferentes mecanismos ou procedimentos concretos de monitoramento e proteção, determinam de modo autoritativo em que medida os Estados cumprem ou violam as normas internacionais com que se comprometeram.¹²

O uso explícito do conceito de “regime internacional” é descritiva e analiticamente útil, mais preciso do que a vaga noção de “sistema” (por exemplo, o “sistema interamericano”

de direitos humanos) comumente utilizada pela literatura jurídica ou pelos “praticantes” ou atores diretamente envolvidos na promoção e defesa dos direitos humanos.

2 • Os regimes internacionais de direitos humanos

Até agora, falou-se do “regime internacional de direitos humanos”, no singular. Porém, a realidade empírica é muito ampla e diversificada. Mesmo quando os princípios não variam e as normas são em alguns casos similares, podemos falar da existência de distintos regimes de direitos humanos na prática. Os instrumentos internacionais que contêm as normas de direitos humanos são numerosos e muito diferentes, bem como os órgãos existentes para a tomada de decisões e a implementação. É possível e de fato necessário agrupar as distintas normas e órgãos de tomada de decisões e implementação, de acordo com algum critério de particularidade ou afinidade. Por exemplo, alguns conjuntos de normas e órgãos relacionam-se de maneira explícita com categorias amplas, mas particulares, de direitos (como os direitos civis e políticos, de um lado, ou os econômicos, sociais e culturais, de outro),¹³ ou com direitos específicos (como a proibição da tortura ou do desaparecimento forçado). Outros conjuntos de normas e órgãos podem ser agrupados em torno dos grupos específicos de sujeitos que procuram proteger (como as mulheres, as crianças, os trabalhadores migratórios ou as pessoas com deficiências).

Não obstante, a maneira mais comum de desagregar e agrupar o complexo regime internacional de direitos humanos é em torno das organizações internacionais (ou intergovernamentais) das quais emanaram ou nas quais se inserem os grupos concretos de normas e órgãos existentes. Nesse sentido, podemos falar do regime da ONU, ou regime universal; do regime do Conselho da Europa (CE) ou europeu; do regime da OEA ou interamericano, ou do regime da União Africana (UA) ou africano (ver Quadro 1).¹⁴ Por dois motivos, esse critério de classificação é o que seguimos neste artigo. Por um lado, coincide com a prática mais comum, tanto em outras disciplinas (como o Direito) como no mundo dos “praticantes”. Por outro, enfatiza o papel-chave das organizações internacionais não somente na promoção e defesa dos direitos humanos no mundo, como também no desenvolvimento normativo e institucional do sistema internacional; tema particularmente relevante para as RI.¹⁵

...

Quadro 1 • Regimes internacionais de direitos humanos¹⁶

Regime	Organização internacional em que se inscreve	Principais instrumentos internacionais	Principais órgãos de tomada de decisões e implementação
Regime universal	Organização das Nações Unidas (ONU)	Carta da ONU Declaração Universal dos Direitos Humanos Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes Convenção sobre os Direitos da Criança Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migratórios e de seus Familiares Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados	Conselho dos Direitos Humanos ¹⁷ Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Comitê de Direitos Humanos Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher Comitê contra a Tortura Comitê dos Direitos da Criança Comitê de Direitos dos Trabalhadores Migratórios Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência Comitê contra os Desaparecimentos Forçados

REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Regime	Organização internacional em que se inscreve	Principais instrumentos internacionais	Principais órgãos de tomada de decisões e implementação
Regime inter-americano	Organização dos Estados Americanos (OEA)	<p>Carta da OEA</p> <p>Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem</p> <p>Convenção Americana sobre Direitos Humanos</p> <p>Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura</p> <p>Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo de "San Salvador"</p> <p>Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de "Belém do Pará"</p> <p>Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas</p> <p>Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência</p>	<p>Comissão Interamericana de Direitos Humanos</p> <p>Corte Interamericana de Direitos Humanos</p>
Regime europeu	Conselho da Europa	<p>Estatuto do Conselho da Europa</p> <p>Convênio Europeu para a proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (e seus 14 protocolos)</p>	<p>Comitê de Ministros</p> <p>Corte Europeia de Direitos Humanos¹⁸</p>

Regime	Organização internacional em que se inscreve	Principais instrumentos internacionais	Principais órgãos de tomada de decisões e implementação
Regime europeu	Conselho da Europa	Carta Social Europeia Convênio Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes	Comitê de Especialistas Independentes e Comitê Governamental Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura
Regime africano	União Africana	Carta Constitutiva da União Africana Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos Protocolo à Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento de uma Corte Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos Protocolo à Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança	Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos

3 • A matriz de Donnelly

Em meados dos anos 1980, pouco tempo depois de Stephen Krasner ter popularizado o conceito de regime internacional, Jack Donnelly o aplicou de maneira explícita para descrever e analisar o conjunto de normas e órgãos internacionais de direitos humanos que haviam surgido e desenvolvido após a já mencionada inclusão da noção de direitos humanos na Carta da ONU. Dessa maneira, Donnelly não foi somente o primeiro internacionalista a aplicar o conceito de regime internacional à área temática dos direitos humanos, como também o primeiro a propor uma ferramenta analítica concreta para descrever e classificar de maneira sistemática os regimes internacionais de

direitos humanos existentes. Para isso, desenvolveu uma matriz formada por dois eixos (ver quadro 2). No eixo vertical, sua matriz se baseia em uma escala de obrigatoriedade jurídica das normas internacionais do regime: a) normas nacionais (ou ausência de normas internacionais); b) diretrizes internacionais; c) normas internacionais com exceções de obrigatoriedade; e d) normas internacionais sem exceções de obrigatoriedade.¹⁹ No eixo horizontal, a matriz apresenta uma escala que reflete as funções outorgadas aos órgãos do regime ou, em outras palavras, os distintos níveis de delegação que os Estados lhes concederam: a) decisões nacionais (ou ausência de órgãos internacionais); b) promoção; c) intercâmbio de informação; d) coordenação de políticas; e) monitoramento do comportamento; e f) adoção e imposição de decisões (*enforcement*). Combinando ambas as dimensões, a matriz se compõe de uma série de células, as quais denotam distintos graus de institucionalidade internacional (ou de “legalização”)²⁰, que vão da inexistência de um regime internacional (célula inferior esquerda) à existência de um altamente institucionalizado, em que as normas do regime obrigam todos os Estados e os órgãos internacionais têm a capacidade de tomar decisões e impor ou forçar seu cumprimento (célula superior direita). Com base no eixo horizontal (graus de delegação), Donnelly propôs tipos ideais de regimes internacionais de direitos humanos: declarativo, promocional, de implementação e de cumprimento forçado (*enforcement*).

Quadro 2 • Matriz de Donnelly: Níveis de institucionalidade e tipologia de regimes internacionais de direitos humanos

	Decisões nacionais	Promoção	Intercâmbio de informação	Coordenação de políticas	Monitoramento internacional	Decisões internacionais
Normas internacionais						
Normas internacionais (com exceções)						
Diretrizes internacionais						
Normas nacionais						
	Regime declarativo	Regime promocional	Regime promocional/de implementação	Regime de implementação	Regime de implementação/cumprimento forçado (<i>enforcement</i>)	Regime de cumprimento forçado (<i>enforcement</i>)

Fonte: Jack Donnelly, 1986, p. 603.

Na prática, os graus de institucionalidade dos diferentes regimes internacionais de direitos humanos são diferentes entre si, ao mesmo tempo em que todos evoluíram ao longo do tempo. A matriz de Donnelly pode ser de grande utilidade para rastrear e descrever as variações temporais entre regimes e ao longo do tempo. No entanto, não parece refletir de maneira precisa as funções realmente atribuídas aos órgãos dos regimes internacionais de direitos humanos. As funções de intercâmbio de informação e coordenação de políticas entre os Estados não são proeminentes no caso dos órgãos internacionais de direitos humanos, os quais não se baseiam no princípio de reciprocidade entre Estados. Neste artigo, propomos uma adequação da matriz de Donnelly, particularmente nas categorias que formam o eixo horizontal, partindo de uma análise descritiva explícita das principais funções dos órgãos dos regimes internacionais de direitos humanos.

Em termos gerais, as funções principais que foram atribuídas ou delegadas aos órgãos do regime internacional de direitos humanos são as de promoção, monitoramento e proteção dos direitos humanos. O Conselho de Direitos Humanos da ONU (Conselho DH), por exemplo, tem a função explícita de “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos” e, para isso, entre outras coisas, “[p]romoverá a educação e a aprendizagem sobre os direitos humanos”.²¹ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por sua vez, recebeu da OEA a incumbência de “promover a observância e a defesa dos direitos humanos”.²²

Por outro lado, os diferentes órgãos dos regimes internacionais de direitos humanos realizam um trabalho de monitoramento: o acompanhamento sistemático da implementação na prática por parte dos Estados das normas do regime em questão. Por exemplo, a CIDH “[o]bserva a situação geral dos direitos humanos nos Estados Membros e publica informes especiais sobre a situação existente em determinado Estado Membro”, ou “[r]ealiza visitas *in loco* aos países para analisar em profundidade a situação geral e/ou para investigar uma situação específica.”²³

Em termos gerais, os órgãos monitoram e, com base nisso, determinam o quanto os Estados cumprem ou não as normas do regime. O resultado desse exercício é geralmente a elaboração de uma série de recomendações concretas, que, não obstante, não são vinculantes para os Estados.

Alguns dos órgãos dos regimes internacionais de direitos humanos também cumprem funções que se relacionam com a proteção dos direitos humanos. A proteção implica a adoção de medidas de prevenção, mas também o estabelecimento de uma maquinaria institucional para a “exigibilidade”, ou seja, para a busca da verdade, da justiça e da reparação.²⁴ Para isso, as cortes europeia, interamericana e africana de direitos humanos, bem como a CIDH e os órgãos de tratados da ONU têm a faculdade ou competência de receber e considerar queixas, denúncias ou comunicações sobre casos concretos de violações dos direitos humanos por parte de Estados específicos e decidir sobre os méritos ou o fundo das denúncias.²⁵ Dessa maneira, em um esquema jurisdicional (no caso das cortes) ou quase jurisdicional (no caso dos outros órgãos), os órgãos internacionais de direitos humanos examinam e determinam se, no caso particular examinado, o Estado violou ou não os direitos humanos, e adotam uma série de “medidas de reparação”, as quais devem ser implementadas pelo Estado responsável

pela violação. Assim, além de monitorar, os órgãos internacionais de direitos humanos protegem os direitos humanos ao oferecerem um marco para a busca da verdade, da justiça e da reparação. Não obstante, as decisões adotadas nesses marcos podem ser vinculantes ou não vinculantes. Somente os órgãos propriamente jurisdicionais – a Corte EDH, a Corte IDH e a Corte ADHP – podem adotar sentenças vinculantes ou juridicamente obrigatórias para os Estados. Os outros órgãos – como a CIDH e os órgãos de tratados da ONU – adotam unicamente recomendações, que não são vinculantes.²⁶

Levando isso em conta, propõe-se no Quadro 3 uma matriz modificada, para analisar o grau de institucionalidade dos regimes internacionais de direitos humanos. De maneira particular, no eixo horizontal, correspondente aos graus de delegação de funções aos órgãos dos regimes internacionais, eliminam-se as colunas relativas ao intercâmbio de informação e a coordenação de políticas. À função de monitoramento acrescenta-se a de proteção mediante decisões não vinculantes (ou proteção “débil”) e a de proteção mediante decisões vinculantes (ou proteção “forte”). Nesse sentido, adapta-se também a tipologia de regimes internacionais que deriva do eixo horizontal da matriz da seguinte maneira: regime declarativo, promocional, de monitoramento, de proteção débil, de proteção forte e de cumprimento forçado (*enforcement*) (ver Quadro 3 abaixo).

4 • Níveis de institucionalidade dos regimes internacionais de direitos humanos existentes

Que “tipo” de regime internacional constituem os regimes internacionais de direitos humanos atualmente existentes?²⁷ Qual é o seu nível de institucionalidade? Eles evoluíram ao longo do tempo? Nesta seção, abordam-se estas perguntas para os regimes universal, interamericano, europeu e africano, aplicando-se a versão modificada da matriz de Donnelly.

Em 1948, havia uma situação de ausência total de um regime internacional de direitos humanos (ver o Quadro 3).²⁸ Com a criação da Comissão DH e a adoção da DUDH, surgiu o regime universal, em um primeiro momento como um incipiente regime declarativo e promocional, baseado unicamente em diretrizes internacionais (a DUDH) e em órgãos internacionais com uma limitada faculdade de promoção (RU1 no Quadro 3). Por outro lado, com a adoção da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), nasceu o regime interamericano, regime de tipo declarativo, baseado somente em diretrizes internacionais e ainda carente de um órgão internacional ao qual tivessem sido delegadas faculdades (RIA1 no Quadro 3).²⁹ Pouco tempo depois, com a entrada em vigor do Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH) em 1953 e o estabelecimento da Comissão Europeia de Direitos Humanos (Comissão EDH) e, sobretudo, da Corte EDH, instalou-se na Europa Ocidental um regime de proteção forte, baseado não em diretrizes internacionais, mas em normas internacionais (o CEDH) e dotado de um órgão que podia tomar decisões vinculantes. Mas o regime tinha então seus limites na obrigatoriedade de suas normas, pois a assinatura e ratificação do CEDH não era

obrigatória para todos os Estados membros do CE (RE1 no Quadro 3). Em suma, na primeira década após a Segunda Guerra Mundial, os regimes universal e interamericano apresentavam um desenvolvimento ainda incipiente, sendo apenas regimes declarativos e promocionais, enquanto que, desde o início, o regime europeu se adiantou claramente, assumindo já um grau importante de institucionalidade como regime de proteção forte.

O regime universal começou a desenvolver-se mais a partir do final da década de 1960 e, sobretudo, início da de 1970, quando a Comissão DH decidiu começar a envolver-se e monitorar situações de violações dos direitos humanos em países concretos.³⁰ Desde o primeiro momento, esse componente do regime universal baseou-se em normas internacionais sem exceções, ou seja, o fundamento normativo para o estabelecimento e a atuação da Comissão DH foi a própria Carta da ONU, de tal modo que suas funções de monitoramento eram em princípio aplicáveis a qualquer Estado membro dessa organização internacional. No entanto, na prática, a Comissão DH foi afetada por uma forte dinâmica de politização, exercendo seu trabalho de monitoramento de maneira seletiva, com frequência seguindo duplos padrões. Esses problemas afetaram de maneira decisiva sua legitimidade, o que propiciou eventualmente seu desaparecimento e a criação do Conselho DH. Desse modo, seus níveis de institucionalidade eram maiores “na teoria” do que na prática, já que realmente a Comissão DH aplicava exceções ao buscar implementar as normas internacionais e ao exercer suas funções de monitoramento. Por esse motivo, é mais exato situar esse componente e momento do regime universal no nível de normas internacionais com exceções no eixo vertical da matriz de classificação (RU2 no Quadro 3).

Por outro lado, com a entrada em vigor em 1969 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e, sobretudo, do PIDCP e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 1976, o regime universal continuou a se desenvolver e fortalecer com a adoção de uma ampla gama de tratados específicos de direitos humanos e o estabelecimento de seus correspondentes órgãos de implementação (ver Quadro 1). Órgãos de tratados como o Comitê de Direitos Humanos ou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (encarregados de monitorar a implementação do PIDCP e do PIDESC, respectivamente) começaram a receber e revisar informes periódicos dos Estados desde pelo menos o final dos anos 1970, mas somente no início da década de 1990 começaram a elaborar “informes de observações finais” realmente críticos, um trabalho de monitoramento significativo na prática (RU3a no Quadro 3). Por outro lado, alguns dos órgãos de tratados foram dotados da função de receber e considerar comunicações relativas a casos concretos de violações dos direitos humanos. As primeiras decisões sobre este tipo de comunicações foram tomadas pelo Comitê de Direitos Humanos perto do final da década de 1970 (RU3b no Quadro 3). O componente do regime universal baseado nos órgãos de tratados, não obstante, sustentou-se em normas internacionais com exceções, pois tanto a assinatura e ratificação dos tratados como o reconhecimento da competência dos órgãos de tratados para receber comunicações sobre casos concretos são voluntários para os Estados membros da ONU. De qualquer modo, no final da década de 1970, por meio dos órgãos de tratados, surgiu e se desenvolveu

um regime de monitoramento e um de proteção débil (RU3a e RU3b no Quadro 3), complementando assim o componente do regime baseado na Comissão DH. Desse modo, o regime universal dos direitos humanos não só cresceu em “tamanho” como se desenvolveu de maneira importante, aumentando seu grau de institucionalidade.

Como já foi sugerido, a Comissão DH da ONU foi substituída pelo Conselho DH em 2006. O novo órgão global de direitos humanos manteve as faculdades de monitoramento de sua antecessora, diversificando, porém, de maneira inovadora os mecanismos utilizados para isso, concretamente mediante o projeto e criação de seu Exame Periódico Universal (EPU). Por meio desse novo mecanismo de monitoramento, o Conselho DH realiza um exercício público de avaliação (baseado em um “diálogo construtivo”) da situação de direitos humanos em todos os países membros da ONU. Desse modo, a partir do estabelecimento do Conselho DH e particularmente do início da aplicação do EPU, o regime universal desenvolveu um pouco mais seus níveis de institucionalidade, ao basear-se na prática em uma norma internacional sem exceções (RU4 no Quadro 3). No Quadro 3, será possível notar como o regime internacional de direitos humanos da ONU avançou bastante desde seu nascimento em 1946 até hoje.

Quadro 3 • Matriz modificada. Níveis de institucionalidade e tipologia de regimes internacionais de direitos humanos

Obrigaçã/ Delegaçã	Decisões nacionais	Promoçã	Monitora- mento	Proteçã (decisões internacionais nã vinculantes)	Proteçã (decisões internacionais vinculantes)	<i>Enforcement</i> Decisões internacionais de cumprimento forçado
Normas interna- cionais (sem exceções)			RU4 (2006 em diante) RIA3 (1965- 1967 em diante)	RIA3 (1965- 1967 em diante)	RE2 (1994-1998 em diante)	
Normas interna- cionais (com exceções)			RU2 e RU3a (anos 1990 em diante) RAf1 (1986 em diante)	RU3b (anos 1970 em diante) RAf1 (1986 em diante)	RE1 (1953/ 1959 a 1994) RIA4 (1979 em diante) RAf2 (2004 em diante)	
Diretrizes interna- cionais	RIA1 (1948)	RU1 (1946/1948 a início dos anos 1970)	RIA2 (1959 a 1965-1967)			
Normas nacionais	Ausência de regime (Pré-1946)					
	Regime declarativo	Regime promocional	Regime de monitora- mento	Regime de proteçã débil	Regime de proteçã forte	Regime de cumprimento forçado (<i>enforcement</i>)

Fonte: Elaboração própria.

A evolução do regime interamericano foi ativada em 1959, com a criação da CIDH. A partir de então, mediante a elaboração de pesquisas sobre a situação dos direitos humanos na região, passou de um regime promocional a um de monitoramento, embora continuasse baseando-se unicamente em diretrizes internacionais (RIA2 no Quadro 3). Pouco tempo depois, a institucionalidade do regime se fortaleceu, graças a uma série de reformas na estrutura normativa e institucional da OEA. Em 1965, após uma reforma de seu estatuto, a CIDH recebeu um mandato de proteção, por meio da função de receber e considerar queixas individuais sobre casos concretos de violação de (alguns) direitos humanos por parte de qualquer membro da OEA. Por outro lado, em 1967 a OEA reformou sua Carta através do Protocolo de Buenos Aires, incluindo de maneira formal a CIDH entre os órgãos principais da Organização, e deu-lhe de maneira formal o mandato de monitorar e proteger os direitos humanos. Assim, o regime interamericano de direitos humanos se fortaleceu de maneira importante, adquirindo a faculdade de proteção (débil, ao emitir somente recomendações não vinculantes) e ao passar a fundamentar-se numa norma internacional sem exceções (para os membros da OEA), como é a Carta da própria Organização Regional (RIA3 no Quadro 3). O passo seguinte no desenvolvimento institucional do regime interamericano de direitos humanos foi dado com a adoção em 1969 e a entrada em vigor em 1978 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a qual criou a Corte IDH, que entrou em funcionamento apenas um ano depois, em 1979. Com a Corte IDH, o regime interamericano se tornou um regime de proteção forte (isto é, com capacidade de tomar decisões vinculantes para os Estados), embora baseado em normas internacionais com exceções, pois a ratificação da CADH e o reconhecimento da jurisdição da Corte IDH são voluntários para os Estados membros da OEA (RIA4 no Quadro 3).

Foi somente na década de 1980 que, no seio da Organização para a Unidade Africana (OUA, hoje União Africana, UA), surgiu o regime africano de direitos humanos, graças à entrada em vigor da Convenção Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) em 1986 e à criação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (Comissão ADHP) um ano depois. A Comissão ADHP recebeu um mandato claro de monitoramento, mediante a função de realização de investigações sobre situações de violações massivas dos direitos humanos e a consequente elaboração de informes e formulação de recomendações, bem como a consideração de informes periódicos dos Estados e o recebimento de comunicações sobre casos concretos de violação dos direitos humanos. Assim, surgiu na África um regime de monitoramento e de proteção débil (pois as resoluções da Comissão ADHP sobre casos concretos não são vinculantes), baseado em normas internacionais com exceções (a CADHP) (RAf1 no Quadro 3). Mais recentemente, em 2004, entrou em vigor o Primeiro Protocolo à CADHP, mediante o qual se criou a Corte ADHP, com capacidade para tomar decisões vinculantes com respeito a casos concretos, fazendo o regime africano evoluir para um regime de proteção forte, ainda baseado em normas internacionais com exceções, pois

tanto a ratificação da CADHP como o reconhecimento da jurisdição da Corte ADHP são opcionais para os Estados membros da UA (RAf2 no Quadro 3).

Como já foi indicado, a mais densa ou elevada institucionalidade dos regimes internacionais de direitos humanos encontra-se no regime europeu. Desde 1994, ficou explícito (mediante uma resolução da Assembleia Parlamentar do CE) que todo membro do CE devia fazer parte do CEDHLE.³¹ Desse modo, institucionalizou-se ainda mais o regime de proteção forte que estava em vigor na Europa havia décadas, ao fazer com que se baseasse em normas internacionais sem exceções (RE2 no Quadro 3). Hoje, o regime europeu situa-se assim na célula mais próxima possível do canto superior direito da matriz, a qual representa o nível mais alto de institucionalidade realmente possível, pois não devemos esperar (ao menos, não no futuro previsível) que os órgãos internacionais de direitos humanos adquiram faculdades de impor pela força suas decisões.

5 • Conclusões

Este artigo aplicou o conceito de regime internacional, característico das RI, ao denso arcabouço institucional internacional desenvolvido em torno dos direitos humanos. Demonstrou-se desse modo sua utilidade e precisão descritiva. De maneira mais destacada, o artigo retomou uma ferramenta analítico-descritiva proposta por Jack Donnelly há mais de três décadas, a qual tem sido em grande medida subutilizada pela literatura de RI (e certamente de outras disciplinas) sobre direitos humanos. Mais ainda, o artigo ajustou a matriz – e sua resultante tipologia de regimes internacionais – com base em uma análise empírica explícita das faculdades delegadas aos órgãos internacionais de direitos humanos, melhorando assim sua precisão e, portanto, sua utilidade como ferramenta analítico-descritiva.

Ao aplicar a matriz modificada aos principais regimes internacionais de direitos humanos existentes, o artigo demonstra a clara variação em seus níveis de institucionalidade, tanto entre os distintos regimes como ao longo do tempo. Neste último sentido, a matriz visibiliza tanto uma importante evolução histórica dos regimes internacionais de direitos humanos quanto seu nível atual de institucionalidade.

Esta conclusão nos apresenta de maneira inevitável uma pergunta de corte explicativo: esse desenvolvimento nos níveis de institucionalidade implicou um incremento similar nos níveis de cumprimento das normas do regime? Em outras palavras, uma institucionalidade maior implica melhores perspectivas em termos de vigência dos direitos humanos na prática? A literatura existente sugere fortemente que não. Como bem sabemos, apesar do desenvolvimento institucional dos regimes internacionais de direitos humanos e de sua aceitação formal por parte da maioria dos Estados, os indicadores agregados de respeito (ou antes, de violação) dos direitos humanos pouco se modificaram ao longo do tempo.³² A análise apresentada na seção anterior demonstra que os regimes internacionais

de direitos humanos não contam com a faculdade de forçar o cumprimento de suas normas ou das decisões de seus órgãos. Em outras palavras, não “têm dentes”. É esta a resposta ao paradoxo da falta de cumprimento apontada linhas acima? Ou há outros mecanismos transnacionais – como a pressão por parte de ativistas, a condicionalidade econômica ou comercial, ou a imposição pela força por parte das potências – ou nacionais – como o litígio e a mobilização social – que poderiam aumentar a eficiência do regime? Obviamente, estas são perguntas que fogem ao escopo deste artigo e que, portanto, deverão ser enfrentadas em projetos futuros de pesquisa.

NOTAS

1 • “Carta da Organização das Nações Unidas,” Organização das Nações Unidas, 24 de outubro de 1945, acesso em 19 jun. 2017, <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>. Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, San Francisco, Califórnia, Estados Unidos da América.

2 • “Declaração Universal de Direitos Humanos,” Organização das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948, acesso em 19 jun. 2017, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Mediante Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral.

3 • Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, em *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983): 1-21.

4 • Relações Internacionais, com maiúscula, entendidas como a disciplina acadêmica que estuda o fenômeno das relações internacionais, com minúscula. Chris Brown, *Understanding International Relations* (Londres: MacMillan Press, 1997): 3.

5 • Emilie Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality* (Princeton: Princeton University Press, 2013).

6 • Jack Donnelly, “International Human Rights: A Regime Analysis”, *International Organization* 40, no. 3 (1986): 599-642. Hasenclever, Mayer e Rittberger apontam que os regimes internacionais têm diferentes graus de “institucionalismo”,

o que entendem como “a visão de que as instituições (internacionais) importam”. O grau de institucionalismo depende de quão efetivos e resilientes sejam os regimes internacionais, isto é, em que medida alcançam certos objetivos ou cumprem certas funções e o grau em que conseguem manter-se vigentes e robustos diante de desafios exógenos, respectivamente. Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997): 2. A noção de “institucionalidade” utilizada neste artigo – entendida como o grau ou a medida em que as instituições internacionais se baseiam em normas internacionais obrigatórias e contemplam órgãos aos quais se delegaram faculdades para a tomada e implementação de decisões – é claramente distinta da de “institucionalismo” proposta por Hasenclever e seus coautores.

7 • Krasner define os princípios como “crenças de fato, causalidade e retidão”; as normas como “padrões de comportamento definido em termos de direitos e obrigações”; as regras como “prescrições ou proscricções específicas de ação”, e os procedimentos de tomada de decisões como as “práticas prevaletentes para tomar e implementar decisões coletivas”. Krasner, 1983, 2; ver também Hasenclever, Mayer e Rittberger,

1997, 8-22; cf. Donnelly, 1986, 599-605.

8 • “Declaração Universal de Direitos Humanos,” 1948, preâmbulo; “Declaração e Plano de Ação de Viena,” Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, Áustria, preâmbulo, art. 1.5, 25 de junho de 1993, acesso em 19 jun. 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

9 • “Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos,” Alto Comissariado para os Direitos Humanos, resolução 2200 A (XXI), art. 2, 16 de dezembro de 1966, entrada em vigor em 23 de março de 1976, acesso em 19 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Serrano e Vázquez afirmam que as “obrigações gerais” dos Estados no que se refere aos direitos humanos são as de respeitar, proteger, garantir e promover os direitos humanos. Sandra Serrano e Luis Daniel Vázquez, *Los Derechos en Acción. Obligaciones y Principios de Derechos Humanos* (México: FLACSO México, 2013): 58-82.

10 • Principalmente tratados vinculantes e declarações. Para os diferentes tipos de instrumentos internacionais de direitos humanos e as diferenças em seu grau de obrigatoriedade ou nos graus de força vinculante que implicam, ver Daniel O’Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2a ed. (México: OACNUDH e TSJDF, 2012): 51-72.

11 • Por simplicidade de termos e clareza analítica, doravante o artigo utiliza somente o termo “órgão(s)”, no qual se incluem os procedimentos (principalmente, os “procedimentos especiais” do Conselho de Direitos Humanos da ONU, como são as numerosas relatorias especiais, grupos de trabalho e figuras similares). Para uma lista completa e atualizada, ver “Procedimentos do Conselho de Direitos Humanos da ONU,” OHCHR, 27 de setembro de 2016, acesso em 19 jun. 2017, <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>.

12 • Somente no caso dos órgãos propriamente

jurisdicionais –p como a Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) ou a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (Corte ADHP) – essas decisões são vinculantes para os Estados. No caso dos outros órgãos do regime internacional, as decisões implicam somente a elaboração de recomendações. Ver Daniel O’Donnell, 2012.

13 • Esta classificação, não obstante, iria contra o princípio de indivisibilidade.

14 • Os regimes universal, europeu, interamericano e africano de direitos humanos são os regimes existentes que contam com um maior grau de institucionalidade. Existem tentativas mais recentes de desenvolvimento de uma estrutura de normas e órgãos de direitos humanos em outros espaços regionais, como o Oriente Médio e o sudeste da Ásia, ou inclusive em “espaços” culturais, como o mundo islâmico. Ver “Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,” ASEAN, 20 de julho de 2009, acesso em 19 jun. 2017, <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/Terms%20of%20Reference%20for%20the%20ASEAN%20Inter-Governmental%20CHR.pdf>; “Statute of the OIC Independent Permanent Human Rights Commission,” Organization of the Islamic Cooperation, OIC/IPCHR/2010/Statute, 30 de junho de 2011, acesso em 19 jun. 2017, <https://goo.gl/wfz86>.

15 • Evidentemente, nem todas as correntes teóricas de RI estariam de acordo sobre a importância ou relevância dessa institucionalidade do sistema internacional e, mais concretamente, sobre a área temática dos direitos humanos. Para uma discussão a respeito, ver Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, e Alejandro Anaya Muñoz, *Derechos Humanos en y desde las Relaciones Internacionales* (México: CIDE, 2014): 21-35.

16 • Extraído de Anaya Muñoz, 2014, 66-67.

17 • Anteriormente Comissão de Direitos Humanos.

18 • Anteriormente também a Comissão Europeia de Direitos Humanos.

19 • No âmbito dos instrumentos do DIDH, as diretrizes internacionais são as declarações, princípios, regras mínimas, diretrizes e demais instrumentos que não têm “caráter contratual” (“*softlaw*”). Esses instrumentos se diferenciam dos tratados, pactos, convênios e protocolos, que têm caráter contratual (“*hardlaw*”). Ver O'Donnell, 2012, 56.

20 • Aproximadamente quinze anos depois que Donnelly propôs sua matriz, Kenneth Abbot, Robert O. Keohane Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal desenvolveram detalhadamente o conceito de “legalização”, oferecendo uma ferramenta muito útil para explorar de modo sistemático os atributos formais dos regimes internacionais em geral. Mede-se a “legalização” de um regime internacional mediante três eixos ou dimensões particulares: obrigação, precisão e delegação. Kenneth Abbott *et al.*, “The Concept of Legalization”, *International Organization* 54, no. 3 (2000): 401-19. Desse modo, um regime internacional será mais legalizado na medida em que suas normas sejam mais obrigatórias e precisas e em que seus órgãos tenham maiores atributos para implementar normas e tomar decisões autoritativas.

21 • “Resolução 60/251,” Assembleia Geral da ONU, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006, §2, 5ª, acesso em 19 jun. 2017, http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf. Ênfase acrescentada.

22 • “Carta da Organização dos Estados Americanos,” OEA, 30 de abril de 1948, acesso em 19 jun. 2017, http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf. Entrada em vigor: 13 de dezembro de 1951, IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, Colômbia, art.106.

23 • “Mandatos e Funções da CIDH,” OAS, 24 de agosto de 2016, acesso em 19 jun. 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>.

24 • Serrano e Vázquez, 2013, 64-71.

25 • Os órgãos de tratados são uma série de comitês de especialistas estabelecidos por cada

um dos dez principais tratados ou protocolos facultativos de direitos humanos adotados no seio da ONU. Anaya Muñoz, 2014, 74-78.

26 • Anaya Muñoz, 2014, 68-90.

27 • Uma maneira diferente de abordarmos esta pergunta é sugerida por Hasenclever e seus coautores, os quais propõem abordagens diferentes para conceituar os regimes internacionais ou distintas visões ontológicas sobre eles: a abordagem behaviorista, a cognitiva e a formal. A behaviorista entende os regimes internacionais como uma série de *práticas* relacionadas com um grupo de regras ou convenções específicas. Por sua vez, a cognitiva enfatiza os *significados* intersubjetivos e os *entendimentos* compartilhados. Finalmente, a postura formalista insiste em verificar a *existência formal* de normas explícitas acordadas pelos Estados. Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, 14-7.

28 • A descrição da evolução histórica dos distintos regimes internacionais de direitos humanos e de suas funções é tirada de Anaya Muñoz, 2014, 68-90.

29 • Há quem diga que, com o tempo, a DUDH e a DADDH (ou ao menos alguns de seus artigos) se converteram em costume internacional e, portanto, adquiriram um estatuto de normas vinculantes. Por simplicidade na análise e, sobretudo, pela dificuldade que implicaria identificar um momento preciso no tempo em que tenham ocorrido essas mudanças, essa transformação não é tomada ou incorporada de maneira explícita na análise que segue.

30 • Durante suas primeiras duas décadas de existência, em plena Guerra Fria, a Comissão DH decidiu explicitamente não se envolver no monitoramento da situação de direitos humanos em países concretos (e, portanto, não assumir posturas críticas a respeito). Anaya Muñoz, 2014, 68-70.

31 • “Resolução 1031 (1994),” Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 14 de abril de 1994, acesso em 19 jun. 2017, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XXRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16442&lang=EN>. Por outro lado, em

1998, mediante o Protocolo No. 11 ao CEDH, os membros do CE optaram por eliminar a Comissão EDH e fortalecer a Corte EDH, tornando-a um órgão permanente.

32 • Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights*.

International Law in Domestic Politics, (Cambridge e Nova York: Cambridge University Press, 2000); Todd Landman, *Protecting Human Rights. A Comparative Study* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2005); Hafner-Burton, 2013.



ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ – México

Alejandro Anaya é Doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Essex, Inglaterra; Professor pesquisador da Divisão de Estudos Internacionais do Centro de Investigação e Docência Econômicas (CIDE). Também é colaborador da Incubadora do Programa de Política de Drogas (IPPD).

contato: aanayaibero@gmail.com

Recebido em Outubro de 2016.

Original em Espanhol. Traduzido por Karen Lang.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

UM EXERCÍCIO NOVO DE SUPERVISÃO INTERNACIONAL

**Mario Patrón, Santiago Aguirre Espinosa,
Stephanie Brewer, Sofía de Robina y María Luisa Aguilar**

- *O caso Ayotzinapa e a experiência do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI) no México* •

RESUMO

O desaparecimento de 43 estudantes em Ayotzinapa em 2014 se tornou um caso paradigmático de violação de direitos humanos. A indiferença do Estado mexicano diante da situação levou as famílias dos desaparecidos a exigir assistência técnica internacional, junto a organizações de defesa dos direitos humanos no país. O texto mostra o surgimento do Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI), suas estratégias, obstáculos, bem como os resultados de seu trabalho investigativo. Além de evidenciar a omissão do Estado no esclarecimento dos fatos, o GIEI mostrou o conluio entre atores estatais e não estatais em esquemas de criminalidade organizada relacionados com o caso. Por fim, essa experiência de supervisão internacional é considerada nova e relevante para outros esforços contra a impunidade no México e na América Latina, entre outras coisas, pela atenção que foi dada às vítimas e suas famílias.

PALAVRAS-CHAVE

Desaparecidos | Impunidade | Supervisão internacional | Ayotzinapa

1 • Introdução

Na noite de 26 de setembro de 2014, em Iguala, Guerrero, aconteceu um dos mais emblemáticos episódios de violação dos direitos humanos da história recente do México. As graves violações ocorreram quando um grupo de estudantes da Escola Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa,¹ de entre 17 e 25 anos, chegou à cidade de Iguala, Guerrero,² com a finalidade de “tomar” alguns ônibus para participar da comemoração do dia 2 de outubro, que a cada ano mantém viva no México a memória da repressão contra estudantes acontecida em 1968. Embora a retenção e o uso temporal dos ônibus pelos estudantes para suas atividades fossem habituais em Guerrero, em 26 de setembro a reação das autoridades não foi a habitual: policiais municipais de Iguala abriram fogo contra os estudantes para impedir que saíssem da cidade com os ônibus. Auxiliados por outras corporações e por civis, os policiais conseguiram impedir a passagem de cinco ônibus. Nesse episódio, foram detidos 43 estudantes, que posteriormente desapareceram.

O saldo da cruenta noite de Iguala foi brutal: 43 jovens estudantes desaparecidos;³ seis pessoas executadas, entre elas três alunos da escola normal, inclusive o caso de um jovem cujo corpo apareceu no dia seguinte em um lugar desabitado com sinais claros de tortura;⁴ ao menos quarenta pessoas ficaram feridas.⁵ Nessa noite, mais de 180 pessoas foram vítimas diretas de violações dos direitos humanos e cerca de setecentas pessoas foram vítimas indiretas.

O caso Ayotzinapa tornou-se um acontecimento paradigmático da indiferença frente aos desaparecimentos, mas também um caso emblemático do conluio entre atores estatais e não estatais em esquemas de criminalidade organizada, também denominada macrocriminalidade. A magnitude do número de vítimas, a proximidade entre Iguala e a capital do país, a imediata documentação do ocorrido por organizações de direitos humanos, a arraigada tradição de luta social no estado de Guerrero, bem como a força organizacional e moral dos pais e das mães dos desaparecidos são alguns dos fatores que explicam por que os eventos de 26 e 27 de setembro tiveram um impacto imenso na consciência pública nacional e internacional.

Neste artigo, tentaremos mostrar a relevância de uma das iniciativas tomadas pelas famílias para obter justiça: o Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI). Para isso, abordaremos primeiro o seu surgimento e, em seguida, descreveremos o trabalho realizado pelo Grupo no México, na medida em que estimamos que essa experiência pode ser relevante para outros esforços contra a impunidade no México e na América Latina. Por último, apresentaremos algumas conclusões e reflexões sobre a experiência que esse processo deixou.

2 • O surgimento do GIEI

O GIEI foi designado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para realizar um trabalho de assistência técnica internacional em busca, investigação, atenção

às vítimas e análise estrutural do caso, por proposta das famílias e seus representantes. Ao Centro Prodh,⁶ em particular, coube a coordenação da estratégia jurídica e internacional.

O processo que desembocou na criação do GIEI não foi simples. A partir da noite de 26 de setembro de 2014, as autoridades dos três níveis de governo se mostraram omissas em suas responsabilidades ante os fatos. A administração encabeçada por Enrique Peña Nieto omitiu-se nas primeiras horas e nos dias imediatamente posteriores, que são fundamentais em qualquer evento de desaparecimento forçado.

Diante da incapacidade das autoridades locais e da indiferença das autoridades federais, bem como da urgência e gravidade dos fatos, em 30 de setembro de 2014, as organizações de direitos humanos que acompanham as famílias solicitaram medidas cautelares perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Em 13 de outubro de 2014, instalou-se formalmente a mesa de cumprimento dessas medidas cautelares.⁷ Nessa reunião, os estudantes, as famílias e seus representantes decidiram solicitar, em presença da CIDH, que o Estado mexicano pedisse assistência técnica internacional a respeito da investigação do paradeiro dos alunos da escola normal desaparecidos.

Em 29 de outubro, as mães e os pais mantiveram um diálogo direto e tenso com o presidente da República, ao final do qual foram assinados diversos acordos. Entre esses acordos estava o compromisso do primeiro mandatário de aceitar e apoiar a assistência técnica da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.⁸ O presidente também se comprometeu a instruir que se permitisse a intervenção, com todas as facilidades, da Equipe Argentina de Antropologia Forense (EAAF), instituição com amplo reconhecimento na América Latina.

O Acordo de Assistência Técnica foi resultado de uma árdua negociação entre o Estado e os representantes das vítimas, facilitado pela própria CIDH. O Acordo estabeleceu que o mandato do Grupo seria de seis meses, podendo “estender-se pelo tempo necessário para o cumprimento de seu objetivo” (Cláusula 10).

Na composição final do Grupo entraram pessoas de ampla trajetória e reconhecido prestígio no continente. A CIDH designou para essa tarefa Claudia Paz y Paz, advogada guatemalteca que foi a primeira procuradora geral dessa república centro-americana; Ángela Buitrago, jurista colombiana, que atua como procuradora para casos de alto impacto na Colômbia; Carlos Martín Beristain, médico e psicólogo do País Basco, com longa trajetória em atenção a vítimas e em comissões da verdade; Francisco Cox, jurista chileno, com especialidade em direito penal; e Alejandro Valencia Villa, advogado colombiano, especialista em direito humanitário e direito internacional dos direitos humanos.⁹ O Grupo iniciou formalmente seus trabalhos em 2 de março de 2015.

A partir de novembro de 2014, a Procuradoria Geral da República (PGR) havia difundido amplamente uma versão, chancelada pelo procurador Jesús Murillo Karam

como a “verdade histórica” dos fatos.¹⁰ De acordo com essa narrativa, os 43 estudantes desaparecidos teriam ido a Iguala por uma motivação política. Conforme essa versão, os jovens teriam sido detidos por policiais municipais que, por sua vez, os teriam entregado a integrantes de uma organização criminosa. Estes, ao confundi-los com membros de um grupo rival, tiraram suas vidas para depois incinerar seus corpos numa pira humana em um lixão da localidade de Cocula, Guerrero, e finalmente ocultar todos os indícios restantes jogando-os num afluente próximo, denominado rio San Juan.

Essa narrativa, segundo a qual todos os estudantes, em um único grupo, teriam sido executados e depois incinerados, causou um impacto indelével nas famílias.¹¹ Também provocou um impacto social que se expressou em indignação e protestos.¹²

3 • O trabalho do GIEI no México

3.1. Primeira fase: da chegada ao México a seu primeiro relatório

Durante seu primeiro período, o GIEI construiu sua legitimidade como instância de supervisão internacional, mantendo uma interlocução constante tanto com o Estado como com as vítimas e seus representantes. Nesse primeiro momento as/os especialistas contaram com algumas condições básicas para realizar seu trabalho como, por exemplo, acesso aos centros de detenção para realizar entrevistas com alguns dos acusados em prisão preventiva. O GIEI decidiu comunicar à opinião pública os avanços e obstáculos em sua tarefa e, nos primeiros meses, divulgou seis boletins para a imprensa.¹³

Em 6 de setembro de 2015, o GIEI apresentou seu primeiro relatório,¹⁴ no qual conseguiu reconstruir integralmente os eventos do dia 26 de setembro de 2014, encontrando uma pluralidade de cenários criminosos e de momentos em que se perpetraram as agressões que não se reconhecia na versão oficial. Do mesmo modo, o relatório apresentou a identidade dos normalistas, esclareceu os motivos de sua presença na cidade de Iguala, e desmentiu as versões que criminalizavam as vítimas.

O GIEI também dedicou especial atenção à ausência de uma investigação efetiva durante as 72 horas posteriores aos eventos, bem como à falta de um exercício sistemático de uso de inteligência baseado em pesquisa científica para orientar esses esforços. Mas, em particular, o aporte mais significativo em termos da verdade do sucedido foi contestar a teoria oficial, mediante uma perícia independente que concluiu que a execução e posterior incineração dos 43 estudantes numa pira humana era cientificamente impossível de ser sustentada.

A apresentação do primeiro relatório do GIEI teve um impacto público inestimável tanto no México como no exterior.¹⁵ Múltiplas vozes internacionais da esfera dos direitos humanos também se pronunciaram em apoio ao GIEI.¹⁶ Mas esse relatório causou principalmente um impacto considerável nas famílias dos jovens desaparecidos.¹⁷

A primeira manifestação oficial do Governo Federal se deu através do Twitter, por parte do presidente Enrique Peña Nieto, poucas horas após o GIEI tornar público seu relatório. Por meio de várias mensagens, o primeiro mandatário disse, entre outras coisas: “O @ gobmx agradece novamente o trabalho do GIEI e o apoio da CIDH para a investigação desses fatos tão lamentáveis”.¹⁸

Por sua vez, a Procuradoria Geral da República emitiu a seguinte nota em nome do Governo Federal:

*[...] o Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou um relatório que é fundamental para a investigação. [...] Atendendo às instruções do Cidadão Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, os resultados e conclusões das entrevistas do trabalho de campo e dos estudos que os especialistas realizaram serão analisados a partir do dia de hoje e, no devido momento, a Procuradoria avaliará sua incorporação à averiguação prévia. [...] Que não restem dúvidas, o Governo da República pôs a disposição todos os seus recursos a fim de que neste caso não haja lugar para a impunidade.*¹⁹

A contundência do Primeiro Relatório do GIEI obrigou o presidente da República, um ano depois do primeiro encontro, a reencontrar-se com as famílias. Estas reclamaram do viés confirmatório com que se realizou a investigação e pediram a criação de uma unidade especializada para indagar o paradeiro dos jovens, além de apresentarem oito pontos que deveriam ser abordados em uma nova etapa do caso, conforme as recomendações das/dos especialistas.²⁰ A resposta do Estado foi a publicação de uma série de ações unilaterais que não respondiam às necessidades do caso ou às recomendações do GIEI.²¹

Em 19 de outubro de 2015, dentro do 156º Período de Sessões da CIDH, o GIEI apresentou seu relatório à Plenária de Comissários e Comissárias. Essa apresentação permitiu que se realizassem reuniões de trabalho nas quais se estabeleceram as condições para a renovação do mandato do GIEI.²²

3.2. Segunda fase: da renovação do mandato ao segundo relatório

Mesmo depois de se chegar a um compromisso junto à CIDH sobre as condições básicas para a continuidade do GIEI, com a criação de um escritório especializado para seguir com a investigação, continuaram a surgir obstáculos. O Estado não permitiu, por exemplo, que o GIEI entrevistasse alguns militares que tinham sido testemunhas excepcionais dos fatos.²³ Também negou ao GIEI acesso às prisões para entrevistar as pessoas processadas.²⁴

Para aumentar este clima adverso, ativou-se uma campanha midiática e política que buscou diminuir a legitimidade que o Grupo havia obtido com seu trabalho. De

início, a campanha centrou-se em desqualificar as procuradoras Ángela María Buitrago e Claudia Paz y Paz, apresentando-as como responsáveis por uma suposta manipulação de processos jurídicos na Colômbia e na Guatemala. Mais tarde, essa campanha incluiu o restante dos integrantes do GIEI, questionando a autoridade técnica e moral de Carlos Martín Beristain, Alejandro Valencia Villa e Francisco Cox.

Embora diversas organizações da sociedade civil²⁵ tenham exigido um posicionamento público do Estado para defender a relevância do trabalho de assistência técnica do GIEI, o Governo Federal não tomou nenhuma posição formal de respaldo. Diante desse silêncio, a própria CIDH se posicionou em defesa do GIEI.²⁶

Em 24 de abril de 2016, o GIEI apresentou seu “Relatório Ayotzinapa II. Avanços e novas conclusões sobre a investigação, busca e atenção às vítimas”. Nesse segundo relatório, o GIEI reiterou a enorme magnitude dos eventos e documentou novos episódios em lugares não investigados pela PGR. Concluiu também que houve participação omissa ou ativa de todas as corporações presentes naquela noite e demonstrou que o conluio entre a criminalidade e as estruturas estatais não se limitava ao município, mas abrangia outros níveis, em um esquema de macrocriminalidade.

O GIEI documentou a recusa da PGR em aprofundar linhas de investigação distintas no lixão de Cocula. O GIEI também mostrou graves irregularidades no levantamento e processamento das provas supostamente recolhidas no rio San Juan, bem como violações ao devido processo nos marcos da investigação. O GIEI publicou que a PGR não fizera uso de fotografias de satélites nem de tecnologia a laser, recomendadas desde seu primeiro boletim.²⁷

No parágrafo sobre os problemas na investigação de violações de direitos humanos no México, o GIEI explica os mecanismos que promovem a impunidade. Entre outros, refere-se ao formalismo e à burocracia que permeiam o sistema penal mexicano; à preponderância das provas testemunhais e confessionais sobre a geração de provas científicas e o uso de inteligência; às falhas na tomada de declarações e à deficiente capacidade analítica das provas; à preponderância da perspectiva de delinquência organizada acima da dos direitos humanos; à ênfase no número de pessoas detidas, em vez de na qualidade da investigação; à negação de informação às vítimas; às práticas de obstrução à justiça; à falta de meios tecnológicos na busca de desaparecidos; às deficiências nas inumações e exumações; à revitimização e criminalização dos humilhados e, finalmente, ao predomínio de uma atitude soberanista que limita a cooperação internacional.

O segundo relatório do GIEI causou, novamente, uma enorme repercussão no México e no exterior. Múltiplas vozes pronunciaram-se em apoio ao seu trabalho.²⁹ Não obstante, o encerramento do mandato do GIEI, quando a finalidade para o qual fora criado – descobrir o paradeiro dos estudantes – ainda permanecia sem solução – foi controvertido.³⁰

3.3. O mecanismo especial de acompanhamento determinado pela CIDH

A CIDH notificou, em 15 de abril de 2016, que o GIEI não continuaria seu trabalho porque o Estado não oferecera as condições necessárias para isso³¹ e, ao mesmo tempo, determinou a criação de um mecanismo especial de acompanhamento. A partir de então, iniciou-se um novo e árduo processo de negociação entre as famílias e o Estado para concretizar as características desse mecanismo. As famílias reivindicavam, em boa medida, que somente a supervisão internacional poderia oferecer garantias diante de uma investigação em que a justiça havia sido desviada e obstruída.

Sem dúvida, nas dificuldades para criar o mecanismo teve um peso determinante o distanciamento entre o México e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Esse distanciamento resultou em posturas inéditas do México diante da Comissão, contrárias ao fortalecimento do Sistema.

Após reuniões com representantes dos familiares, nos dias 27, 28 e 29 de julho de 2016, a CIDH determinou a formação do mecanismo especial de acompanhamento.³² Esse mecanismo tem as seguintes características: dará seguimento às medidas cautelares e às recomendações do GIEI; serão integrados ao menos dois assessores técnicos especiais que poderão visitar o México com a frequência e o tempo que sejam necessários, tendo acesso pleno aos expedientes e demais fontes de informação; e o Comissário da CIDH responsável pelo mecanismo realizará até quatro visitas ao México para supervisionar os trabalhos, entre agosto de 2016 e março de 2017, mais as visitas que se decidam para os anos seguintes. A Comissão foi enfática em apontar que as atividades do mecanismo não poderão ser interpretadas como limitadoras de outras competências que lhe outorga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

4 • As principais contribuições do GIEI

Embora o desenlace do processo de assistência técnica seja ainda incerto, é possível fazer um balanço preliminar do que significou a experiência do GIEI no México. Esse balanço de suas contribuições marca o caminho a seguir na agenda de justiça e verdade para as vítimas, ao mesmo tempo em que mostra a vitalidade e a relevância dos mecanismos internacionais de direitos humanos.

A contribuição do GIEI pode ser vista em pelo menos dois níveis: seus impactos diretos, vinculados ao esclarecimento do caso; e seus impactos indiretos, vinculados à profundidade e autonomia com que exerceu seu mandato no México.

4.1. Impactos diretos

4.1.1. Visibilização da centralidade das vítimas

Uma das contribuições mais importantes do GIEI, e que menos atenção pública recebeu, é o profundo respeito com que se comportou perante as vítimas. Além de documentar o

sofrimento das famílias, o relatório enfatiza a capacidade delas para organizar-se e exigir justiça. Destaca o GIEI: “A lembrança de seus filhos, a mobilização coletiva e a esperança de encontrá-los são elementos que ajudam os familiares a manter um laço com os desaparecidos”.³³

Abrir espaços para a participação ativa das vítimas nos processos de busca de justiça e verdade é apontado como indispensável. A insistência do GIEI na centralidade das vítimas motivou também que se combinasse a realização de um diagnóstico do impacto psicossocial nas famílias e nos estudantes. A realização desse estudo, incomum no México, possibilitou o aprofundamento nos impactos que os eventos e suas sequelas causaram nas pessoas.

4.1.2. Reconstrução de um evento criminal complexo a partir de múltiplas vozes e provas.

Mostrando que é possível reconstruir de outra maneira esses acontecimentos, os relatórios do GIEI recorrem a testemunhos de vítimas e sobreviventes, à reconstrução dos fatos, à evidência científica, a provas objetivas como análises de telefonia, conseguindo produzir uma narração compreensível. A clareza dos relatórios permite que sejam objeto de análise não só por especialistas, mas também por qualquer interessado no tema e, sobretudo, pelas próprias famílias.

Além disso, o GIEI mostra a importância de que uma investigação criminal se realize conforme um método científico, no qual surjam diversas linhas, evitando o viés confirmatório. Esse elemento contrasta com a apresentação de dados feita pela PGR, inclusive após os dois relatórios do GIEI. Além de caracterizar inadequadamente os fatos e de apresentar dados errôneos,³⁴ o relatório ministerial da PGR volta a gerar uma narrativa inacessível que perde de vista o enfoque de direitos humanos e a centralidade das vítimas.

4.1.3. Priorização da evidência científica e objetiva.

O GIEI publicou um parecer independente sobre dinâmica de fogo que concluiu pela impossibilidade da hipótese oficial. Essa conclusão seria confirmada também por uma perícia multidisciplinar realizada pela Equipe Argentina de Antropologia Forense (EAAF), apresentada no expediente de 9 de fevereiro de 2016.

A partir de uma rigorosa análise técnica, o GIEI e a EAAF concluíram que não há consistência entre a evidência científica e a evidência testemunhal, determinando que no lixão de Cocula não pode ter ocorrido o evento com o qual, em sua “verdade histórica”, a PGR pretendeu dar por resolvido o desaparecimento dos 43 estudantes. Com isso, tanto o GIEI quanto a EAAF contribuíram para que a discussão sobre a prova científica adquirisse maior relevância no esclarecimento dos fatos.

4.1.4. Identificação dos ambientes de macrocriminalidade subjacentes aos fatos.

O GIEI apontou a existência de estruturas criminosas em conluio com atores estatais

dos três níveis de governo, e não somente no nível municipal. Isto é, mostrou que o desaparecimento de 43 estudantes em uma noite não pode ter ocorrido com a conivência apenas de instituições municipais.

Em seu primeiro relatório, o GIEI destaca que: “O negócio que se desenvolve na cidade de Iguala poderia explicar a reação extremamente violenta e o caráter maciço do ataque, sua duração no tempo e inclusive o ataque posterior”³⁵ O GIEI documentou que, por ação ou omissão, mais forças estiveram envolvidas, mostrando também o alcance da delinquência transnacional e seu impacto na vigência dos direitos humanos.

4.1.5. Identificação de um caminho concreto e possível para esclarecer o paradeiro dos estudantes desaparecidos.

Com respeito ao futuro da investigação, o GIEI traçou uma rota clara e concisa a partir de vinte medidas que, se fossem tomadas, poderiam contribuir para que haja justiça e verdade no Caso Ayotzinapa. Essas recomendações são: unificar as distintas causas penais; evitar a fragmentação da averiguação; impedir a interferência no interrogatório da Subprocuradoria Especializada na Investigação de Delinquência Organizada (SEIDO), em virtude de que esta instância realizou a investigação de uma hipótese que se demonstrou insustentável; considerar outras violações de direitos humanos e delitos cometidos; tomar declarações de testemunhas pendentes; dar seguimento à informação de telefonia de supostos perpetradores e de estudantes; confrontar as provas balísticas recolhidas em diversas cenas com armas das diferentes polícias; seguir colaborando com Innsbruck e EAAF para as perícias genéticas; requerer a documentação militar relevante que não foi entregue; esgotar a investigação do possível transporte transnacional de drogas; plena identificação do quinto ônibus e possível falsidade nas declarações atinentes; investigar denúncias por maus tratos ou torturas; determinar responsabilidade por omissão dos órgãos de segurança presentes nos fatos; realizar a captura dos supostos responsáveis que continuam foragidos; investigar o patrimônio de supostos responsáveis; investigar a possível obstrução da investigação; difundir uma narrativa do caso concorde com a realidade e com as descobertas do GIEI; continuar com a busca dos estudantes desaparecidos; manter os espaços de diálogo e comunicação com os familiares; e, por último, garantir a segurança dos familiares e seus representantes.

4.2. Impactos indiretos

4.2.1. Elaboração de recomendações estruturais.

Graças à aproximação e ao estudo a fundo do caso Ayotzinapa, o Grupo de Especialistas revelou falhas estruturais. Falhas relacionadas à forma de realizar investigações em casos de violações dos direitos humanos, bem como à busca, atenção a vítimas, processamento de casos, políticas públicas, projeto institucional e legislação relacionada com o desaparecimento forçado, que, longe de gerar condições de não repetição, mantêm um contexto que propicia violações de direitos humanos e sua impunidade. Por essa razão,

as recomendações estruturais do GIEI incluem: reformas legais, mudanças de projeto institucional, mudanças de práticas e outras medidas de política pública.

No que se refere à Lei Geral para Prevenir e Punir os Desaparecimentos, por exemplo, o GIEI propôs aprovar com caráter de urgência, e com consulta prévia às vítimas e famílias, uma legislação integral sobre desaparecimento forçado.

Entre outras recomendações, as/os especialistas analisaram temas como a necessidade de melhorar as práticas de investigação da tortura; a criação de jurisdições especializadas em casos de violações de direitos humanos; a separação dos serviços periciais das procuradorias para garantir sua autonomia; a incorporação plena dos padrões do Protocolo de Minnesota para investigar possíveis execuções extrajudiciais; implementar uma política de Estado sobre direito à verdade, que reconheça as raízes históricas da prática do desaparecimento no México; a retirada paulatina das forças armadas de tarefas de segurança; e o aprofundamento da cooperação internacional para projetar mecanismos capazes de reverter a impunidade estrutural que prevalece no México.

4.2.2. Ampliação do debate público sobre os direitos humanos no México, para além de seus limites tradicionais.

A incidência na esfera pública é sem dúvida uma das maiores obrigações da defesa dos direitos humanos, e nisso o GIEI trouxe contribuições novas para o México. O GIEI tornou-se um ator público que conseguiu questionar a credibilidade do Estado mediante um trabalho sério e técnico. Ao fazê-lo, causou grande impacto na opinião pública, ampliando os limites tradicionalmente estreitos dentro dos quais são debatidas as questões de direitos humanos no México.

Essas contribuições mostram também que, diante da falta de credibilidade das instituições mexicanas de procuração e administração de justiça, a supervisão internacional pode ser uma potente ferramenta de transformação.

4.2.3. Construção de um modelo novo de supervisão internacional para combater a impunidade.

O GIEI foi um exercício inédito de supervisão internacional dentro de uma investigação criminal que pode ser replicado e coadjuvar a investigação de casos emblemáticos e de ambientes regionais³⁶ onde tenham acontecido processos de vitimização em massa.

O GIEI mostrou a potencialidade da cooperação internacional no México para combater uma impunidade estrutural que se sustenta em pactos de corrupção e silêncio; disso decorre sua transcendência e o interesse em buscar a melhor conclusão possível.

Para o Centro Prodh, que coordenou a interlocução entre o GIEI, o Estado e as famílias, alguns dos mais importantes traços do modelo GIEI que podem ajudar a pensar alternativas futuras para o México e outros países são os seguintes:

- Tratou-se de um mecanismo *in situ* que praticamente permaneceu no território mexicano enquanto esteve vigente, o que garantiu a proximidade necessária com os atores.
- Realizou a verificação em *tempo real*, quando a investigação que supervisionava não se encontrava plenamente concluída.
- Foi ativado sem que fosse necessário o *esgotamento de recursos internos*, dentro de um procedimento de medidas cautelares, o que impediu a consumação de algumas violações adicionais dos direitos das vítimas.
- Supervisionou uma *investigação criminal complexa* em que seus principais interlocutores eram os operadores reais do sistema de justiça.
- Tratou-se de um *mecanismo colegiado* com notáveis vantagens para enfrentar o desgaste em relação a instâncias unipessoais.
- Foi um mecanismo *interdisciplinar* que se enriqueceu com a complementariedade dos perfis e as especializações de seus integrantes.
- Contou com o *financiamento* adequado do Estado, o que lhe possibilitou realizar seu trabalho sem limitações orçamentárias.
- Pôde recorrer a *opiniões qualificadas de terceiros*, o que deu maior sustentação e profundidade à verificação.
- Reuniu uma compacta *equipe local de apoio* de profissionais mexicanos sérios e comprometidos que contribuíram para contextualizar com mais rapidez o trabalho do Grupo.
- Manteve durante todo o tempo um *equilíbrio entre a capacidade de interlocução de alto nível com o Estado e a de proximidade com as vítimas e seus representantes*, sustentado sempre por honestidade e transparência.
- Converteu-se num *ator público* e potencializou sua voz mediante o uso estratégico dos meios de comunicação, usando mais a linguagem da justiça do que a da diplomacia.

A partir disso, a experiência do GIEI deixou lições valiosas sobre a potencialidade e contínua evolução dos mecanismos internacionais de direitos humanos.

De outro ponto de vista, é necessário refletir sobre algumas questões deixadas pela experiência. Por exemplo, como aprofundar o cuidado das pessoas e instituições que permanecem em seus locais de origem depois da intervenção de mecanismos internacionais de proteção, quando estes afetam interesses poderosos ao revelar redes de corrupção.

Este dilema adquire especial relevância no que concerne às vítimas. Mas atinge também as organizações acompanhantes, que em termos estritamente políticos se tornam depositárias e herdeiras das animosidades que um exercício como esse pode provocar. Isso aconteceu, por exemplo, com o Centro Prodh, que enfrentou contextos adversos ao ser identificado no México como um dos principais apoiadores da experiência do GIEI.³⁷ Felizmente, o GIEI atuou com cuidado nessa dimensão ao não invisibilizar o trabalho das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nacionais. Não obstante, trata-se de uma questão sobre a qual sempre será necessário refletir.

5 • Conclusão: a luta pela justiça e pela verdade continua

Dolorosamente, o paradeiro dos 43 estudantes desaparecidos em 26 de setembro de 2014 continua sem esclarecimento. Os pais e as mães continuam em sua luta incansável para descobrir o paradeiro de seus filhos.

Para além do caso Ayotzinapa, não cessou a crise de violações dos direitos humanos que aflige o México. Apesar disso, e sem desconsiderar essa realidade, as contribuições do GIEI são inegáveis. Suas recomendações marcam o caminho para que haja justiça e verdade em face do desaparecimento dos estudantes. Na memória das vítimas e na memória coletiva, o GIEI deixou também uma marca indelével. Graças ao Grupo, hoje sabemos mais sobre os fatos do que quando o Governo Federal pretendia haver chegado à “verdade histórica”.

Além disso, seu impacto na agenda pública é imenso, tanto na abertura de novos espaços para a discussão dos direitos humanos no México como na geração de propostas para combater a crise de violações vivida pelo país, especificamente no que concerne aos desaparecimentos.

Os familiares dos 43 desaparecidos – junto com os seres queridos das seis pessoas executadas e dos mais de quarenta feridos – continuam exigindo que impere a justiça e não a impunidade, que prevaleça a verdade e não a mentira. Os dois relatórios do GIEI deram à luta desses pais e mães ferramentas sólidas para seguir adiante, ao mostrar que a razão e a evidência científica estão do seu lado.

Não obstante, o próprio GIEI, durante seus últimos dias no México, afirmou que a tarefa ficava inconclusa, recordando que a obrigação de esclarecer os fatos está fundamentalmente a cargo do Estado. Francisco Cox, um de seus integrantes, referindo-se a seu pesar pela persistente falta de esclarecimento e à responsabilidade do Estado nisso, declarou:

A verdade é que sinto muita tristeza por não ter podido dizer aos familiares onde estão seus filhos, mas também há uma satisfação e uma tranquilidade de consciência, de ter feito tudo o que foi possível [...] deixamos um documento que pode ser útil e que pode guiar algumas transformações legais para que a investigação em casos de alta complexidade melhore de maneira mais eficiente. [...] Quando alguém presta uma assistência técnica, quem a solicita deve querer ser auxiliado tecnicamente. O Estado nos disse que, em realidade, já não precisava de nossa ajuda.³⁸

Os testemunhos reunidos pelo GIEI em seu segundo relatório corroboram essa sensação conclusiva de ambivalência. De um lado, o fato de que essas vozes não se percam e sejam recuperadas neste exercício inovador de supervisão internacional mostra uma das mais importantes facetas do GIEI. Por outro lado, a dor que os testemunhos transmitem dá conta de tudo o que ainda está pendente.

Nas palavras de um dos pais: “Para nós, na verdade, a falta de nosso filho é muito dolorosa... Esse golpe não é desejável para ninguém, dói em nós minuto a minuto, segundo a segundo, e nos causa feridas profundíssimas... Quando morre um familiar é menos: nós o pegamos, carregamos, colocamos no caixão, levamos para enterrar e vamos vê-lo à hora que quisermos, mas neste caso do nosso filho, não saber nada é forte, a dor é forte.”³⁹

Apesar dessa realidade de dor, a passagem do GIEI pelo México deixou contribuições notáveis para a agenda dos direitos humanos e é uma experiência nova de supervisão internacional para a qual pode ser útil olhar neste momento em que é preciso pensar em horizontes inovadores para combater a impunidade que, lamentavelmente, campeia em muitos países da América Latina.

Como disse o GIEI em seu último relatório: “O caso Ayotzinapa significou para o país uma encruzilhada, da qual ele ainda tem de sair, e para isso é preciso um fortalecimento do Estado de direito e da defesa e do respeito pelos direitos humanos”.⁴⁰ Ayotzinapa é uma ferida aberta que somente a justiça e a verdade poderão fechar.

NOTAS

1 • As escolas normais rurais foram criadas imediatamente depois da Revolução Mexicana para formar professores e professoras que levariam as primeiras letras às comunidades camponesas e indígenas mais excluídas.

2 • O estado de Guerrero localiza-se no sul do México e a cidade de Iguala no norte deste estado. Durante a última década, Guerrero ocupou os últimos lugares nacionais nos índices de desenvolvimento humano e os primeiros no que se refere à violência e criminalidade. Seu histórico em direitos humanos é o pior do país.

3 • Seus nomes: 1) Felipe Arnulfo Rosa, 2) Benjamín Ascencio Bautista, 3) Israel Caballero Sánchez, 4) Abel García Hernández, 5) Emiliano Alen Gaspar de la Cruz, 6) Doriam Gonzáles Parral, 7) Jorge Luis Gonzáles Parral, 8) Magdaleno Rubén Lauro Villegas, 9) José Luis Luna Torres, 10) Mauricio Ortega Valerio, 11) Jesús Jovany Rodríguez Tlatempa, 12) Abelardo Vázquez Peniten, 13) Adan Abraján de la Cruz, 14) Christian Tomás Colón Garnica,

15) Luis Ángel Fransico Arzola, 16) Carlos Lorenzo Hernández Muñoz, 17) Israel Jacinto Lugarido, 18) Julio César López Patolzin, 19) José Ángel Navarrete González, 20) Marcial Pablo Baranda, 21) Miguel Ángel Mendoza Zacarías, 22) Alexander Mora Venancio, 23) Julio César Ramírez Nava, 24) Luis Ángel Abarca Carrillo, 25) Jorge Álvarez Nava, 26) José Ángel Campos Cantor, 27) Jorge Aníbal Cruz Mendoza, 28) Giovanni Galindes Guerrero, 29) Jhosivani Guerrero de la Cruz, 30) Cutberto Ortiz Ramos, 31) Everardo Rodríguez Bello, 32) Christian Alfonso Rodríguez Telumbre, 33) Martín Getsemaniy Sánchez García, 34) Jonás Trujillo González, 35) José Eduardo Bartolo Tlatempa, 36) Leonel Castro Abarca, 37) Miguel Ángel Hernández Martínez, 38) Carlos Iván Ramírez Villarreal, 39) Jorge Antonio Tizapa Legideño, 40) Antonio Santana Maestro, 41) Marco Antonio Gómez Molina, 42) César Manuel Gonzáles Hernández y 43) Saúl Bruno García.

4 • Seus nomes: os estudantes Daniel Solís Gallardo, Julio César Ramírez Nava e Julio César Mondragón

Fontes, cujo corpo apareceu com sinais terríveis de tortura. Assim como a senhora Blanca Montiel Sánchez, o jovem jogador de futebol da Equipe Avispones de Chilpancingo David Josué García Evangelista, e o motorista do ônibus dessa equipe Víctor Manuel Lugo Ortiz.

5 • Entre os feridos está Aldo Gutiérrez Solano, que até hoje permanece em estado de consciência mínimo, e Edgar Andrés Vargas, que sofreu a perda do maxilar por ferida de bala y que até hoje não concluiu seu processo de cirurgias.

6 • Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

7 • Mais informações sobre o evento: “NOTA INFORMATIVA: Mesa de Implementación de Medidas Cautelares Solicitadas por la CIDH,” TLACHINOLLAN, 13 de outubro 2014, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.tlachinollan.org/nota-informativa-mesa-de-implementacion-de-medidas-cautelares-solicitadas-por-la-cidh/#prettyPhoto>.

8 • A minuta assinada pelas famílias e pelo presidente da República pode ser consultada em: “Reunión,” *Animal Político*, s.d., acesso em 6 jun. 2017, <https://es.scribd.com/document/244955468/Documento-Reunion-doc>.

9 • A integração do GIEI foi anunciada pela CIDH no comunicado de imprensa que pode ser consultado em: “Grupo Interdisciplinario de Expertos Inicia en Sede CIDH su Trabajo sobre el Caso de los Estudiantes de Ayotzinapa, México,” OAS, 30 de janeiro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/008.asp>.

10 • A entrevista coletiva em que foi cunhada essa expressão pode ser consultada em: “Conferencia de Prensa del Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam,” PGR, 7 de novembro de 2014, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol14/Nov/b21214.shtm>.

11 • Em suas primeiras declarações após a difusão dessa versão, as famílias declararam no Centro Prodh: “La VERDAD HISTÓRICA es la de los padres de LOS 43,” vídeo de Youtube, 56:07, publicado por

Mr. Politikon Zoon, 28 de janeiro de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=OR7JIXPmMVM>.

12 • As manifestações sobre este anúncio estão entre as mais maciças da história recente do México. Assim pode-se ver em: Astrid Rivera, Pedro Villa y Caña e Ana Anabitarte, “Claman Justicia en 33 Países.” *El Universal*, 21 de novembro de 2014, acesso em 6 jun. 2017, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/claman-justicia-en-33-paises-220552.html>. Stella Calloni, Enrique Gutiérrez e Armando G. Tejeda, “Multitudinarias Movilizaciones de Solidaridad en Ciudades del Mundo.” *La Jornada*, 21 de novembro de 2014, acesso em 6 jun. 2017, [#20NovMx Justicia para Ayotzinapa](http://www.jornada.unam.mx/2014/11/21/politica/010n1pol.),” *El País*, 21 de novembro de 2014, acesso em 6 jun. 2017, http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/21/actualidad/1416529393_422883.html.

13 • Os comunicados de imprensa do GIEI podem ser consultados em: Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Ayotzinapa, 2017, acesso em 6 jun. 2017, <http://prensageiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!prensa/c1rv5/page/2>.

14 • O Primeiro Informe do GIEI pode ser consultado em: “Informe Ayotzinapa,” Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), 2016, acesso em 6 jun. 2017, <https://drive.google.com/file/d/0B1ChdondilaHNzFHaEs3azQ4Tm8/view?pref=2&pli=1>.

15 • Alguns dos impactos na mídia podem ser consultados em: Paulina Villegas, “Experts Reject Official Account of How 43 Mexican Students Were Killed.” *The New York Times*, 7 de setembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2015/09/07/world/experts-reject-official-account-of-how-43-mexican-students-vanished.html>; Juan Paullier, “México: Así Reaccionó el Gobierno al Informe sobre los Estudiantes de Ayotzinapa.” *BBC Mundo*, 6 de setembro 2015, acesso em 6 jun. 2017, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150906_mexico_estudiantes_informe_ayotzinapa_giei_reaccion_gobierno_jp.

- 16 • Alguns dos principais pronunciamentos foram: “En la Víspera del Segundo Aniversario del Caso Ayotzinapa, el Gobierno Mexicano Continúa Aferrándose a la ya Desacreditada ‘Verdad Histórica,’” WOLA, 22 de setembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <https://www.wola.org/es/2016/09/en-la-vispera-del-segundo-aniversario-de-ayotzinapa-el-gobierno-mexicano-continua-aferrandose-la-ya-desacreditada-verdad-historica/>; “Organizaciones de Derechos Humanos expresan apoyo para avanzar en la investigación de los 43 Desaparecidos en México,” Amnistía Internacional et al., 8 de dezembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/12/08/organizaciones-de-derechos-humanos-expresan-apoyo-para-avanzar-en-la-investigacion-de-los-43-desaparecidos-en-mexico/>.
- 17 • O vídeo completo da entrevista coletiva, relevante como testemunho do que as mentiras da versão oficial causaram nas famílias, pode ser consultado em: “Familias Ayotzinapa se pronunciarán sobre las revelaciones del GIEI de la CIDH,” vídeo do Youtube, 1:36:40, publicado por Miguel Agustín Pro Juárez, 6 de setembro de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=UlmW0msPjuU>.
- 18 • Ver em: Enrique Peña Nieto, mensagem no Twitter, 6 de setembro de 2015, 12:34, <https://twitter.com/search?q=from%3AEPN%20since%3A2015-09-05%20until%3A2015-09-07&src=typd&lang=es>.
- 19 • A mensagem pode ser consultada em: “Palabras de la Procuradora General de la República, Arely Gómez González,” PGR, 6 de setembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <https://goo.gl/pnqpCN>.
- 20 • Os oito pontos apresentados ao presidente podem ser consultados em: “Familias de Ayotzinapa Presentan 8 Exigencias Esenciales a Peña Nieto,” Centro Prodh, 24 de setembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1650:2015-09-24-18-58-03&catid=209:front-rokstories&lang=es.
- 21 • Os pontos unilaterais apresentados pela Presidência podem ser consultados em: “Peña Presenta 6 Compromisos; Padres de los 43 Dicen que es Insuficiente,” *Milenio*, 24 de setembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, http://www.milenio.com/politica/reunion_pena_y_papas-normalistas_y_pena-pena_y_papas-normalistas_0_597540489.html.
- 22 • As condições podem ser consultadas em: “Firman Estado Mexicano y GIEI Compromisos para dar seguimiento al trabajo sobre el Caso Ayotzinapa,” OAS, 20 de outubro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-boletin-2015-10-20.pdf>.
- 23 • As declarações do General Secretário da Defesa Nacional a esse respeito podem ser consultadas em: “No Voy a Permitir que Interroguen a Mis Soldados’ Por Caso Ayotzinapa: Cienfuegos,” *Aristegui Noticias*, 6 de outubro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <http://aristeginoticias.com/0610/mexico/no-voy-a-permitir-que-interroguen-a-mis-soldados-por-caso-ayotzinapa-cienfuegos/>.
- 24 • Segundo Informe GIEI, p. 572.
- 25 • Ver, por exemplo, os comunicados de imprensa circulados pelas organizações nacionais e internacionais Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Open Society Justice Initiative, e Robert F. Kennedy Human Rights, que podem ser consultados em: “OSC Internacionales Denuncian Campaña de Desprestigio Contra GIEI en Caso Ayotzinapa,” Centro Prodh, 5 de fevereiro de 2016, acesso em 6 jun. 2017, http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1772%3A2016-02-05-17-17-35&catid=209%3Afront-rokstories&lang=es.
- 26 • O comunicado de imprensa pode ser consultado em: “CIDH Expresa Confianza y Respaldo a Expertas y Expertos Independientes

Miembros del GIEI,” OAS, 28 de janeiro de 2016, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/006.asp>.

27 • O GIEI propôs o uso da tecnologia LIDAR no boletim de 6 de novembro de 2015; pode ser consultado em: “Presenta el GIEI las Características de la Segunda Parte de su Mandato y los Desafíos que ha Enfrentado para su Ejecución,” GIEI, 6 de novembro de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <http://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/single-post/2015/11/06/Presenta-el-GIEI-las-caracter%C3%ADsticas-de-la-segunda-parte-de-su-mandato-y-los-desaf%C3%ADos-que-ha-enfrentado-para-su-ejecuci%C3%B3n>.

28 • Ver, por exemplo: Jan Martínez Ahrens, “La Comisión de Expertos Acusa al Gobierno de Obstruir el Caso Ayotzinapa.” *El País*, 25 de abril de 2016, acesso em 6 jun. 2017, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/24/mexico/1461469508_584523.html; Kirk Semple e Elisabeth Malkin, “Inquiry Challenges Mexico’s Account of How 43 Students Vanished.” *The New York Times*, 24 de abril de 2016, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.nytimes.com/2016/04/25/world/americas/inquiry-challenges-mexicos-account-of-how-43-students-vanished.html?smprod=nytcore-iphone&smid=nytcore-iphone-share&r=0&ref=nyt-es>; David Agren, “Outside Experts Condemn Mexico’s Inquiry into 43 Missing Students.” *The Guardian*, 25 de abril de 2016, acesso em 6 jun. 2017, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/24/mexico-43-missing-students-investigation-iachr-report>.

29 • Ver, por exemplo: “Mensaje del Vocero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Rupert Colville,” HCHR, abril de 2016, acesso em 6 jun. 2017, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=810:giei-mensaje-del-vocero-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-rupert-colville&Itemid=266; José Miguel Vivanco, “Carta a la Procuradora General de la República sobre la Crisis de Derechos

Humanos en México.” Human Rights Watch, 28 de abril de 2015, acesso em 6 jun. 2017, <https://www.hrw.org/es/news/2015/04/28/carta-la-procuradora-general-de-la-republica-sobre-la-crisis-de-derechos-humanos-en>.

30 • Ver, por exemplo: “Entrega el GIEI Ruta de Seguimiento sobre su Trabajo en la Investigación del Caso Ayotzinapa,” GIEI, 1º de maio de 2016, acesso em 6 jun. 2017, <http://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/single-post/2016/05/01/Entrega-el-GIEI-ruta-de-seguimiento-sobre-su-trabajo-en-la-investigaci%C3%B3n-del-caso-Ayotzinapa>.

31 • A CIDH tornou pública sua decisão em um comunicado disponível em: “Informe sobre el 157º Período de Sesiones de la CIDH,” OAS, 13 de junho de 2016, acesso em 6 jun. 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/049A.asp>.

32 • A resolução pode ser consultada em: “Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Resolución 42/16,” CIDH, acesso em 6 jun. 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC409-14-ES.pdf>.

33 • “Informe Ayotzinapa,” GIEI, 266.

34 • O parecer completo é público e pode ser consultado em: “Dictamen Sobre el Basurero de Cocula,” Equipe Argentina de Antropologia Forense, fevereiro de 2016, acesso em 6 jun. 2017,; <http://www.eaaf.org/files/dictamen-sobre-el-basurero-cocula-feb2016.pdf>.

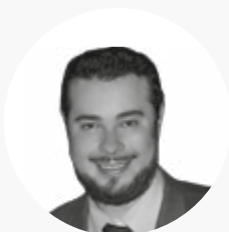
35 • “Informe Ayotzinapa,” GIEI, 321.

36 • Por exemplo, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH) na Guatemala convocou recentemente uma oficina sobre as *Lições aprendidas na colaboração internacional para o cumprimento dos direitos humanos e o combate à impunidade*, na qual analisou diferenças e semelhanças entre a CICIG da Guatemala, a OACNUDH da Colômbia, o GIEI e a Missão de Apoio contra a Corrupção e a Impunidade em Honduras (MACCIH), guardadas evidentemente as diferenças de mandato e contexto.

37 • Ver, por exemplo, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/roberto-rock/>

nacion/2016/04/1/ayotzinapa-el-cerco.
38 • Cfr. "Nos vamos de México con mucha tristeza, dicen expertos del GIEI", Animal Político, 26 de abril de 2016. Pode-se consultar em: <http://www.>

animalpolitico.com/2016/04/nos-vamos-de-mexico-con-mucha-tristeza-dicen-expertos-del-giei/.
39 • "Informe Ayotzinapa," GIEI, 331.
40 • "Informe Ayotzinapa," GIEI, Introducción.



MARIO PATRÓN – México

Mario Patrón Sánchez é advogado pela Universidade Iberoamericana, Cidade do México, tem mestrado em Direitos Humanos e Democracia pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO). É diretor do Centro Miguel Agustín Pro Juárez AC (Prodh).

contato: direccion@centroprodh.org.mx

Recebido em fevereiro de 2017.
Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA – México

Santiago Aguirre Espinosa é advogado pela Universidade de Monterrey. Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Faculdade Latino-americana de Ciências sociais (FLACSO). É Subdiretor do Centro Miguel Agustín Pro Juárez AC (Prodh) no México.

contato: subdireccion@centroprodh.org.mx

Recebido em fevereiro de 2017.
Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



SOFÍA DE ROBINA – México

Sofía de Robina é advogada do Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC (Centro Prodh), integrante da Frente pela liberdade de expressão e protesto social.

contato: internacional3@centroprodh.org.mx

Recebido em fevereiro de 2017.
Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



STEPHANIE BREWER – *EUA*

Stephanie Brewer é coordenadora da área internacional do Centro Miguel Agustín Pro Juárez AC (Prodh) e especialista em processos de exigibilidade de direitos individuais e coletivos, mediante o uso de ferramentas nacionais e internacionais.

contato: internacional@centroprodh.org.mx

Recebido em fevereiro de 2017.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



MARÍA LUISA AGUILAR – *México*

María Luisa Aguilar é integrante da área internacional do Centro Miguel Agustín Pro Juárez AC (Prodh) e especialista em processos de exigibilidade de direitos individuais e coletivos, mediante o uso de ferramentas nacionais e internacionais.

contato: internacional2@centroprodh.org.mx

Recebido em fevereiro de 2017.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

OS CRIMES CONTRA A HUMANIDADE EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

Marlon Alberto Weichert

- *O padrão sistemático da violência no Brasil* •

RESUMO

Embora em um contexto de aparente normalidade democrática, o Brasil apresenta um quadro de violência que atinge de maneira sistemática e generalizada um segmento da população: jovens, negros e pobres. O autor apresenta dados recolhidos por pesquisas anuais sobre violência no país, os quais evidenciam como esse grupo social é vítima preferencial (seja através de homicídios em geral, da violência policial ou do encarceramento em massa). O caráter sistemático desta violência, assim como a omissão do Estado brasileiro em reverter este cenário, são elementos que possibilitariam a caracterização desta situação dentro do conceito de crime contra humanidade, descrito no Estatuto de Roma e ratificado pelo Brasil em 2002.

PALAVRAS-CHAVE

Violência | Jovens negros e pobres | Crimes contra humanidade | Brasil

1 • Introdução

O conceito de crime contra a humanidade foi desenvolvido sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, para dar resposta no ambiente do direito penal internacional às gravíssimas violações aos direitos humanos perpetradas pelo governo nazista alemão. Sob as regras dos crimes de guerra então vigentes, a perseguição a segmentos da população civil do próprio país não era punível. Assim, o conceito de crime contra a humanidade foi aplicado para evitar que a perseguição a cidadãos nacionais não ficasse impune.¹ O primeiro documento internacional a fixar o conceito foi o Estatuto do Tribunal de Nüremberg.²

Essa definição foi paulatinamente se consolidando – com ajustes – no curso da segunda metade do século XX, até que o artigo 7º, do Estatuto de Roma, de 1998, que criou o Tribunal Penal Internacional – ratificado e promulgado pelo Brasil em 2002,³ – definiu que:

Crimes Contra a Humanidade

Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por ‘crime contra a humanidade’, qualquer um dos atos seguintes, quando cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

- a) Homicídio;*
- b) Extermínio;*
- c) Escravidão;*
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;*
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;*
- f) Tortura;*
- g) Agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;*
- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3º, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;*
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;*
- j) Crime de apartheid;*
- k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.*

Até recentemente, a comunidade jurídica relacionava a prática de crimes contra a humanidade a contextos de conflitos armados e regimes autoritários (ditaduras). Entretanto, uma nova fronteira tem começado a ser explorada no direito penal internacional em relação à situação de países que, estando numa situação de aparente normalidade democrática, revelam situações de violência sistemática ou generalizada, contra determinados segmentos da população.

No âmbito do Tribunal Penal Internacional, o Escritório do Procurador tem conduzido exames preliminares para a eventual caracterização de crimes contra a humanidade relacionados com a repressão violenta, na Ucrânia, a manifestações públicas realizadas contra o governo em 2014. Pode-se citar também o caso de Honduras, no qual o Escritório do Procurador examinou os episódios de violência ocorridos entre 2010 e 2014, iniciados na esteira do golpe de Estado, mas que permaneceram mesmo após a retomada da “normalidade” democrática. O Procurador arquivou o caso, sob o fundamento de que não havia evidências suficientes de que os graves atos eram parte de um ataque contra setores da população,⁴ mas ressaltou que a situação de Honduras era *borderline*, ou seja, estava no limite para efetivamente caracterizar um crime contra a humanidade.

Em 2016, a organização internacional *Open Society Foundations* (OSF), em parceria com cinco instituições de direitos humanos mexicanas,⁵ publicou um relatório denominado “Undeniable Atrocities – Confronting Crimes against Humanity in Mexico” (Inegáveis Atrocidades – Enfrentando Crimes contra a Humanidade no México, em tradução livre),⁶ fruto de uma pesquisa de quatro anos naquele país sobre a natureza e a extensão da violência persistente, e concluiu que há elementos para acreditar que – de acordo com os padrões de análise utilizados pelo Escritório do Procurador do Tribunal Penal Internacional – tanto o Estado, como atores não-estatais, cometeram crimes contra a humanidade. Segundo o relatório, em nove anos (entre dezembro de 2006 e de 2015), 150 mil pessoas foram intencionalmente mortas no México pelos cartéis de drogas e pelas forças de segurança federais e dos Estados, além de terem sido perpetrados inúmeros casos de desaparecimentos forçados e de torturas.⁷

No presente artigo, partimos dessa leitura recente do Tribunal Penal Internacional e de organizações não-governamentais de direitos humanos, em relação aos casos acima mencionados, para refletir sobre a situação da violência no Brasil e os riscos de ela também vir a caracterizar a prática de crimes contra a humanidade.

2 • Violência no Brasil

Entre 2004 e 2007, morreram vítimas de homicídio no Brasil aproximadamente 206 mil pessoas, o mesmo número que em 62 conflitos armados no mundo⁸ e bem mais do que no exemplo mexicano, referido pela OSF.

No Brasil, “um país sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos violentos, consegue-se exterminar mais cidadãos do que na maior parte dos conflitos armados existentes no mundo”.⁹ E, de fato, segundo dados da Organização Mundial de Saúde, no ano de 2012 o Brasil teria respondido por cerca de 13,5% de todos os homicídios cometidos no mundo (ainda que concentre 2,8% da população mundial) e por cerca de 38,85% daqueles perpetrados nos países da América Latina.¹⁰ O país seria o 7º mais violento do mundo, atrás de El Salvador, Trinidad e Tobago, Colômbia, Ilhas Virgens (EUA), Guatemala e Venezuela, todos na América do Sul e Central e o “campeão” de mortes por homicídio entre os doze mais populosos.¹¹

Mais relevante ainda, para fins do conceito de crimes contra a humanidade, é que a violência no Brasil é seletiva. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2015, 54% das vítimas de morte violenta eram jovens.¹² A pesquisa do Mapa da Violência 2015 confirma esse panorama, apontando que, no ano de 2012, morreram vítimas de homicídio 285% a mais de jovens (15 a 29 anos) do que não jovens. Ou seja, que “a cada não jovem morrem, proporcionalmente, perto de quatro jovens”.¹³ Ela também é seletiva em razão da cor da pele, pois 73% das vítimas fatais é preta ou parda.¹⁴

Em suma, a violência atinge de modo intensamente desigual os jovens negros, quase sempre pobres, que são as vítimas de homicídios em 41% dos casos.¹⁵ Morrem cerca de 2,5 jovens negros para cada jovem branco, segundo o Mapa da Violência 2012,¹⁶ enquanto a predominância de negros na população do país é de 51%.¹⁷

Por outro lado, o país apresenta índices altos de encarceramento, com 607 mil presos em 2014, o que o posicionava como a quarta maior população carcerária do planeta, atrás de Estados Unidos,¹⁸ China¹⁹ e Rússia.²⁰ Em termos de taxa de encarceramento, ocupava a trigésima quarta posição entre 222 países e territórios de países, com 300 presos para cada cem mil habitantes.²¹ Entre os vinte países que possuem as mais extensivas populações de presos, está na quarta colocação, precedido de Estados Unidos,²² Rússia²³ e Tailândia.^{24 25}

Os jovens negros e pobres são, não por acaso, a população mais afetada. De fato, 67% da população carcerária é composta por negros e 56% são jovens entre 18 e 29 anos, enquanto essa faixa etária corresponde a apenas 21,5% do conjunto populacional.²⁶ Há 2,5 jovens presos para cada não jovem.²⁷ Finalmente, 68% não tem o ensino fundamental completo e 15% não frequentou a escola, o que revela a origem social.²⁸

A esse cenário se soma a violência estatal – 3.345 civis foram mortos por policiais em 2015, mais de 9 por dia, 5,7% do total de mortes.²⁹ Embora não estejam disponíveis análises qualitativas de âmbito nacional sobre o perfil das vítimas da violência estatal, recente estudo realizado no Município de São Paulo revelou que 64% dos mortos em intervenções policiais eram negros³⁰ (embora os negros representem apenas 37% da população municipal).³¹ Ademais, 85% dos mortos são jovens com menos de 30 anos. A

cada 100 mil jovens que moram na cidade, 21 foram mortos pela polícia em 2014. Entre maiores de 30 anos, a taxa é de 2 para 100 mil habitantes.

Há, portanto, um mesmo grupo social – os jovens, negros e pobres – que sofre as 3 dimensões de violência: são as vítimas preferenciais dos homicídios em geral, dos homicídios praticados pelas forças públicas e, ainda, os encarcerados massivamente.

3 • Aproximação com os crimes contra a humanidade

Como visto, a violência mais severa no Brasil, seja a resultante da criminalidade em geral como aquela decorrente da intervenção estatal, mira praticamente o mesmo segmento da sociedade – a população jovem, negra e pobre. A vulnerabilidade dessa juventude tem sido apontada por diversos segmentos sociais como um “genocídio” silencioso.³² O próprio Congresso Nacional, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito que funcionaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apontam nesse sentido.

Com efeito, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara de Deputados destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil, conhecida como “CPI da Violência contra Jovens Negros e Pobres”, concluiu em seu relatório publicado em julho de 2015, que:

As estatísticas e os argumentos sobre o mito da cordialidade racial e sobre o racismo institucional, anteriormente apresentados, servem de contexto e de indicadores de que as pessoas negras e pobres desse País, em especial sua juventude, vem sendo vítima de um tipo especial e diferente de genocídio.

Juridicamente, não se pode falar no delito previsto na Lei no 2.889, de 1956, que deu concreção às disposições da Convenção Internacional para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (Decreto no 30.822, de 1952). Procedeu-se, aqui, a um reconhecimento sociológico, atestando o descabimento da matança desenfreada de jovens negros e pobres no Brasil e a condenação dessa população à falta de políticas que promovam o seu bem-estar. (...)

O genocídio com o qual esta Comissão entrou em contato é uma matança simbólica de todo um grupo em meio a uma quantidade absurda de mortes reais.³³

Em sentido idêntico, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal “Assassinato de Jovens” concluiu em seu Relatório Final, apresentado em junho de 2016, que:

Verificamos, no decorrer dos trabalhos da Comissão que, embora o Brasil se destaque pelo número de homicídios totais de jovens e pela violência que se alastra por todas as cidades e níveis sociais, existe uma vítima preferencial cujo número de mortes traz assombro e perplexidade.

Assim, a Comissão, desde o início, se deparou com uma realidade cruel e inegável: o Estado brasileiro, direta ou indiretamente, provoca o genocídio da população jovem e negra.

Ao final dos trabalhos, realizadas todas as audiências públicas, ouvidos todos os especialistas e colhidos inúmeros documentos, este retrato desolador se revelou e não conseguimos enxergar uma política pública nacional ou regional direcionada a dimensionar a gravidade do problema e a modificá-lo.³⁴

Em que pese o grave cenário, não parece – à luz do direito internacional, da Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio, de 1948, e do Estatuto de Roma – que a situação descrita se amolde estritamente à definição jurídica de genocídio, pois esta exige que as condutas sejam cometidas “com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso”. Embora possa se reconhecer que há homicídios sistemáticos de pessoas pobres da periferia, o elemento subjetivo da “intenção de destruir um grupo étnico ou racial” é um empecilho à caracterização do crime internacional.

Não obstante, há sérias razões para se preocupar com a reiterada omissão das autoridades brasileiras em reconhecer e agir para evitar que um padrão sistemático de atos violentos contra essa população civil permaneça operando e se ampliando. E, nesse particular, afigura-se o risco de se apresentar uma situação de trânsito em direção à caracterização de crimes contra a humanidade.

Como visto, o artigo 7º, do Estatuto de Roma, define como hipóteses de crime contra a humanidade qualquer ato de *homicídio* ou de *perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque.*

O parágrafo 2º, do artigo 7º, por sua vez, define que:

a) Por ‘ataque contra uma população civil’ entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1o contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política;

(...)

g) Por 'perseguição' entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa;

Conforme a jurisprudência do Tribunal Penal Internacional, essas definições implicam que os seguintes requisitos devem estar presentes para caracterizar um crime contra a humanidade: (a) um ataque direcionado contra uma população civil, (b) uma política estatal ou de uma organização, (c) que o ataque seja generalizado ou sistemático, (d) um nexo entre o ato individual e o ataque, e (e) conhecimento do ataque pelo agente.³⁵

Não é o caso de neste artigo analisar exaustivamente referida definição e seu enquadramento na situação concreta da violência estatal brasileira. Porém, não se pode deixar de apontar que a repetição de homicídios e outros atos violentos enfrentados pela juventude pobre, predominantemente negra,³⁶ nas grandes cidades brasileiras adquire ares de padrão sistemático.³⁷ Com efeito, nos dizeres do Tribunal Penal Internacional, sistemático refere-se à “natureza organizada dos atos de violência e a improbabilidade de sua ocorrência aleatória”. Um ataque sistemático, prossegue a Corte, pode ser frequentemente identificado mediante a prática de um padrão de crimes, no sentido de não ser acidental a repetição em bases regulares de semelhantes condutas criminais.³⁸ Na situação sob exame, a morte violenta de jovens pretos e pardos parece ter atingido um padrão de sistematicidade, especialmente ao se constatar que alcançam a cifra de 23 mil mortes, em boa parte vítimas diretas do Estado.

Por sua vez, o termo ataque não está restrito a operações militares. No entendimento do Tribunal Penal Internacional, esse elemento do tipo refere-se a um quadro de condutas envolvendo a múltipla comissão de atos violentos descritos no artigo 7(1) do Estatuto de Roma, ou seja, uma campanha ou operação levada a efeito contra a população civil. As vítimas do ataque podem ser grupos identificáveis por sua nacionalidade, etnicidade ou outra característica distinguível,³⁹ o que pode abranger o grupamento de jovens que é rotineiramente morto nos bairros pobres ou periféricos das cidades brasileiras, majoritariamente habitados por pretos e pardos.

E, finalmente,⁴⁰ há o requisito essencial de que as condutas sejam cometidas de acordo com, ou no cumprimento de, uma política de Estado ou de uma organização, para cometer o ataque.⁴¹ O Tribunal Penal Internacional, ao aplicar essa regra, já decidiu que a política não precisa ser necessariamente declarada, precisa ou clara. Ela pode ser inferida pela ocorrência de uma série de eventos, inter alia (i) um histórico genérico de circunstâncias e um contexto político amplo no qual os crimes são praticados, (ii) ofensivas militares coordenadas, temporal e geograficamente repetidas, e (iii) a escala de atos de violência perpetrados, dentre outros.⁴²

Nesse ponto, soa temerário afirmar que o Estado brasileiro – ou organizações por ele toleradas – tenham uma política ativa de perseguição sistemática à população civil representada por negros jovens. Não há indícios conhecidos de que agentes públicos de alto escalão

incitem ou propaguem esse tipo de intervenção estatal. Não obstante, é preciso anotar que a Assembleia dos Estados Partes, em setembro de 2002, definiu os chamados “Elementos dos Crimes” do Estatuto de Roma e, ao abordar o tema da *política para cometer o ataque*, apontou que essa cláusula requer que o Estado ou a organização ativamente promovam ou encorajem referidos ataques. Porém, em nota de rodapé ressaltaram que, em circunstâncias excepcionais, essa política pode ser implementada de modo omissivo. Não bastaria uma omissão meramente pela ausência de ação, mas sim um deliberado fracasso em agir, o qual conscientemente estaria estimulando referido ataque.⁴³

No caso brasileiro, passa a ser relevante notar que duas Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional apontaram a omissão do Estado em coibir a violência contra jovens negros, assim como a ocorrência de execuções sistemáticas dessa população por agentes das forças públicas de segurança. Da mesma forma, assim se pronunciou o Conselho Nacional de Direitos Humanos, órgão colegiado criado por lei para funcionar como guardião dos direitos humanos em âmbito nacional.⁴⁴ Os governos federal e estaduais recebem, também, demandas e denúncias frequentes da sociedade civil sobre esses acontecimentos e essa prática sistemática de extermínio e segregação carcerária dessa população.

O Estado conhece e reconhece que ocorre uma perseguição violenta – através do assassinato e encarceramento em massa, sob condições desumanas – da população masculina, jovem e negra e, embora tenha o dever legal de agir, se omite na adoção de medidas concretas. Essa omissão persistente e reiterada transparece uma tolerância com a referida perseguição violenta, ou, na linguagem do Tribunal Penal Internacional, um deliberado fracasso em tomar iniciativas para reverter esse cenário. É cristalino que esse fracasso – ou tolerância – produzem o efeito de estimular e retroalimentar a espiral de violência. Há uma opção política pela inação, travestida muitas vezes de reforço de estratégias que se demonstraram ineficazes ou agravadoras do quadro. A morte de um jovem negro, quase sempre pobre, parece valer pouco para as autoridades públicas. A inação diante de uma situação tão grave e conhecida é uma opção política.

A propagação no tempo dessa omissão das autoridades em promover alterações nas políticas criminal, de segurança pública e de justiça, ou no modo como ela são executadas, pode – na linha da interpretação dos “Elementos do Crime” e da jurisprudência do Tribunal Penal Internacional – terminar por representar uma decisão deliberada em manter uma política de perseguição à população civil jovem e pobre/negra.

Essa persistente inação poderia, assim, qualificar-se – pouco a pouco – como uma política de estímulo à continuidade de ataques violentos e sistemáticos a uma população civil, aproximando-se da tipificação do artigo 7(1) e (2) do Estatuto de Roma, tal como definida no Estatuto de Roma e interpretada pelos Estados Parte no documento denominado “Elementos do Crime”.

NOTAS

- 1 • William J. Fenrick, "Should Crimes Against Humanity Replace War Crimes?" *Columbia Journal of Transnational Law* 37, no. 3 (1999): 767-85.
- 2 • "Artigo 6º: O Tribunal estabelecido pelo Acordo aludido no Artigo 1º do presente para o ajuizamento e condenação dos principais criminosos de guerra do Eixo estará legitimado para julgar e condenar aquelas pessoas que, atuando em defesa dos interesses dos países do Eixo, cometeram os delitos que constam a seguir, individualmente ou como membros de organizações: (...) (c) CRIMES CONTRA A HUMANIDADE: A saber, o homicídio, o extermínio, a escravidão, a deportação e outros atos desumanos cometidos contra a população civil antes da guerra ou durante a mesma, a perseguição por motivos políticos, raciais ou religiosos na execução daqueles crimes que sejam competência do Tribunal ou relacionados aos mesmos, constituam ou não uma violação da legislação interna do país onde foram perpetrados."
- 3 • "Decreto nº 4.388, de 25 de Setembro de 2002," Brasil, Presidência da República, 25 set. 2002, acesso em 21 maio 2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm.
- 4 • Segundo relatório do Escritório do Procurador: "Against a backdrop of high levels of violent crime and the prevalence of large numbers of criminal groups, the Office found scant information indicating links and common features between the alleged crimes, including in relation to their characteristics, nature, aims, targets, alleged perpetrators, times and locations, so as to demonstrate the existence of a "course of conduct" within the meaning of article 7(2) (a) of the Statute. In this respect, the alleged crimes fail to evidence a certain pattern of behaviour indicating that they were committed as part of a campaign or operation carried out against the civilian population." Ver "Report on Preliminary Examination Activities (2015)," International Criminal Court, 12 nov. 2015, acesso em 04 abr. 2017, p. 278, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Eng.pdf>.
- 5 • A saber: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, I(dh)reas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho e Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos-CADHAC.
- 6 • "Undeniable Atrocities – Confronting Crimes against Humanity in Mexico," Open Society Foundations, 08 ago. 2016, acesso em 04 abr. 2017, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-en-20160602.pdf>.
- 7 • Ibid, p. 10.
- 8 • Segundo o Mapa da Violência 2014 – Homicídios e Juventude no Brasil, foram 206.005 vítimas de homicídio no Brasil e 208.349 mortos em conflitos armados. Vide Julio Jacobo Waiselfisz, "Mapa da Violência 2014 - Homicídios e Juventude no Brasil." Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014, acesso em 21 maio 2017, http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf.
- 9 • Julio Jacobo Waiselfisz, "Mapa da Violência 2012 – Os novos padrões da violência homicida no Brasil." Instituto Sangari, 2011, p. 237, acesso em 21 maio 2017, http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf.
- 10 • Os dados da OMS apresentam algumas diferenças em relação aos divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Mapa da Violência, utilizados como referência central deste trabalho. Porém, são de inestimável valor para análises comparativas com outros países. Segundo o relatório da OMS, houve cerca de 475 mil homicídios no mundo em 2012 e 165.617 nos países das Américas classificados como de renda baixa ou média. O Brasil teria tido 64.357 homicídios, número que supera aquele divulgado pelo FBSP (50.241). Vide "Global Status Report on Violence Prevention 2014," World Health Organization, 2014, p. 231, acesso em 21 maio

- 2017, <http://apps.who.int/iris/handle/10665/145086>.
- 11 • Waiselfisz, *Mapa da Violência 2014*, p. 94.
- 12 • Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016* (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016): 6.
- 13 • Julio Jacobo Waiselfisz, “Mapa da Violência 2015 – Morte Matada por Armas de Fogo.” Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015, p. 65, acesso em 21 maio 2017, <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>.
- 14 • Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016, 6. Nota do editor: “preto” e “pardo” são categorias oficiais de raça e cor utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no censo nacional brasileiro.
- 15 • Dados para 2012. “Queremos Ver os Jovens Vivos!” Anistia Internacional Brasil, 2015, acesso em 19 jun. 2015, <https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/chegadehomicidios/>.
- 16 • Dados para 2010. Julio Jacobo Waiselfisz, “Mapa da Violência 2012 - A Cor dos Homicídios no Brasil.” CEBELA, FLACSO, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 2012 acesso em 21 maio 2017, http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf. A categoria Negro utilizada nesse relatório resulta do somatório das categorias preto e pardo utilizadas pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Vide p. 8.
- 17 • “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN - Junho de 2014” Brasil, Ministério da Justiça, 2015, p. 50, acesso em 21 maio 2017, <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Lembrando que negro é categoria que congrega pretos e pardos. Ibid, nota de rodapé 38.
- 18 • Com 2,2 milhões de presos.
- 19 • Com 1,6 milhão de presos.
- 20 • Com 670 mil presos.
- 21 • International Centre for Prison Studies, *World Population List (10th edition)* (London: International Centre for Prison Studies, 2013).
- 22 • Taxa de 698 por 100 mil habitantes.
- 23 • Taxa de 468 por 100 mil habitantes.
- 24 • Taxa de 457 por 100 mil habitantes.
- 25 • INFOPEN, 11-12.
- 26 • INFOPEN, 50; 48.
- 27 • “Mapa do Encarceramento: Os Jovens do Brasil,” Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014, p. 84, acesso em 21 maio 2017, <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>.
- 28 • INFOPEN, 58.
- 29 • Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 6.
- 30 • A taxa de mortes pela polícia na população negra é 11:100 mil, enquanto na população branca é de 4:100 mil.
- 31 • Vide os dados da pesquisa em Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre, “Juventude e Violência Policial no Município de São Paulo,” *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10, no. 1 (fev.-mar. 2016): 10-35.
- 32 • Diante do quadro de homicídios da juventude negra, a organização não-governamental Anistia Internacional, pela sua unidade no Brasil, lançou a campanha “Jovem Negro Vivo”. Vide “Queremos Ver os Jovens Vivos!,” Anistia Internacional, 8 nov. 2014, acesso em 25 set. 2016, <https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/chegadehomicidios/>.
- 33 • “Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Homicídio de Jovens Negros e Pobres,” Câmara dos Deputados, jul. 2015, acesso em 25 set. 2016, <https://goo.gl/1rDHfM>.
- 34 • “Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito Assassinato de Jovens,” Senado Federal, 8 jun. 2016, p. 145-6, acesso em 25 set. 2016, <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>.
- 35 • Vide a decisão “Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya,” International Criminal

Court, 31 mar. 2010, pará. 79, p. 32, acesso em 21 maio 2017, <https://www.icc-cpi.int/pages/record.aspx?uri=854287>. Todas as traduções ou referências a essa ou outra decisão do TPI foram feitas livremente pelo subscritor.

36 • Segundo o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2009, entre os 10% mais pobres da população brasileira, os negros correspondiam a 72%. Vide Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada et al., *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (4ª ed.)* (Brasília: Ipea, 2011): p. 35.

37 • Note-se que, na caracterização do crime contra a humanidade, o ataque pode ser tanto generalizado como sistemático. Esses elementos são disjuntivos. Conforme afirma o TPI, “a lógica por trás desse elemento conceitual é ‘excluir atos isolados ou aleatórios da noção de crimes contra a humanidade’.” International Criminal Court, “Situation in the Republic of Kenya,” pará. 94, p. 40-1.

38 • Vide a decisão International Criminal Court, “Situation in the Republic of Kenya,” pará. 96, p. 42.

39 • Vide a decisão International Criminal Court, Situation in the Republic of Kenya, pará. 80-1, p. 33.

40 • Em relação aos requisitos de nexos entre o ato individual e o ataque, assim como de conhecimento – por parte do agente – do ataque sistemático,

são questões que se referem a uma conduta particular do agente e, portanto, escapam à análise ora realizada, que busca identificar se, e em qual medida, a violência endêmica contra a população negra e jovem brasileira pode abstratamente ser identificada como crime contra a humanidade.

41 • Vide a decisão International Criminal Court, Situation in the Republic of Kenya, pará. 83, p. 34.

42 • Vide a decisão International Criminal Court, Situation in the Republic of Kenya, pará. 87, p. 37. A relação contém 11 diferentes possibilidades de caracterização da política.

43 • Vide “Elements of Crimes,” International Criminal Court, Article 7, nota de rodapé 6, 01 fev. 2001, acesso em 21 maio 2017, http://www.iccnw.org/documents/ElementsofCrimes_English.pdf. No original em inglês: “Such a policy may, in exceptional circumstances, be implemented by a deliberate failure to take action, which is consciously aimed at encouraging such attack. The existence of such a policy cannot be inferred solely from the absence of governmental or organizational action.”

44 • Vide, por exemplo, a Recomendação expedida pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, deliberada na 3ª Reunião Ordinária, de 12 e 13 de março de 2015.



MARLON ALBERTO WEICHERT – *Brasil*

Marlon Alberto Weichert é mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisador visitante da New York University School of Law, com suporte do Hauser Global Program. É procurador regional da república do Ministério público Federal, atuando principalmente com direitos humanos em temas como justiça transicional (direito à verdade, à responsabilização e à memória em relação a crimes contra a humanidade) e segurança pública.

contato: MWeichert@mpf.mp.br

Recebido em abril de 2017.



"Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License"

LA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE TRATADOS DA ONU¹

Vincent Ploton

- *Uma avaliação dos últimos acontecimentos e como melhorar •
um mecanismo chave na proteção dos direitos humanos*

RESUMO

Recentemente, o Comitê contra a Tortura (CAT) das Nações Unidas adotou um sistema inovador para dar seguimento, avaliar e dar notas à implementação de suas recomendações aos Estados. O novo procedimento de seguimento baseia-se, em grande parte, no precedente estabelecido pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, embora também seja mais abrangente. O sistema oferece uma série de novas oportunidades aos defensores e profissionais de direitos humanos tanto para aumentar a visibilidade da implementação das recomendações do CAT, como para incentivar os Estados Partes a fazerem mais para cumprir essas recomendações. Na atualidade, o CAT e o Comitê de Direitos Humanos estão na vanguarda de uma tendência emergente de maior avaliação da implementação das recomendações dos órgãos de direitos humanos da ONU. Apesar do enorme potencial que o sistema de avaliação e classificação proporciona, ainda há muito a ser feito para aproveitá-lo em sua totalidade. Eles precisam ser melhor promovidos e disseminados para uma ampla gama de atores e devem ser harmonizados e tornados mais acessíveis.

PALAVRAS-CHAVE

Órgãos de tratados da ONU | Tortura e outros maus-tratos | Convenção contra a tortura | Comitê das Nações Unidas contra a Tortura | Comitê de Direitos Humanos | ICCPR | Indicadores de direitos humanos | Implementação de tratados internacionais de direitos humanos

1 • Definindo o contexto: uma grande lacuna entre o discurso e a realidade de implementação

Os órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas (ONU) constantemente se empenham em melhorar a forma como dão seguimento às suas recomendações (ou “Observações Finais” de acordo com a terminologia da ONU) aos Estados.² Os atores da sociedade civil também solicitam e estimulam os órgãos de tratados a melhorarem a forma como apoiam e dão seguimento à implementação destas recomendações.³

A retórica sobre a necessidade de melhorar o seguimento, avaliação e impacto das recomendações dos órgãos de direitos humanos da ONU é difundida e amplamente aceita. No entanto, o que é necessário para transformar o discurso em realidade é literalmente uma mudança de paradigma. O arcabouço de direitos humanos da ONU e de seus aliados e contrapartes governamentais e não-governamentais precisa reequilibrar drasticamente seus esforços e se concentrar mais na implementação e avaliação e menos na formulação de resoluções e recomendações.

As recomendações dos órgãos de tratados (TBs, na sigla em inglês) recebem atenção primária tanto dos redatores como de grupos de incidência na fase de formulação e não na sua efetiva implementação. O nível de competição entre especialistas em direitos humanos, diplomatas, organizações não governamentais (ONGs), instituições nacionais de direitos humanos (INDH) e grupos de incidência é bastante elevado em termos de formulação de recomendações e estes diferentes atores competem para assegurar que suas principais preocupações serão devidamente refletidas nas recomendações. No entanto, pouquíssimos esforços são feitos para verificar o nível de implementação dessas resoluções no terreno. A mudança de paradigma necessária para reequilibrar a formulação com a implementação e avaliação poderia envolver a formulação de menos recomendações por parte dos órgãos de tratados da ONU e que, ao invés disso, eles destinassem mais recursos mensurando a avaliação das recomendações anteriores e divulgando os resultados de suas avaliações. Os elaborados sistemas de seguimento e classificação adotados nos últimos anos por vários órgãos de tratados das Nações Unidas e os cartões de pontuação ou notas relacionados que refletem a avaliação do nível de implementação das recomendações por parte dos órgãos de tratados, são uma exceção única e evidente no atual contexto de enorme falta de visibilidade na implementação das resoluções e recomendações da ONU.

O sistema foi desenvolvido principalmente pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU e se foca no nível de cumprimento de algumas de suas recomendações de doze a dezoito meses após a revisão dos Estados Partes. Este sistema inovador e eficaz foi reproduzido e, inclusive, melhorado pelo Comitê contra a Tortura (CAT) (ver seção 4 abaixo). O sistema de órgãos de tratados também oferece valiosas oportunidades para “levar as recomendações para casa” como parte das visitas de seguimento nos países analisados, conforme detalhado abaixo em dois estudos de caso específicos.

2 • A abordagem inovadora do Comitê de Direitos Humanos

2.1. Seguimento das recomendações (ou observações finais)

Em 2013, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, órgão que monitora a implementação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), foi o primeiro órgão de tratado da ONU a adotar um sistema elaborado para dar seguimento e acompanhar o nível de implementação de algumas de suas recomendações (no máximo quatro) aos Estados.⁴

O procedimento sistematizou uma prática que o Comitê iniciou em 2012.⁵ Ele se baseia numa escala simples de notas que vão de A a E, que refletem o melhor nível de implementação de uma recomendação (nota A) e o pior nível (nota E). As notas são adotadas pelo Comitê com base em informações fornecidas pelo Estado Parte e outros atores, em especial, a sociedade civil ou INDHs. As contribuições para as análises de seguimento do Comitê são previstas para doze meses após a revisão dos relatórios periódicos, com base de duas a quatro recomendações que o Comitê identificou como detentoras de atenção prioritária. Essas recomendações devem ser implementadas pelo Estado Parte dentro de doze meses após a revisão dos relatórios periódicos, ao contrário de outras recomendações que contam com um prazo mais longo (normalmente, cerca de quatro anos⁷). O prazo de doze meses, que é relativamente curto para implementar recomendações importantes e, muitas vezes, difíceis, é, no entanto, adequado para encorajar os Estados Partes a concentrarem seus esforços e priorizá-los no ano após as suas revisões em Genebra. Esses métodos de priorização não são exclusivos do Comitê de Direitos Humanos da ONU e outros quatro órgãos de monitoramento de tratados adotaram procedimentos similares para priorizar a implementação de algumas recomendações.⁸

Um relator especial para dar seguimento às observações finais e um representante são eleitos entre os membros do Comitê de Direitos Humanos. Eles são responsáveis pela elaboração de relatórios e notas de avaliação com base nas informações de seguimento fornecidas pelo Estado Parte doze meses após a sua revisão. Os relatórios preliminares de avaliação e notas que refletem o nível de implementação são debatidos e aprovados em uma sessão plenária durante as sessões públicas do Comitê. Os relatórios de seguimento e notas do Comitê estão disponíveis na sua página da internet.⁹ Além disso, o Secretariado do Comitê atualiza e publica regularmente uma análise completa sobre o status dos Estados Partes que estão em seguimento.¹⁰ O Centro para Direitos Civis e Políticos, *Centre for Civil and Political Rights*, (ou sigla em inglês, CCPR *Centre*), uma ONG com sede em Genebra, que desempenhou um papel de destaque na adoção do procedimento,¹¹ publica resenhas das notas do Comitê em seu site após cada sessão do Comitê.¹² A organização também apoiou a preparação e apresentação de relatórios de seguimento da sociedade civil em mais de trinta países em todo o mundo.¹³ Uma seção com perguntas frequentes (CCPR *Centre* 2016) no sistema de seguimento e notas do Comitê de Direitos Humanos também está disponível no site da organização.¹⁴

Os critérios detalhados ou notas¹⁵ utilizados pelo Comitê de Direitos Humanos são os seguintes:

Resposta/ação satisfatória	
A	Resposta satisfatória em grande parte
Resposta/ação parcialmente satisfatória	
B1	Ações substantivas tomadas, porém informações adicionais foram solicitadas
B2	Ação inicial tomada, porém informações adicionais foram solicitadas
Resposta/ação insatisfatória	
C1	Resposta recebida, mas as medidas tomadas não implementam a recomendação
C2	Resposta recebida, mas sem relevância para a recomendação
Falta de cooperação com o Comitê	
D1	Nenhuma resposta a uma ou mais recomendações de seguimento ou parte de uma recomendação de seguimento
D2	Nenhuma resposta recebida após o(s) lembrete(s)
As medidas tomadas são contrárias às recomendações do Comitê	
E	A resposta indica que as medidas tomadas vão contra as recomendações do Comitê

Graças à abordagem inovadora do Comitê de Direitos Humanos mais de sessenta e cinco países de todas regiões do mundo foram avaliados segundo seu nível de conformidade com as recomendações prioritárias do Comitê. Exemplos de notas A, que refletem a aplicação integral da recomendação, podem ser encontrados em países como a Mongólia (sobre a reforma do sistema de justiça criminal¹⁶) ou Angola (sobre o registo universal de nascimentos¹⁷). Da mesma forma, o Comitê adotou uma nota E, quando a Indonésia realizou uma série de execuções de pessoas condenadas à pena de morte por crimes relacionados às drogas, contrariando a recomendação do Comitê,¹⁸ ou quando a Colômbia promulgou uma reforma do sistema de justiça militar que foi considerada contrária à recomendação do Comitê de que os tribunais civis investigassem as violações cometidas pelas forças armadas.¹⁹

As notas adotadas pelo Comitê de Direitos Humanos desde 2013 constituem um conjunto crescente de evidências sobre o impacto das recomendações em termos nacionais. Os relatórios de seguimento do Comitê e as notas, embora pouco acessíveis, dão uma visibilidade única às ações dos governos e outros atores no cumprimento das recomendações do Comitê. Elas também fornecem um corpo crescente de dados estatísticos e evidências empíricas que são de relevância evidente e fundamental para o estudo “negligenciado academicamente” sobre o impacto doméstico das recomendações dos órgãos de tratados da ONU.²⁰ Dessa forma, o sistema tem potencial para melhorar substantivamente a forma como podemos estudar e compreender a implementação de recomendações do Comitê e seu impacto.

2.2. Seguimento de petições individuais

O sistema de notas também é usado pelo Comitê de Direitos Humanos para dar seguimento a aplicação por parte dos Estados de suas opiniões relacionadas a queixas individuais (ou

“Comunicações” de acordo com a terminologia da ONU). Os Estados que ratificaram o Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP, podem ter queixas individuais levadas à consideração do Comitê. As opiniões adotadas posteriormente pelo Comitê são transmitidas aos Estados como recomendações aos Estados Partes e o Comitê usa o mesmo conjunto de notas para mensurar o nível de ação sobre suas opiniões em relação às queixas individuais dirigidas aos Estados Partes.

Avaliação do Comitê:

- (a) Recurso efetivo, incluindo compensação adequada: C1
- (b) Libertação (ou provisão da possibilidade adequada para contestar todas alegações nas quais a detenção foi fundamentada): A
- (c) Completa reconsideração das razões para a remoção para o Iraque e dos efeitos disto em sua família, antes da remoção ao país de origem
- (d) Publicação das opiniões do Comitê: A
- (e) Não repetição: C1

Exemplo de notas do Comitê adotadas no caso Al Gertani VS Bósnia e Herzegovina durante a 113ª sessão do Comitê de Direitos Humanos (março-abril de 2015). CCPR/C/113/3. P. 6.

Os relatórios de seguimento do Comitê de Direitos Humanos sobre as comunicações individuais estão disponíveis nas páginas da internet das sessões²¹ durante as quais foram adotados. Além do requerente e do réu, outras partes como ONGs podem submeter contribuições ao Comitê sobre as medidas tomadas pelos Estados Partes para cumprir as opiniões do Comitê. No seguimento das opiniões do Comitê, o Relator pode solicitar reuniões com representantes dos Estados Partes.

Embora a maioria das opiniões do Comitê de Direitos Humanos sobre petições individuais não sejam adequadamente seguidas ou implementadas pelos Estados Partes, exemplos positivos de implementação podem ser encontrados em diversos casos. Por exemplo, o Comitê constatou em 2015 que a Austrália tinha cumprido plenamente três de quatro de suas recomendações sobre o caso “Horvath”²² e adotou a nota A para as três recomendações abaixo (CCPR/C/113/3):

- Foi fornecida uma compensação adequada à vítima
- Foi realizada uma revisão adequada da legislação
- A não repetição da violação foi garantida

Outros exemplos de ações primárias ou substantivas tomadas em relação às opiniões do Comitê de Direitos Humanos podem ser encontrados em vários países do Sul Global (por exemplo, no CASO Maharjan VS Nepal²³).

Conforme afirmado por Joseph,²⁴ o sistema de notas das petições individuais “serve para exercer uma pressão contínua sobre os Estados desobedientes”. Tal como acontece com a implementação

das recomendações do Comitê, a utilização de notas para todas as queixas individuais consideradas pelos órgãos de tratados melhoraria consideravelmente a visibilidade do nível de implementação nacional das opiniões do Comitê. Contudo, as notas de seguimento dos pareceres do Comitê sofrem da mesma falta de atenção e divulgação que as notas das recomendações aos Estados Partes. Não é possível para as pessoas, sem um conhecimento sólido do procedimento e do Comitê, acessar as informações sobre o sistema de notas e as próprias notas adotadas.

3 • Oportunidades e desafios relacionados ao atual procedimento do Comitê de Direitos Humanos

Apesar das oportunidades mencionadas acima proporcionadas pelo sistema de seguimento de recomendações e opiniões do Comitê de Direitos Humanos, o sistema ainda permanece pouco conhecido e subutilizado por atores e ativistas de direitos humanos. Embora as análises de seguimento de países como Estados Unidos (EUA)²⁵ ou Hong Kong²⁶ (China) tenham recebido enorme atenção, muitos atores de direitos humanos ainda não conhecem ou não usam o sistema de seguimento (ou as duas coisas). Por exemplo, os atores da sociedade civil e INDHs, podem fornecer informações e, inclusive, sugerir notas sobre sua própria avaliação do nível de implementação das recomendações do Comitê. Conforme evidenciado nos relatórios de seguimento do Comitê, estas contribuições são fontes fundamentais de informação para o trabalho de seguimento do Comitê. Ainda há muito a ser feito em matéria de divulgação, fortalecimento de capacidades e pesquisa, a fim de utilizar o processo de seguimento do Comitê em seu pleno potencial.

3.1. Falta de estratégia de divulgação

A limitação mais grave que atualmente afeta o procedimento de seguimento do Comitê de Direitos Humanos se refere a sua falta de visibilidade adequada e aos escassos esforços para disseminar as notas adotadas. Atualmente, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), que atua como Secretariado do Comitê, não realiza qualquer atividade de divulgação relacionada especificamente às notas adotadas pelos órgãos de tratados. A adoção dos relatórios de seguimento não é mencionada juntamente com as revisões de países e outras ações corriqueiras do Comitê nos envios de e-mails e divulgações regulares do ACNUDH (por exemplo, ver a seção de notícias no final das sessões do Comitê²⁷). Na verdade, as notas só aparecem sem destaque nos relatórios de seguimento, que, por sua vez, só podem ser encontrados por aqueles que estão mais familiarizados com os métodos de trabalho do Comitê (veja abaixo o exemplo).

Exemplo de notas do Comitê adotadas para o Chile durante a 104ª sessão (março de 2012). CCPR/C/104/2. P.3.

Avaliação – Parágrafo 9:

[D1]: O Estado Parte não proporciona qualquer informação sobre a proibição de que as pessoas condenadas por violações de direitos humanos exerçam funções públicas.

[B1]: Recordando os princípios estabelecidos no parágrafo 4 da Observação geral No. 31, deveria ser solicitado ao Estado Parte que no próximo relatório periódico sejam fornecidas informações sobre as modalidades e circunstâncias de aplicação por parte da Corte Suprema da prescrição progressiva e medidas adotadas para evitar que esta dê lugar a impunidade dos casos de violação de direitos humanos (parágrafo 9).

Nem o Comitê, nem o ACNUDH emitem uma declaração quando os relatórios de seguimento são emitidos, tampouco eles são distribuídos proativamente às partes relevantes interessadas. Os relatórios são disponibilizados nas páginas da internet de cada sessão do Comitê, uma vez que são adotados (atualmente, isso significa, em média, de dois a seis meses após o final de cada sessão. Veja por exemplo a página da 116ª sessão²⁸).

As justificativas para essa atual falta de visibilidade podem ser parcialmente atribuídas a diferentes fatores, incluindo a falta de vontade e prioridades conflitantes dos principais atores do sistema, especialmente o Secretariado, bem como uma capacidade limitada de divulgação do Secretariado.

Melhorar a visibilidade do sistema de seguimento e avaliação do Comitê não contribuiria apenas para aumentar o nível de implementação das recomendações. Dado que os órgãos de tratados foram historicamente desprovidos de recursos, isso também pode acarretar em efeitos colaterais positivos, como o aumento do apoio público e financeiro ao trabalho destes órgãos.²⁹

3.2. Oportunidades para disseminar as notas no sistema das Nações Unidas e nos tribunais

As notas adotadas pelo Comitê de Direitos Humanos fornecem uma avaliação confiável da implementação de uma importante norma internacional de direitos humanos por um órgão quase judicial. Apenas dentro da ONU, tanto as notas sobre recomendações, como sobre as queixas não estão atualmente refletidas, mas poderiam ser:

- No Índice Universal de Direitos Humanos do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH)³⁰
- Na lista de documentos correspondentes a cada ciclo de revisão por país na página da internet dos órgãos de tratados
- Na compilação das informações das Nações Unidas utilizadas na preparação da Revisão Periódica Universal (UPR)
- Como informações básicas sobre os Estados que se candidatam ao Conselho de Direitos Humanos ou ao Conselho de Segurança
- Nos relatórios dos Procedimentos Especiais da ONU caso relevante (por exemplo, Relator Especial sobre Tortura, Relator Especial sobre a Liberdade de Expressão, Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, etc.)
- Nos relatórios temáticos e por país do Conselho de Direitos Humanos
- Nos relatórios de outros órgãos de tratados (por exemplo, Comitê Contra a Tortura, Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, etc.)

- Nas seções por país da ONU sobre os planos nacionais de direitos humanos

Além disso, as notas adotadas no seguimento de queixas individuais fornecem um relevante indicativo sobre a capacidade e/ou disposição dos Estados em cumprirem as opiniões do órgão encarregado da interpretação do PIDCP. Desta forma, as notas das queixas poderiam ser refletidas nos procedimentos dos tribunais regionais e nacionais, como um dos elementos de jurisprudência do órgão de tratado.

4 • Procedimentos semelhantes adotados por outros órgãos de tratados da ONU

O pioneiro sistema de notas do Comitê de Direitos Humanos foi, até o presente momento, parcialmente reproduzido pelo Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD, na sigla em inglês)³¹ e pelo Comitê contra Desaparecimentos Forçados (CED, na sigla em inglês³²). O Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) utiliza um sistema de avaliação mais simples³³ com base nessas quatro categorias:

- Implementado
- Parcialmente implementado
- Não implementado
- Faltam informações suficientes para fazer uma avaliação

Todo o sistema de classificação de órgãos de tratados se baseia apenas em algumas das recomendações aos Estados, não em todas. A adoção por estes três órgãos de tratados de procedimentos elaborados para promover a implementação de recomendações e/ou opiniões é sem dúvida bem-vinda. No entanto, eles têm um potencial semelhante de desenvolvimento e desafios similares aos listados acima em relação ao Comitê de Direitos Humanos. Ou seja, esses procedimentos, que ainda são relativamente novos, precisarão beneficiar mais os movimentos de base e defensores e profissionais de direitos humanos. Diversos atores, incluindo ONGs e alguns órgãos de tratados, constantemente incentivam (por exemplo, a declaração de Poznan³⁴ § 27, reunião de 2016 de presidentes dos órgãos de tratados³⁵) os órgãos de tratados que ainda não dispõem de procedimentos de seguimento a adotar um mecanismo e/ou combinar os diferentes procedimentos existentes. Recentemente, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁶ declarou que um procedimento de seguimento seria estabelecido e tornado público durante sua 61ª sessão em junho de 2017. Os detalhes desse novo procedimento não eram conhecidos no momento de redação deste artigo.

4.1. O novo procedimento do Comitê contra a Tortura

O procedimento de seguimento e avaliação³⁷ recentemente adotado pelo CAT não se baseia somente nos elementos positivos e efetivos do procedimento anterior do

Comitê de Direitos Humanos. Ele também integra elementos inovadores que abordam alguns dos desafios existentes acima mencionados encontrados no procedimento do Comitê de Direitos Humanos. Ele se foca nas Observações Finais e, de acordo com Jens Modvig, o principal arquiteto desse novo procedimento não existem planos para que tal sistema de avaliação seja adotado para o seguimento de queixas individuais apresentadas ao CAT.

Para abordar alguns dos desafios acima mencionados sobre o procedimento do Comitê de Direitos Humanos, o procedimento do CAT combina três conjuntos diferentes de notas:

- Um primeiro conjunto de notas (de 0 a 3) diz respeito à qualidade das informações de seguimento apresentadas pelo Estado (§ 19)
- Um segundo conjunto de notas (de A a E) se refere ao nível de implementação das recomendações. Esse sistema é quase inteiramente semelhante ao do Comitê de Direitos Humanos (§20)
- Um terceiro conjunto de notas se refere a um avanço inovador, já que agora o CAT recomenda que os Estados adotem planos de implementação (§11) para as recomendações que não são assinaladas como requerendo atenção prioritária. Estas notas variam de A a C, refletindo a qualidade dos planos de implementação do Estado. (§21)

Portanto, o novo procedimento do CAT abordará a necessidade de diferenciar entre as medidas tomadas pelos Estados para dar cumprimento às recomendações e a forma como os Estados se reportam ao Comitê. Mas, de modo ainda mais importante, o novo procedimento do CAT também está abordando a questão das recomendações que não são sinalizadas como detentoras de atenção prioritária nos doze meses após as revisões em Genebra. Ao encorajar os Estados a apresentarem planos de implementação dessas recomendações, o CAT encontrou uma maneira criativa e eficaz de promover a implementação de suas recomendações. Sem criar uma nova obrigação para os Estados (o procedimento “encoraja” os Estados a seguirem esse caminho), é provável que este novo avanço contribua ao menos para dar mais visibilidade às medidas tomadas em escala nacional após as revisões para que as recomendações sejam cumpridas.

Por fim, o novo procedimento do CAT também se inspirou em dois pontos importantes no procedimento do Comitê de Direitos Humanos:

- 1 - Quaisquer questões pendentes no âmbito do procedimento de seguimento devem ser automaticamente integradas nos ciclos de revisão subsequentes, por meio de perguntas feitas pelo CAT aos Estados como preparação às avaliações posteriores (§ 29-31). Curiosamente, o procedimento do CAT é mais elaborado do que o do Comitê de Direitos Humanos nesse aspecto.
- 2 - Assim como o Comitê de Direitos Humanos, o CAT também prevê um diálogo com os Estados sobre as fases de seguimento, incluindo encontros presenciais entre o relator de seguimento do CAT e os representantes dos Estados (§26-28).

5 • Oportunidades e riscos potenciais para defensores e profissionais de direitos humanos

Conforme detalhado nas seções acima, os procedimentos de seguimento adotados pelo Comitê de Direitos Humanos, Comitê contra a Tortura e outros órgãos de tratados oferecem, em linhas gerais, dois tipos de oportunidades para os defensores de direitos humanos:

- Formais, tal como a apresentação de relatórios como parte dos procedimentos de seguimento do Comitê, que podem ou não incluir avaliações e notas sugeridas em relação ao nível de implementação das recomendações.
- Informais que são inúmeras e podem ser divididas em três fases consecutivas:
 - Antes da adoção das avaliações ou notas do Comitê: convidar especialistas do Comitê para realizar visitas aos países para difundir observações finais e realizar ações de incidência junto a altos funcionários do governo; preparar eventos nacionais e workshops para discutir e disseminar recomendações; preparar planos nacionais de implementação das recomendações, etc.
 - Após a adoção da avaliação ou das notas do Comitê: caso as sessões sejam públicas e transmitidas on-line, como as sessões do Comitê de Direitos Humanos, debates públicos em esfera nacional em torno das sessões podem ser organizadas em cooperação com as divisões por país da ONU.
 - Após a adoção das notas: disseminar as notas de forma ampla, incluindo às partes interessadas relevantes, como meios nacionais de comunicação, membros dos três ramos de poder, ONGs, INDHs, agências de aplicação da lei, sindicatos profissionais, etc.

Os procedimentos de seguimento dos órgãos de tratados oferecem muito mais oportunidades do que riscos para os defensores de direitos humanos. Uma exceção importante diz respeito às ameaças e represálias. A ONU melhorou consideravelmente sua resposta institucional às represálias e ameaças contra indivíduos que cooperam com seus órgãos de direitos humanos, por exemplo, com a adoção por parte dos Órgãos de Tratado das Diretrizes de San José em 2015.³⁹ No entanto, contribuir para os procedimentos de seguimento deve continuar a ser uma decisão pessoal dos defensores de direitos humanos e, em especial, sugerir notas e fazer comentários sobre o nível de implementação das recomendações, pois pode colocá-los em risco de represálias.

6 • Usando o sistema de seguimento e avaliação como parte das visitas de seguimento de alto nível com membros do Comitê de Direitos Humanos

Um dos pontos fortes do procedimento de seguimento das recomendações do Comitê de Direitos Humanos é que ele foi utilizado pelos membros do Comitê como parte de diversas visitas de seguimento aos Estados Partes após as revisões em Genebra. Estas visitas não oficiais

in loco, quase em sua totalidade organizadas pelo CCPR *Centre* (por exemplo, a Angola,⁴⁰ Camboja,⁴¹ Indonésia,⁴² Maurítânia⁴³ ou Namíbia⁴⁴), fizeram uma diferença significativa. As visitas avançaram o diálogo construtivo iniciado com os Estados durante as revisões, incluindo reuniões com importantes tomadores nacionais de decisão, entrando em contato com as partes relevantes interessadas e contribuindo para a divulgação das recomendações. Essas visitas também desempenham um papel fundamental na explicação do procedimento de seguimento e avaliação dos organismos de tratados e encorajam os atores governamentais e não governamentais a aproveitarem as importantes oportunidades oferecidas pelo sistema. Tal como os Órgãos de Tratado reconheceram (por exemplo, Declaração de Poznan §28), as visitas *in loco* em escala nacional após as análises dos Estados Partes em Genebra provaram ser uma forma eficaz para manter este diálogo. Após uma dessas visitas ao Nepal, um membro do Comitê de Direitos Humanos disse: “Foi elucidativo para mim poder discutir com as partes governamentais e encontrar um leque muito mais amplo de atores relevantes do que aqueles com os quais normalmente interagimos em Genebra.”⁴⁵

6.1. Estudo de caso de uma visita de seguimento a Moçambique

O autor acompanhou uma visita de seguimento de alto nível organizada pelo CCPR *Centre* a Moçambique em dezembro de 2014, liderada por Zonke Majodina (África do Sul), ex-presidente do Comitê de Direitos Humanos. A visita ocorreu após à primeira revisão de Moçambique realizada pelo Comitê em outubro de 2013. O Comitê de Direitos Humanos emitiu recomendações urgentes⁴⁶ sobre prisão e detenção arbitrária, condições de detenção e necessidade de aumentar o número de juízes. Durante a visita de seguimento, a delegação pôde se reunir com uma série de altos funcionários governamentais e internacionais, incluindo o Ministro da Justiça, que foi o chefe da delegação do governo durante a revisão do Comitê em Genebra. Com toda certeza, a delegação do CCPR *Centre* não conseguiria ter tido acesso a essas pessoas se não tivesse sido chefiada por uma ex-presidente do Comitê de Direitos Humanos que, neste caso, era cidadã de um país vizinho e relativamente amigável. O encontro com o chefe da delegação do governo em Maputo foi fundamental para que a delegação do CCPR *Centre* pudesse avaliar os progressos realizados na implementação das recomendações urgentes. Embora os interlocutores governamentais do autor em Moçambique estivessem, na melhor das hipóteses, vagamente familiarizados com o procedimento de seguimento e avaliação do Comitê, havia, no entanto, mais interesses do que desafios. As reuniões com interlocutores governamentais também levaram Moçambique a elaborar planos para dar seguimento às recomendações da Revisão Periódica Universal. No entanto, não havia planos como esse para dar seguimento às recomendações dos órgãos de tratados.

Os principais objetivos da visita de seguimento de alto nível foram lembrar os funcionários do governo sobre as recomendações do Comitê de Direitos Humanos, avaliar os progressos alcançados para sua obtenção e encorajar os atores estatais e não governamentais a enviarem relatórios de seguimento ao Comitê. A visita a Maputo foi fundamental na consecução destes objetivos. Após a visita, o CCPR *Centre* (por meio de contatos bilaterais com funcionários governamentais) e o Comitê (por meio de contatos formais e informais com

a Missão Permanente de Moçambique em Genebra) desenvolveram iniciativas continuadas e sustentadas de seguimento para convencer o governo a apresentar seu relatório de seguimento,⁴⁷ o que finalmente ocorreu em novembro de 2015. Paralelamente, a coalizão de organizações da sociedade civil com a qual o CCPR *Centre* tinha se relacionado antes, durante e após a primeira revisão de Moçambique pelo Comitê conseguiu apresentar sua própria avaliação sobre o nível de implementação das recomendações do Comitê. No momento da redação deste artigo, o Comitê planejava revisar as contribuições do governo e das ONGs para o seguimento na 188ª sessão (outubro-novembro de 2016), que é quando o Comitê adotará as notas que refletem o nível de implementação das recomendações.

6.2. Estudo de caso de uma visita de seguimento à Mauritânia

O autor também esteve envolvido em uma visita de seguimento de alto nível à Mauritânia organizada pelo CCPR *Centre* em agosto de 2014. Lezhari Bouzid, especialista argelino do Comitê de Direitos Humanos, que havia sido relator por país da revisão da Mauritânia em outubro de 2013, liderou a delegação, organizada e financiada pelo CCPR *Centre*. Nesta ocasião, Lezhari Bouzid e o autor puderam se reunir com uma série de representantes governamentais, incluindo os Ministros da Justiça e Interior, Comissário Nacional para os Direitos Humanos, ACNUDH e outras divisões da ONU, missões diplomáticas, INDH e ONGs. A delegação também pôde se reunir com representantes da delegação interministerial de direitos humanos, que tinha a responsabilidade formal de dar informações e seguimento às recomendações dos órgãos de tratados sob o comando do Comissário Nacional para os Direitos Humanos. A série de reuniões e workshops com os homólogos nacionais provou ser fundamental para a conscientização e divulgação das recomendações adotadas pelo Comitê, menos de um ano antes, em Genebra. No entanto, a visita também permitiu que a delegação do CCPR *Centre* obtivesse uma boa visão geral das medidas que foram tomadas (ou não) para o cumprimento das quatro recomendações urgentes relacionadas com:

- 1 - A publicação nacional de tratados internacionais de direitos humanos
- 2 - A criminalização da tortura
- 3 - A abolição da escravatura
- 4 - As condições de detenção e superlotação das prisões

Quase todos interlocutores da delegação nunca haviam ouvido falar do sistema de seguimento e avaliação do Comitê de Direitos Humanos ou sabiam pouco sobre ele. No entanto, na maioria dos casos, os interlocutores da delegação estavam bastante curiosos e a maioria estava disposta a contribuir para o processo na medida em que pudesse. Durante a visita, o Comissário Nacional para os Direitos Humanos se comprometeu a apresentar o relatório de seguimento no prazo⁴⁹ de um ano após a revisão, o que foi feito em novembro de 2014. Isto, conjuntamente com a apresentação de um relatório de uma coalizão de ONGs da Mauritânia,⁵⁰ apoiada pelo CCPR *Centre*, permitiu que o Comitê fizesse uma avaliação formal do nível de implementação de suas quatro recomendações prioritárias. Durante a 113ª sessão do Comitê, realizada em março de 2015, as seguintes notas⁵¹ foram adotadas:

- 1 - B2 sobre a publicação nacional de tratados internacionais de direitos humanos, reconhecendo as medidas iniciais tomadas a esse respeito
- 2 - Uma série de duas notas C e três B sobre a criminalização da tortura, reconhecendo as medidas tomadas em relação a alguns aspectos da recomendação e outras remanescentes sobre outros aspectos
- 3 - Uma nota C1 e duas notas B1 sobre a abolição da escravidão, particularmente graças à adoção de um roteiro sobre a erradicação da escravidão, tal como recomendado pelo Comitê
- 4 - Duas notas B2 sobre as condições carcerárias e superlotação, reconhecendo novamente neste caso algumas medidas tomadas após a revisão

O que é particularmente interessante e impressionante no exemplo da Mauritânia é que o governo manteve um alto nível de observância em relação ao Comitê após a publicação das notas e apresentou um novo relatório em maio de 2015,⁵² que posteriormente permitiu que o Comitê revisse o primeiro conjunto de notas que tinham sido adotadas e adotasse um novo conjunto de notas atualizadas⁵³ em março de 2016. Isto evidencia o que a delegação e o autor perceberam durante a visita de seguimento à Mauritânia, ou seja, que os homólogos do governo estavam interessados no sistema de avaliação e dispostos a contribuir com ele, com a clara esperança que o Comitê reconheceria os esforços feitos para cumprir as recomendações. A implementação de recomendações urgentes do Comitê na Mauritânia e sua avaliação, que ainda estava em curso no momento da redação, constituem um processo interessante dado que os atores governamentais e não governamentais contribuíram para o processo de boa fé. Isso permitiu que o Comitê adotasse notas que reconheciam as medidas tomadas, ao mesmo tempo em que solicitava que mais fosse feito para a observância plena das recomendações.

7 • Conclusão

Conforme destacado nas seções acima, os sistemas inovadores de seguimento e avaliação desenvolvidos pelos órgãos de tratados constituem um avanço importante no desejo amplamente aceito de melhorar a implementação das recomendações de direitos humanos da ONU. Os elementos-chave de um sólido sistema de seguimento e avaliação incluem, entre outros: a necessidade de uma metodologia transparente, completa e clara; adesão e aceitação por parte de uma vasta gama de interessados relevantes; avaliação independente e feita por especialistas; ampla difusão e diferenciação entre substância e forma. Ainda há muito a ser feito para fortalecer, racionalizar, dar destaque e reproduzir os procedimentos existentes dentro dos próprios órgãos. O processo em curso de fortalecimento dos órgãos de tratados proporciona uma oportunidade adequada para que isso seja feito. Como foi argumentado anteriormente⁵⁴ é necessário um amplo apoio do Alto Comissário para os Direitos Humanos para que o processo em andamento de fortalecimento dos órgãos de tratados seja eficaz e obtenha, significativamente, bons resultados na aplicação das recomendações.

NOTAS

1 • Algumas seções deste artigo foram publicadas como parte da Plataforma Acadêmica de Genebra sobre a revisão dos órgãos de tratados em 2020 (*Geneva Academic Platform on treaty body review 2020*, na denominação original em inglês) e estão disponíveis em: Vincent Ploton, "The Development of Grading Systems on the Implementation of UN Treaty Body Recommendations and the Potential for Replication to other UN Human Rights Bodies." ISHR, March 2017, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/4LpUQx>. O autor também gostaria de agradecer Albane Prophette, Phil Lynch e Roland Chauville pelos comentários sobre um rascunho anterior deste artigo.

2 • Veja, por exemplo, "The Poznan Statement on the Reforms of the UN Human Rights Treaty Body System," International Seminar of Experts on the Reforms of the United Nations Human Rights Treaty Body System, Sept. 28-29, 2010, §25-31, acesso em 21 mai. 2017, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/PoznanStatement.pdf>; or "Implementation of Human Rights Instruments," UN Doc A/71/270, 2016, acesso em 21 mai. 2017, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CHAIRPERSONS/Shared%20Documents/1_Global/A_71_270_25154_E.docx.

3 • Veja, por exemplo, "Joint NGO Statement. 2015 Annual Treaty Body Chairpersons Meeting, 22-26 June, 2015, San José," Coalition of NGOs, §B, 26 dez. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/jge5Qv>.

4 • "Note by the Human Rights Committee on the procedure for follow-up to concluding observations," UN Doc CCPR/C/108/2, United Nations, 21 out. 2013, acesso em 21 mai. 2017 <https://goo.gl/LR4JDz>.

5 • O primeiro relatório de seguimento do Comitê de Direitos Humanos, que mencionou as notas das recomendações, foi adotado durante a 104ª sessão, em março de 2012 (UN Doc CCPR/C/104/2). As notas mencionadas no relatório eram

ligeiramente distintas das notas sistematizadas no processo de 2013. Por exemplo, elas não incluíam a nota E. Outras simplificações foram trazidas para as notas durante a 119ª sessão em março de 2017, veja "Human Rights Committee discusses progress reports on Follow-Up to Views and on Follow-Up to Concluding Observations," The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20 mar. 2017, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/KulrUY>.

6 • CCPR/C/108/2, § 6&7.

7 • Intervalos mais longos para os relatórios periódicos subsequentes dos Estados são concedidos pelo Comitê aos países onde a aplicação do PIDCP é considerada menos problemática. Intervalos mais curtos são concedidos aos Estados que aparentemente têm mais problemas na implementação do PIDCP.

8 • Sendo esses o Comitê contra a Tortura, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Comitê para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres e o Comitê contra Desaparecimentos Forçados

9 • "The Treaty Body Database," The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/vXPK5H>.

10 • "Follow-up to concluding observations - International Covenant on Civil and Political Rights," Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), acesso em 21 mai. 2017, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CCPR&Lang=en.

11 • CCPR/C/108/2, §17.

12 • Por exemplo, veja "Latest Assessment on the Implementation of HR Committee Recommendations," Centre for Civil and Political Rights, 2017, acesso em 21 mai. 2017, <http://conta.cc/2mJTfCm>.

- 13 • Disponível na página da internet do CCPR Centre, www.ccprcentre.org.
- 14 • “Follow Up and Assessment,” CCPR, acesso em 21 mai. 2017, <http://ccprcentre.org/follow-up-and-assessment>.
- 15 • CCPR/C/108/2, §17.
- 16 • “Report of the Special Rapporteur for follow-up on concluding observations of the Human Rights Committee (106th session, October 2012),” UN Doc CCPR/C/106/2, CCPR, 13 nov. 2002, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/KfRRGB>.
- 17 • “Report on follow-up to the concluding observations of the Human Rights Committee,” UN Doc CCPR/C/112/2, CCPR, 8 dez. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/2XPeMs>.
- 18 • “Report on follow-up to the concluding observations of the Human Rights Committee,” UN Doc CCPR/C/113/2, CCPR, 27 mai. 2015, acesso em 21 mai. 2017 <https://goo.gl/88Schq>.
- 19 • “Report of the Special Rapporteur for follow-up on concluding observations of the Human Rights Committee (107th session, 11–28 March 2013),” UN Doc CCPR/C/107/2, CCPR, 30 abril 2013, acesso em 21 mai. 2017 <https://goo.gl/dHuqPY>.
- 20 • Jasper Krommendijk, “The Domestic Effectiveness of International Human Rights Monitoring in Established Democracies. The Case of the UN Human Rights Treaty Bodies,” *The Review of International Organizations* 10, no. 4 (Dec. 2015): 1-24.
- 21 • “Sessions for CCPR - International Covenant on Civil and Political Rights,” CCPR, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/tHuUQI>.
- 22 • “Communication No. 1885/2009,” Federation of Community Legal Centres, 2 jul. 2010, acesso em 21 mai. 2017, http://www.communitylaw.org.au/flemingtonkensington/cb_pages/images/Reply%20to%20the%20Australian%20Government.pdf.
- 23 • Caso 1863/2009, conforme acessado no relatório “Follow-up Progress Report on Individual Communications, Adopted by the Committee at its 112th Session (7–31 October 2014),” CCPR/C/112/3, CCPR, 16 dez 2014, acesso em 21 mai. 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/244/45/PDF/G1424445.pdf?OpenElement>.
- 24 • Sarah Joseph, Katie Mitchell, Linda Gyorki, and Carin Benninger-Budel, *Seeking Remedies for Torture Victims. A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies* (Geneva: World Organization against Torture, 2014): 96.
- 25 • Por exemplo, veja Sarah Lazare, “UN Report Card Gives US ‘Failing Grade’ on Human Rights.” *Common Dreams*, 30 jul. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/1ucEDz>.
- 26 • Por exemplo, veja “UN Rights Panel Calls for Open Elections in Hong Kong,” *View HK*, 24 out. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <http://viewhk.blogspot.com.br/2014/10/un-rights-panel-calls-for-open.html>.
- 27 • “UN Human Rights Committee publishes findings on South Africa, Namibia, Sweden, New Zealand, Slovenia, Costa Rica, Rwanda,” Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), acesso em 21 mai. 2017 <https://goo.gl/jjk7TP>.
- 28 • Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), acesso em 21 mai. 2017, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1016&Lang=en.
- 29 • Vincent Ploton, “Addressing the Critical Funding Gap at the UN Human Rights Office.” *Oxford Human Rights Hub blog*, 6 dez. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/Ew6kcQ>.
- 30 • Índice Universal de Direitos Humanos, acesso em 21 mai. 2017, <http://uhri.ohchr.org/en>.
- 31 • <https://goo.gl/PKhejW> em 09 junho 2017.
- 32 • “Report on follow-up to concluding observations of the Committee on Enforced Disappearances (7th session, 15-26 September 2014),” UN Doc CED/C/7/2, CED, 28 out. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/193/35/PDF/G1419335.pdf?OpenElement>.
- 33 • http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_

FGD_7102_E.pdf, acesso em 09 junho 2017

34 • *Ibid.*

35 • *Ibid.*

36 • The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, 2017, acesso em 21 mai. 2017, <http://eepurl.com/cGNkcf>.

37 • “Guidelines for Follow-up to Concluding Observations,” UN Doc. CAT/C/55/3, CAT, September 17, 2015, acesso em 21 mai. 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/210/35/PDF/G1521035.pdf?OpenElement>.

38 • Conversa com o autor em 27 nov. 2015. Jen Modvig foi relator de seguimento do CAT na época em que o procedimento foi estabelecido e foi eleito como presidente do CAT em abril de 2016.

39 • “Guidelines against Intimidation or Reprisals (‘San José Guidelines’),” UN Doc. HRI/MC/2015/6, HRI, 30 jul. 2015, acesso em 21 mai. 2017 <https://goo.gl/tmczRC>.

40 • “Direitos Humanos: ONU Assinala Avanços e Recuos em Angola,” AGORA, 2014, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/EYng5K>.

41 • Charles Rollet e Vong Sokheng, “Rights review process ‘has little NGO input.’” The Phnom Penh Post, 27 ago. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/Abe6Mt>.

42 • Hans Nicholas Jong, “UN Presses Indonesia on Human Rights Progress Report,” The Jakarta Post, 17 jan. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/fo3HNn>.

43 • “Création d’un Collectif d’ONGs pour le Suivi des Recommandations des Mécanismes Onusiens de Droits de l’Homme en Mauritanie,” CRIDEM, 30 ago. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/yiUXIf>.

44 • “Human Rights Committee Members Concerned about Discrimination and Gender-based Violence in Namibia,” CCPR Centre, 2016, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/YOFM84>.

45 • Quoted in “UN Human Rights Committee. Participation in the reporting process. Guidelines for NGOs,” CCPR Centre, 2015, p. 19, acesso em 9 set. 2016, <http://goo.gl/kyGPF5>.

46 • “Concluding Observations on the Initial Report of Mozambique,” UN Doc. CCPR/C/MOZ/CO/1, CCPR, 19 nov. 2013, acesso em 21 mai. 2017 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/MOZ/CO/1&Lang=En.

47 • “Response to Concerns Raised in Paragraphs 13, 14 and 15 of the Recommendations Made by the Human Rights Committee Following the Examination of the Government of Mozambique During its 109th Session,” Missão Permanente da República de Moçambique junto às Nações Unidas em Genebra, 23 nov. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/Vq0jDT>.

48 • “Mozambique Follow Up Report to Human Rights Committee,” Coalition of Mozambique NGOs with support from CCPR Centre, 2015 mar., acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/sd7W7f>.

49 • “Rapport Interimaire de Suivi Relatif a la Mise en Oeuvre des Recommandations Prioritaires du Comite des Droits de L’home,” Base de dados dos Órgãos de Tratado, ACNUDH, 2014, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/YaHGoS>.

50 • “Mauritanie: Rapport de Suivi des Observations Finales du Comité DH,” CCPR Centre, out. 2014, acesso em 21 set. 2016, <https://goo.gl/liCa87>.

51 • Carta de seguimento enviada à Mauritània. Comitê de Direitos Humanos. 13 abr., 2016, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/gyl8iw>.

52 • “Concluding Observations on the Initial Report of Mauritania,” UN Doc CCPR/C/MRT/CO/1/Add.1, CCPR, 8 mai. 2015, acesso em 21 mai. 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/092/30/PDF/G1509230.pdf?OpenElement>.

53 • Carta de seguimento enviada à Mauritània. Comitê de Direitos Humanos. 15 abr., 2016, acesso em 21 mai. 2017, <https://goo.gl/JeugaF>.

54 • A “capacidade do Alto Comissário de fortalecer de forma significativa os órgãos de tratados será um fator determinante para seu mandato”. Disponível em Vincent Ploton, “More Ambition Required to Reform UN Treaty Bodies.” Open Global Rights blog, 10 jul. 2014, acesso em 21 mai. 2017, <http://goo.gl/efvLOe>.

**VINCENT PLOTON** – *França*

Atualmente, Vincent Ploton é diretor de *advocacy* dos órgãos de tratados do Serviço Internacional para os Direitos Humanos em Genebra. Anteriormente, Vincent trabalhou por dois anos e meio no Centre for Civil and Political Rights para a implementação do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos.

contato: vincentploton@gmail.com

Recebido em março 2017.

Original em Inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

DIÁLOGOS



JUAN E. MÉNDEZ:
**“TEMOS PERDIDO O SENTIDO DO PROPÓSITO
DE ELIMINAR A TORTURA”**

Entrevista com Juan E. Méndez

“TEMOS PERDIDO O SENTIDO DO PROPÓSITO DE ELIMINAR A TORTURA”

• Entrevista com Juan E. Méndez •

Por Vivian Calderoni e Oliver Hudson

Juan Méndez, nascido em 1944 na Argentina, é advogado com ampla e reconhecida trajetória na defesa dos direitos humanos em seu país e no mundo. Foi preso político por um ano e meio durante a ditadura militar na Argentina, tendo se exilado nos Estados Unidos no final dos anos 1970, onde reside até hoje. É professor de Direito dos Direitos Humanos na American University – Washington College of Law.

Dada sua experiência e trabalho árduo na defesa de direitos ao longo de sua carreira jurídica, Juan Méndez foi indicado em 2010 por organizações da sociedade civil - inclusive Conectas-Direitos Humanos – para o cargo de Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o tema da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Ele exerceu esse cargo por dois mandatos, até 2016.

Durante seu mandato como Relator Especial, Méndez realizou visitas a diferentes países para monitorar e denunciar casos de violação de direitos, especialmente de pessoas encarceradas, incitando os Estados a adotarem medidas preventivas contra a tortura. O foco na centralidade das vítimas de tortura, não apenas para reivindicar reparação, mas também seu direito à participação em todo processo, teve um papel significativo durante seu mandato.

Um dos últimos países visitados durante seu mandato foi o Brasil. A visita, descrita por Méndez como exitosa, foi realizada quase simultaneamente a uma visita do SPT (Subcomitê de Prevenção da Tortura). Nessa ocasião (2015), ele visitou São Paulo, Brasília e três estados do nordeste brasileiro – Sergipe, Maranhão e Alagoas (em comum acordo entre ambos mandatos, o SPT

viajou para outros Estados). “Não tivemos nenhum problema para visitar qualquer dos lugares que pedimos para ver” afirmou sobre a colaboração e o acesso que teve aos estabelecimentos prisionais. No entanto, em seu relatório sobre a visita ao Brasil, foi crítico em relação ao sistema prisional, denunciando maus-tratos por parte da polícia e de agentes penitenciários, particularmente contra grupos vulneráveis, raciais, sexuais e de gênero, fazendo um importante chamado para o fortalecimento da capacidade do país para produzir dados claros e relevantes sobre a incidência desses casos sistemáticos de violação a direitos.

Nesta entrevista para Revista Sur, além de nos contar sobre sua experiência como Relator Especial, Méndez falou sobre os limites e possibilidades de seu mandato, assim como a situação atual da tortura, especialmente no contexto latino-americano, em que, de acordo com ele, “perdemos o sentido do propósito de eliminar a tortura, a não ser que ocorra a pessoas como nós. Por isso tem sido difícil chegar a uma completa erradicação da tortura.”

• • •

Conectas Direitos Humanos • Você dedicou sua vida à defesa dos direitos humanos. Pode começar explicando o que o levou ao campo dos direitos humanos e, mais especificamente, à questão da tortura?

Juan E. Méndez • Tornei-me advogado na Argentina em 1970, quando havia uma grande turbulência. Decidi dedicar grande parte do meu tempo ao que chamamos hoje de questões de direitos humanos – defender prisioneiros políticos, mas também defender os direitos dos trabalhadores, etc. Infelizmente, a turbulência ficou muito pior no início e em meados dos anos 1970, com o governo eleito muito repressivo de Isabel Perón, após a morte do general Perón. Fui encurralado por essa repressão. Fui preso em 1975 e mantido sem julgamento sob o “estado de sítio”. Eu escolhera deixar o país em vez de ficar sob custódia, o que era permitido por uma cláusula da Constituição caso a pessoa estivesse detida durante o estado de sítio, mas os militares suspenderam esse “direito de opção” quando assumiram o poder em março de 1976. Eles suspenderam esse direito de escolher deixar o país e ir para o exílio, então fiquei mais um ano na prisão. Nesse meio tempo, as prisões se encheram de muitos presos políticos. Por fim, tive permissão para deixar o país – literalmente escoltado até um avião – enviado ao exílio. Fui obrigado a viver no exterior por vários anos. Durante esse tempo, preocupei-me muito com meus companheiros presos que deixara para trás e também com meus colegas que desapareceram porque defendiam prisioneiros políticos. Muitos amigos desapareceram. Assim que cheguei aos Estados Unidos, comeci a tentar participar das campanhas para lançar luz sobre o que estava acontecendo na Argentina. Pouco tempo depois, expandi meu trabalho para a América Latina de forma mais geral. Depois, acabei tendo muita sorte: consegui entrar para organizações de direitos humanos nos Estados Unidos e sustentar-me com esse tipo de trabalho.

Conectas • Então, foi sua experiência pessoal que o levou ao envolvimento em direitos humanos?

J.M. • Foi minha experiência pessoal, mas também a experiência dos outros. O que aconteceu comigo aconteceu porque eu já estava muito interessado em fazer campanha pelos direitos dos outros.

Conectas • Poderia falar sobre o processo de nomeação de um Relator Especial?

J.M. • As Relatorias Especiais das Nações Unidas são agora chamadas de Procedimentos Especiais. Diz-se também que são “baseadas na carta”, em oposição aos órgãos e mecanismos baseados em tratados. A Relatoria Especial sobre Tortura é um dos procedimentos mais antigos, tendo sido criada em 1985. Os únicos dois mais antigos são o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos, que foi o primeiro a ser criado, e o Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais. Todos os três ainda estão em funcionamento, mas agora há muitos outros mais.

O Conselho dos Direitos Humanos é o órgão das Nações Unidas que cria e encerra os procedimentos especiais, que são específicos ou temáticos, como a tortura. O Conselho dos Direitos Humanos não só decide iniciar um mandato, estendê-lo ou encerrá-lo, mas também nomear pessoas para exercer o mandato: no caso dos Relatores Especiais, indivíduos especialistas; no caso de Grupos de Trabalho, cinco especialistas, representando os blocos eleitorais das Nações Unidas.

Essas seleções são feitas de forma bastante transparente e aberta. O Conselho dos Direitos Humanos anuncia que há uma vaga e estimula indicações. Você pode ser indicado por um Estado, por uma organização não governamental (ONG), ou você mesmo pode candidatar-se. Um grupo consultivo do presidente do Conselho – formado por embaixadores que representam os cinco blocos eleitorais – examina todas as candidaturas e indicações e decide – às vezes depois de fazer entrevistas – por uma lista de três que é então proposta ao presidente. O presidente escolhe alguém dessa lista e anuncia ao Conselho que tal pessoa foi proposta ou designada relator especial para os próximos três anos. Se não há objeção, a nomeação do presidente fica de pé. Se houver uma objeção, pode haver uma votação, mas geralmente isso não acontece. Em vez disso, haveria um debate sobre se a escolha do presidente é a certa ou não, mas não há votação. Ou o presidente insiste, ou eles voltam para o início e recomeçam o processo. Não é muito frequente, mas às vezes isso significa que a nomeação é adiada por algumas semanas ou meses e, portanto, o mandato anterior é prorrogado por qualquer período de tempo necessário.

Conectas • Você foi indicado pela Argentina, ou por uma ONG?

J.M. • Fui indicado por Conectas, Humanas e CELS. Estou muito honrado por ter sido indicado por essas três organizações. A missão permanente argentina em Genebra apoiou minha indicação com entusiasmo.

Conectas • Para dar aos nossos leitores uma ideia da agenda de um Relator Especial, poderia nos dizer quais países você visitou durante seu mandato?

J.M. • Visitei um total de doze Estados: Tunísia, Quirguistão, Tajiquistão, Geórgia, Marrocos e Saara Ocidental, Uruguai, Gana, México, Brasil, Mauritânia, Sri Lanka e Gâmbia. Estamos um pouco restritos quanto ao número de países que podemos visitar. Em primeiro lugar, porque não há orçamento para mais de duas visitas por ano. O outro problema é que, tendo em vista que são postos voluntários, temos de encontrar tempo para realizar uma missão – elas dão muito trabalho e exigem muito tempo. A terceira razão é que se depende de ser convidado. Eu também fiz visitas de acompanhamento a alguns dos países que visitei. Por exemplo, tive permissão para fazer visitas de acompanhamento à Tunísia, ao Tajiquistão e ao Gana. O Uruguai foi, na verdade, uma visita de acompanhamento porque já havia sido visitado pelo meu antecessor um pouco antes. Não consegui fazer visitas de acompanhamento a alguns países, porque a visita aconteceu muito tarde no meu mandato – casos do Brasil, da Mauritânia e de Sri Lanka – ou porque não me permitiram ou fui convidado a fazer um acompanhamento. Foi o caso do Marrocos e Saara Ocidental e do México. No caso do México, fizemos um relatório de acompanhamento, mas baseado em pesquisas realizadas sem o benefício de uma visita – por questionários, respostas e pesquisa bibliográfica e jornalística.

Conectas • Poderia falar um pouco mais sobre sua experiência no Brasil como Relator Especial?

J.M. • Acho que a visita ao Brasil foi muito bem sucedida. Foi feita em coordenação com o Subcomitê de Prevenção da Tortura, que ia fazer uma visita no mesmo ano. Como o Brasil é um país muito grande, decidimos dividir entre nós os lugares que visitaríamos. Visitei Brasília, São Paulo e três estados do Nordeste: Sergipe, Maranhão e Alagoas. Tentamos visitar uma amostra representativa dos centros de detenção, incluindo um centro de detenção para meninas em Brasília e outro para meninos em São Paulo, e depois visitamos a prisão feminina em São Paulo e prisões masculinas em vários lugares diferentes, assim como pelo menos um hospital de saúde mental. Deram-me um acesso muito amplo e generoso. Em todos os lugares, tivemos a cooperação não só do governo federal, mas também do governo estadual. Fizemos entrevistas com funcionários de alto nível, bem como com muitas ONGs e ex-vítimas de tortura que nos foram indicadas por essas organizações. Foram muito cooperativos no sentido de viajarem para onde pudéssemos encontrá-los. Nosso foco concentrou-se principalmente nas condições das prisões, mas também na prevalência da tortura nos interrogatórios e também sobre quais as medidas, se houvessem, que estavam sendo postas em prática para tratar das questões da tortura, inclusive a audiência de custódia, que começara a funcionar justo no momento de nossa visita.

Conectas • Do que você tem mais orgulho de ter realizado durante seu período como Relator Especial?

J.M. • Acho que minhas visitas a países foram geralmente muito frutíferas. Em países como o México e o Brasil, o que dissemos foi amplamente divulgado. Pudemos destacar os problemas de tortura, maus tratos e condições de prisão em vários países e fomos ouvidos por autoridades muito importantes desses países sobre o que precisava ser feito. Obviamente, não foi a mesma coisa, por exemplo, na Gâmbia, onde a imprensa estava, na época, fortemente

censurada. Gâmbia foi também o único país que realmente não cooperou conosco. Eles mudaram os termos de referência quando já estávamos no país e, portanto, nossa investigação teve menos sucesso do que em muitos outros países visitados. Não obstante, escrevemos um relatório com base no que tínhamos sabido, principalmente através de pessoas que já estavam exiladas, pois passamos algum tempo no Senegal entrevistando pessoas que fugiram da Gâmbia. O essencial é escrever um bom relatório solidamente baseado em provas e não fazer alegações extravagantes. Se a sociedade civil e os meios de comunicação do país que você visita tiverem acesso ao relatório, isso pode ter um impacto importante na luta contra a tortura em cada país. Com o recente fim da ditadura na Gâmbia, as recomendações do meu relatório têm agora uma chance de serem implementadas.

Também estou feliz por ter podido escrever relatórios temáticos, em particular porque decidimos sobre os tópicos ou temas que íamos cobrir em consulta com pessoas de diferentes organizações de direitos humanos e outras organizações que lidam com a tortura de diferentes formas. Publicamos relatórios temáticos sobre tópicos tão importantes que mais tarde esses relatórios tinham uma vida própria – por exemplo, confinamento solitário, a questão da tortura em ambientes de assistência à saúde, gênero e tortura, detenção de crianças e a necessidade de protocolos universais para interrogatórios em investigações criminais.

Conectas • Poderia destacar alguma boa prática na luta contra a tortura com a qual você entrou em contato durante seu mandato?

J.M. • O caso do Brasil, com a “audiência de custódia”, é um exemplo. No México, a Suprema Corte elaborou o que eles chamam de “Protocolo de Atuação” em casos de tortura. É uma diretiva não vinculativa para tribunais de instâncias menores sobre como proceder se receberem uma queixa ou encontrarem provas *prima facie* e se decidirem *ex officio* investigar se a tortura aconteceu ou não. Infelizmente, são vitórias parciais, iniciativas que vão na direção certa, mas não totalmente bem sucedidas em acabar com a tortura.

De todos os que visitei, o único país que estava rompendo claramente com a tortura era a Geórgia. E é uma espécie de anomalia nesse sentido, mas boa, porque apenas um ano e meio antes de minha visita, houve uma mudança de governo. O governo anterior deveria ganhar as eleições, mas perdeu porque mais ou menos um mês antes das eleições veio à tona um grande escândalo sobre torturas nas prisões georgianas. A oposição fez campanha dizendo que terminaria com isso e ganharam uma vitória surpresa. O novo governo manteve sua promessa e fez algumas coisas extraordinárias. Por exemplo, em poucos meses reduziu a população prisional para menos da metade do que era. E com isso, como você pode imaginar, corrigiram muitos problemas de superlotação. Mas não só isso: eles realmente processaram algo como cinquenta ou mais agentes penitenciários acusados de tortura e isso teve um efeito extremamente positivo sobre as práticas que vimos na Geórgia na época. Agora, não voltei àquele país, e espero que esse progresso seja sustentável. Não tenho notícias de que não esteja sendo. É importante manter os governos alertas, certificando-se de que práticas como essa não retornem.

Conectas • Você recebeu críticas de Estados ou da sociedade civil durante o seu mandato? E como respondeu?

J.M. • Uma vez por ano, eu fazia relatórios para o Conselho dos Direitos Humanos (CDH) e para a Assembleia Geral. Alguns Estados queixaram-se ocasionalmente, em particular no CDH, sobre o relatório que publicamos depois da visita, sobre um caso específico no qual processamos uma queixa e finalmente descobrimos que o governo havia violado os direitos humanos, ou sobre a nossa metodologia para fazer tais descobertas, às vezes fazendo objeções à nossa motivação. E, às vezes, também fomos criticados pelos relatórios temáticos – por exemplo, no relatório sobre gênero que incluía os direitos das mulheres e das meninas, mas também das pessoas LGBTI. Vários Estados intervieram para dizer que eu me havia aventurado em áreas nas quais não havia acordo da comunidade internacional. Não disseram exatamente que falta de acordo era essa, mas se poderia dizer que estavam fazendo objeções a tratar a tortura sob uma dimensão de gênero, não só em relação à igualdade entre homens e mulheres, mas também em relação à condição de discriminação contra pessoas LGBTI.

Eu respondi que os relatórios temáticos não deveriam ser sobre algo com que todos concordam. Eles são projetados exatamente para gerar discussões sobre com o que deveremos concordar no futuro. E disse também que meu relatório se baseava somente em dois princípios com os quais todos estão de acordo: a proibição de tortura e maus tratos e a proibição da discriminação. Eu apenas os havia juntado e destacado que, em alguns países, mulheres, meninas e pessoas LGBTI sofrem mais específica e severamente de algumas formas de tortura e maus tratos.

Conectas • Qual o legado que você espera que seu mandato tenha deixado para a luta contra a tortura?

J.M. • Sir Nigel Rodley, que infelizmente faleceu em janeiro de 2017, Manfred Nowak, meu antecessor imediato, e os outros dois juristas, Kooijmans e van Boven, que ocuparam o cargo antes de mim, todos deixaram uma trajetória muito boa de promoção de ações contra a tortura, expandindo os limites do mandato e incentivando os Estados a tomarem mais medidas preventivas contra a tortura.

Espero que meus seis anos tenham continuado nessa direção. O aspecto mais significativo disso talvez tenha sido minha ênfase em colocar as vítimas da tortura no centro da abordagem e insistir, por exemplo, que elas não só têm direito à reparação e à reabilitação, se necessário – que são obviamente direitos muito importantes –, mas também de participar na concepção desses programas e participar da obrigação de investigar, processar e, eventualmente, punir os casos de tortura. Também ressaltei que a prisão solitária é uma forma de tortura mental, tortura psicológica. Embora muitas organizações já estivessem em campanha a respeito dessa questão muito importante, acho que contribuí para torná-la uma preocupação internacional, em vez de algo que possa ser resolvido em cada país, dentro da jurisdição doméstica.

Conectas • Quais foram os avanços e retrocessos na luta contra a tortura na América Latina no período democrático, e eles têm influência global?

J.M. • A transição das ditaduras para a democracia em todos os nossos países renovou a atenção à ilegitimidade das práticas dessas ditaduras, que sempre incluíram a tortura. Portanto, o fato de o público estar muito mais consciente de que essas ditaduras eram ilegítimas por uma variedade de razões, mas entre elas, que usavam a tortura contra um inimigo político de forma muito sistemática, é obviamente uma grande vantagem. O fato de a tortura não ser praticada contra inimigos políticos na maior parte da América Latina é um tributo a essa transição e à condenação moral da tortura resultante da transição.

Infelizmente, no entanto, as democracias têm sido decepcionantes na erradicação total da tortura porque não reformaram de verdade suas forças policiais, suas instituições correcionais ou suas práticas de justiça criminal de forma mais geral. Portanto, a tortura continua porque não há atenção suficiente à tortura quando acontece com pessoas pobres, membros de comunidades marginalizadas e pessoas vulneráveis.

Além disso, o período democrático caracteriza-se pela preocupação do público com a criminalidade e a insegurança. Nesse contexto, nossas sociedades começam a ter uma atitude permissiva de que, embora a tortura possa ser ruim, possa ser feia, ela nos mantém seguros e, portanto, preferimos olhar para o outro lado e não criticar nossos órgãos policiais quando sabemos que eles torturam. Isso é obviamente uma generalização. Não estou dizendo que todas as pessoas acreditam nisso ou pensam dessa maneira, mas parece-me que o clima predominante de medo do crime – ou de medo do terrorismo em outros países – nos condiciona a perder a motivação de eliminar a tortura em nosso meio, a menos que ela aconteça com pessoas como nós. Então, chegar a uma erradicação completa da tortura mostrou-se difícil, pelo menos, na América Latina.

Conectas • Com isso em mente, como devemos reagir aos comentários recentes de Trump de que a tortura “funciona totalmente” e, na sua opinião, qual o impacto que comentários como esse têm na prática da tortura nos EUA e em todo o mundo?

J.M. • Acho que esse fenômeno do relativismo do público em relação à condenação da tortura é mais universal. Depois do 11 de setembro, a preocupação com o terrorismo e, em alguns países, com o crime organizado também acarretou que o público fosse menos condenatório do que costumava ser a respeito de algumas formas de tortura. E ainda mais preocupante é a cultura popular que criou a ideia de que para combater o crime é preciso violar algumas regras. O que precisamos fazer é continuar a lutar para conquistar a opinião pública – mostrar não apenas as implicações morais e legais de maltratar pessoas, mas também combater de frente o argumento de que “a tortura funciona”. Podemos mostrar isso de forma racional e demonstrar que não funciona, não só porque obtém muitas informações falsas, mas também porque resulta em condenações inseguras e decisões judiciais que depois precisam ser revogadas. Mas o mais significativo é que ela corrompe nossas instituições.

Corrompe o judiciário, corrompe o Ministério Público e corrompe os órgãos policiais e de investigação. Precisamos pressionar muito nossos sistemas judiciários para que juízes, promotores e defensores públicos cumpram suas obrigações de investigar, processar e punir a tortura, examinar qualquer indício de tortura, excluir provas obtidas sob tortura e impedir que as pessoas sejam mandadas de volta para países onde possam ser torturadas etc.

Conectas • Estamos vivendo um momento de grande mudança no movimento de direitos humanos. Você trabalhou em âmbito nacional e internacional na defesa dos direitos humanos, inclusive para organizações do Sul e do Norte. Esse debate Norte-Sul ainda é relevante e, em caso afirmativo, tem ressonância específica na luta contra a tortura?

J.M. • É relevante no sentido de que tem havido uma coordenação e um trabalho complementar muito melhores entre as organizações que dedicam seus esforços ao monitoramento e à denúncia de violações. Penso que há um senso muito melhor de igualdade entre essas organizações. Também acho que muitas organizações do Sul Global estão adquirindo uma personalidade internacional e estão se tornando mais conhecidas fora de suas fronteiras. Mas é evidente que se trata de uma trajetória e ainda não é um destino final. É preciso que aconteça mais para que o movimento internacional de direitos humanos seja um movimento verdadeiramente universal, no qual a distinção entre Norte e Sul seja menos significativa do que é agora.

Conectas • Por fim, estamos muito interessados em saber quais são seus planos futuros!

J.M. • Continuarei a ser professor de direito internacional em tempo integral e, em particular, de direito internacional dos direitos humanos, como fui durante os meus seis anos de Relator Especial. Também fui indicado para ser membro do comitê de seleção que designará juízes na jurisdição especial para a paz e membros da comissão de verdade dentro do processo de paz colombiano, e isso vai ocupar grande parte do meu tempo nos próximos seis a oito meses.

• • •

*Entrevista realizada em março de 2017
por Vivian Calderoni e Oliver Hudson (Conectas Human Rights).*



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

EXPERIÊNCIAS



**CÓDIGO DA CAMPANHA
CORPORATIVA DA OXFAM**

Irit Tamir

CÓDIGO DA CAMPANHA CORPORATIVA DA OXFAM

Irit Tamir

- *Reflexão sobre o que motivou a campanha* •
“Por trás das marcas” e por que ela foi tão bem sucedida

RESUMO

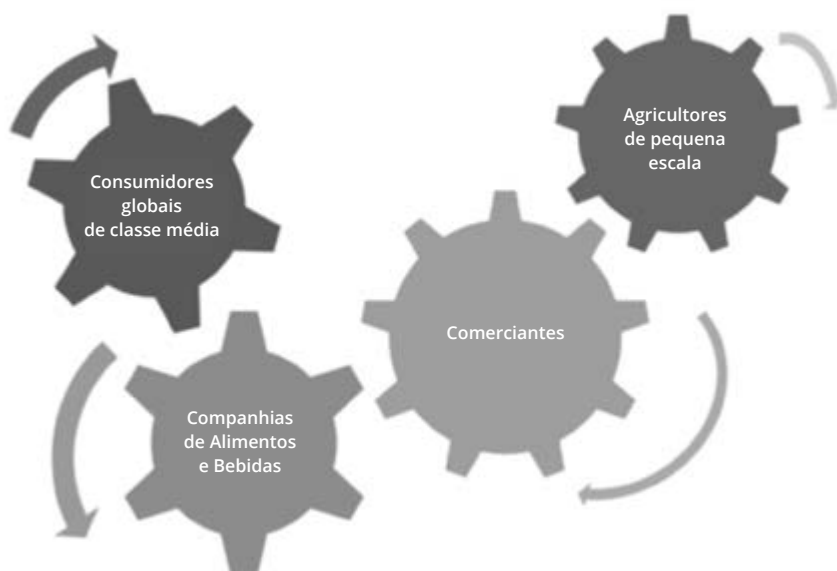
A campanha “Por trás das marcas” (Behind the Brands, na denominação original em inglês) da Oxfam foi lançada em 2013 e buscou influenciar as políticas de abastecimento das dez maiores empresas de alimentos e bebidas do mundo. Ao longo dos três anos de “Por trás das marcas”, a campanha alcançou uma série de conquistas significativas, particularmente em relação ao direito à terra, empoderamento das mulheres e mudanças climáticas, tanto na mobilização de um número significativo de apoiadores quanto na consecução de uma série de importantes ganhos políticos. Este artigo destaca alguns dos princípios e ferramentas que a campanha usou para obter essas conquistas políticas.

PALAVRAS-CHAVE

Campanha corporativa | Cadeia produtiva | Marcas dos consumidores

A campanha “Por trás das marcas” (*Behind the Brands*, na denominação original em inglês) da Oxfam foi lançada em 2013 e buscou influenciar as políticas de abastecimento das dez maiores empresas de alimentos e bebidas do mundo, as chamadas *Big 10* (10 Grandes).¹ Os alvos da campanha eram empresas de alimentos e bebidas com marcas globais altamente reconhecidas, mas seus alvos indiretos eram comerciantes de produtos alimentares. Em 2012, a Oxfam publicou o estudo Segredos dos Cerais (*Cereal Secrets*, na denominação original em inglês), que analisava os quatro maiores comerciantes de commodities da época, Archer Daniel Midland, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus (conhecidos como ABCD, por suas iniciais) e seu domínio de certas commodities, juntamente com seu impacto sobre questões agrícolas globais, incluindo a vida dos pequenos agricultores. Uma parte desse relatório focava em quão invisíveis os comerciantes são nos debates políticos, na falta de transparência das empresas e na ausência de qualquer marca que lhes ofereça um perfil público. Por outro lado, as empresas de alimentos e bebidas – cujo sucesso das marcas é impulsionado pela sua conexão emocional com o público – devem prestar contas diretamente perante os consumidores preocupados com os impactos sociais e ambientais da agricultura.

Para aproveitar a conexão com a marca sentida pelos consumidores, a Oxfam lançou a campanha “Por trás das marcas” com o duplo objetivo de construir um movimento de apoiadores globais e alcançar melhorias específicas nas políticas de sustentabilidade das *Big 10*. A campanha adotou uma teoria de mudança que considerou que os atores menos visíveis da cadeia de abastecimento, como os comerciantes de commodities, poderiam ser pressionados pelas grandes marcas de consumidores vulneráveis à pressão pública.



Ao solicitar que essas grandes marcas adotassem políticas progressistas e as implementassem na origem de suas cadeias de abastecimento, a Oxfam assumiu que mudanças sistêmicas

poderiam ocorrer nas cadeias de abastecimento. A abordagem da campanha reuniu vários componentes para gerar pressão nas empresas para que elas assumissem compromissos:

- Engajamento profundo com cada empresa e, às vezes, conjunto;
- Um cartão de pontos que analisava e classificava as dez principais empresas em relação a como seus negócios ajudam (ou prejudicam) os principais interessados (agricultores, trabalhadores, mulheres) e como mitigam (ou agravam) impactos-chave da empresa sobre os recursos naturais (terra e água) e o clima.
- Pesquisa e evidência sobre casos específicos de práticas e políticas prejudiciais das companhias;
- Trabalho de comunicação e engajamento, em grande parte on-line por meio de conteúdos compartilháveis de redes sociais e uma plataforma on-line que incluía o cartão de pontos;²
- Incidência on-line e off-line com outros atores;
- Uma estratégia de influência que envolveu uma série de metas secundárias, incluindo órgãos de múltiplas partes interessadas, investidores, indivíduos da indústria e aliados da sociedade civil.

Enquanto a Oxfam analisou sete temas no cartão de pontos relacionados à procedência agrícola, a campanha pública destacou três questões ao longo dos três anos: mulheres, terra e mudanças climáticas. Em primeiro lugar, destacou a questão das mulheres nas cadeias produtivas de cacau das grandes empresas de chocolate. As mulheres produtoras de cacau são fundamentais para a sustentabilidade da cadeia de produção de cacau e comunidades de cultivo de cacau. O trabalho feminino, muitas vezes não reconhecido e subestimado, contribui significativamente para a quantidade de cacau produzida, que está sob crescente demanda. Empoderar as mulheres produtoras de cacau não tem somente um impacto positivo na vida de mulheres, homens e comunidades, mas também uma vantagem comercial: quando as mulheres têm controle sobre sua própria renda ou sobre a renda familiar, elas reinvestem em suas famílias, filhos e comunidades, aumentando o bem-estar e a sustentabilidade das comunidades que cultivam cacau.³

Em relação à terra, a Oxfam destacou os riscos e impactos nas comunidades relacionados aos direitos à terra nas cadeias de produção de açúcar de algumas das empresas de alimentos e bebidas. A campanha apresentou três casos em que as comunidades que viviam da terra tinham sido violadas em seus direitos à terra a favor de usinas de açúcar que também eram fornecedores de algumas das *Big 10*. A governança da terra é fraca em muitos países e, muitas vezes, favorece os interesses corporativos perante os direitos dos agricultores e comunidades locais. Os governos têm um papel fundamental a desempenhar na proteção de direitos por meio da legislação e cumprimento das leis, mas a campanha buscou mostrar às empresas que compram commodities que elas também podiam garantir que os direitos à terra fossem respeitados por seus fornecedores.⁴

Por último, a Oxfam produziu dados que mostraram que as emissões agrícolas das Big 10 eram equivalentes às emissões do 25º país mais poluidor. Ao destacar esses novos dados e associá-los às

histórias de homens e mulheres agricultores que já lidam com as mudanças climáticas, desafiou-se as empresas a assumirem a responsabilidade pelas emissões agrícolas dentro de suas cadeias de produção e a serem defensoras de políticas progressistas em relação à mudança climática.⁵

Ao longo dos três anos⁶ de “Por trás das marcas”, a campanha alcançou uma série de conquistas significativas, em particular em relação aos direitos à terra, empoderamento das mulheres e mudanças climáticas, tanto na mobilização de um número significativo de apoiadores quanto na consecução de uma série de importantes vitórias políticas:⁷

- Entre março e maio de 2013, Mars, Mondelez e Nestlé, que representam 40% da compra global de cacau, se comprometeram a assinar os Princípios das Nações Unidas de Empoderamento das Mulheres e planos de ação de gênero para suas cadeias de produção de cacau em países-chave no fornecimento do produto.
- Em março de 2014, Coca-Cola, PepsiCo e Nestlé, três das maiores compradoras de açúcar do mundo, se comprometeram a adotar uma abordagem de “tolerância zero” em relação à apropriação ilícita de terras. Todas as dez empresas fizeram referência ao princípio de consentimento livre, prévio e informado (CLPI), que é fundamental para garantir os direitos à terra das comunidades, e seis delas se comprometeram com esse princípio (ABF, Coca-Cola, Kellogg’s, Nestlé, PepsiCo, Unilever).
- Em agosto de 2014, General Mills e Kellogg concordaram em implementar medidas de ponta no setor para reduzir as emissões de gases de efeito estufa em suas cadeias produtivas e pressionar por uma ação política significativa para enfrentar as mudanças climáticas.
- No geral, todas as empresas melhoraram suas políticas ao longo dos três primeiros anos da campanha, com nove das dez empresas melhorando sua pontuação em pelo menos 10%.⁸

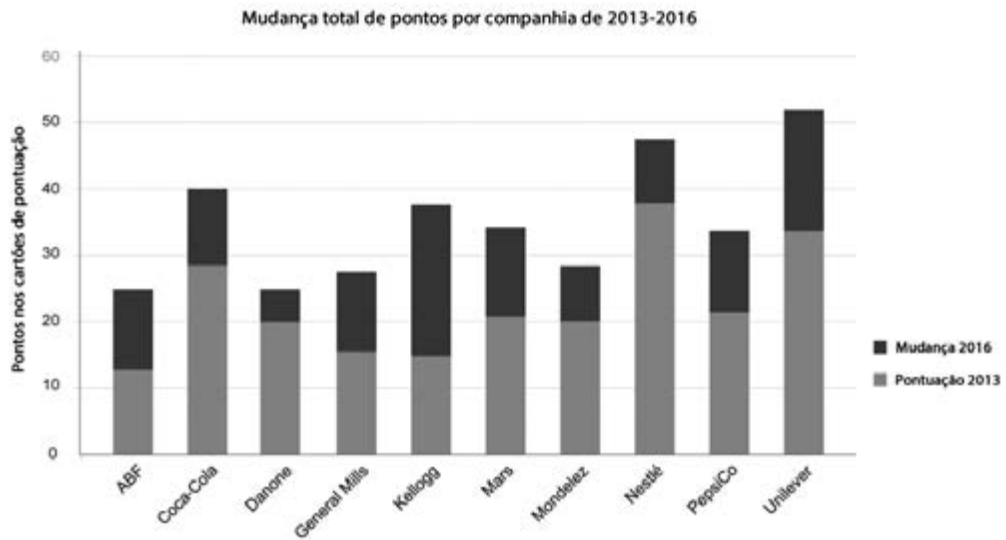
1.5 YEARS BEHIND THE BRANDS ACHIEVEMENTS

Conquistas de "Por Trás das marcas" após um ano e meio

MONDELEZ LISTENED TO YOU! WOKE UP!

Compromisso para criar condições de igualdade para as mulheres produtoras de cacau	Nestlé	Mondelēz International	MARS
"tolerância zero" em relação à apropriação ilícita de terras.	Coca-Cola	PEPSICO	
Compromisso para tomar ação real em relação ao clima	GENERAL MILLS	Kellogg's	

OXFAM WWW.BEHINDTHEBRANDS.ORG BEHIND THE BRANDS



A campanha usou uma combinação de táticas e abordagens para conquistar compromissos corporativos. Ela procurou trilhar uma linha moderada: contundente o suficiente para transmitir a urgência, de modo que os apoiadores terão que tomar ações, ao mesmo tempo não tão agressiva no que diz respeito a criar relações tensas com empresas que não poderiam ser remodeladas. A fórmula da Oxfam para a campanha foi multifacetada.

A Oxfam combinou um trabalho de *advocacy* baseado em evidências usando o engajamento profundo das empresas com mobilização digital, utilização da mídia, ações off-line e on-line, publicidade, ativismo de investidores e acionistas, estudos de caso e colaboração com aliados e pessoas influentes. O trabalho de *advocacy* da campanha baseado em evidências sempre incluiu uma justificativa de por que empresas específicas foram o objeto da campanha, juntamente com um exemplo de negócios que dava destaque às melhores práticas.

Além disso, a Oxfam adotou uma abordagem de “amigo crítico” em “Por trás das marcas”. Muitas campanhas corporativas personalizam uma empresa no diretor-executivo ou outro tomador de decisões. Elas podem solicitar boicotes ou descrever geralmente a empresa como intrinsecamente má. A Oxfam, por outro lado, não solicitou boicotes porque o impacto é normalmente sentido pelas comunidades que ela mesma estava defendendo (por exemplo, agricultores e trabalhadores). Em vez disso, a campanha adotou a abordagem de que o setor privado pode ser um ator positivo para o desenvolvimento. Ao alcançar vários compromissos assumidos com a campanha, a Oxfam também levou em consideração o fato de que trabalharia com as empresas na implementação desses compromissos não só como um supervisor para garantir que eles fossem implementados, mas como um conselheiro sobre a melhor maneira de implementá-los. As campanhas agressivas podem levar a uma ressaca real após a consecução de uma conquista. Afinal, depois de tudo, as relações entre a Oxfam e a empresa se dão entre indivíduos e quando há dificuldades entre esses indivíduos, torna-se desafiador trabalhar em conjunto, mesmo com resultados e interesses compartilhados.

Então, qual é o código para campanhas corporativas de “Por trás das marcas”?

O QUE FAZER:

- Ser respeitoso.
- Formular uma pergunta realista: uma campanha para algo que a empresa possa realmente realizar.
- Justificar a campanha com evidências.
- Seguir a liderança de seus apoiadores, aliados e comunidade que você alega representar: comunicar-se abertamente e ouvir atentamente suas bases.
- Dar à empresa a chance de fazer o que é certo: não faça a campanha pela campanha mesma, dê à empresa a chance de corrigir o erro antes de ir a público.

O QUE NÃO FAZER:

- Encurralar a empresa: dê o direito de resposta e a oportunidade de a empresa ter acesso aos materiais que você tornará público. Seja transparente com o que deseja e sobre o que você fará sem prejudicar sua estratégia.
- Personalização em indivíduos: esta deve ser uma tática de último caso. Do mesmo modo, trate as marcas da empresa com respeito. Solicitar mudanças não precisa ser uma campanha de difamação. Apenas faça acusações quando tiver provas e causas legítimas.

Claro que também há desafios com essa abordagem de influência do setor privado:

- Ela exige que a Oxfam atinja continuamente um equilíbrio entre tom e estratégia, o que pode significar uma abordagem intensiva, reduzir a agilidade e criar tensões dentro da equipe de trabalho (isso também serve para campanhas do setor não privado).
- Exige-se um equilíbrio contínuo entre não se tornar “muito brando” com as empresas e não afastar a disposição das empresas de se envolverem por meio de um tom público não construtivo.
- Pode ser um desafio mostrar-se suficientemente ágil e ao mesmo tempo sensível, para não parecer complacente e gerenciar riscos. É especialmente difícil acomodar os diferentes cronogramas das campanhas públicas e do trabalho de engajamento do setor privado.
- Trabalhar em estreita colaboração com as empresas pode vir com uma série de riscos, incluindo a formação de relacionamentos privilegiados ao longo do tempo ou empatia com as complexas realidades das empresas, o que pode levar a menores pretensões em termos de nossas “perguntas” e do que realmente pode ser alcançado. Existe também o risco de aumentar as expectativas das empresas que a Oxfam está disposta a apoiar em relação ao envolvimento a longo prazo e trabalho em conjunto em soluções, o que pode ser difícil de sustentar.

“Por trás das marcas” gerou conquistas relativamente rápidas à Oxfam em relação a seus objetivos, construiu um movimento com várias centenas de milhares de adeptos e forneceu uma base para a construção de trabalhos programáticos que acompanharão a implementação dos compromissos assumidos pelas empresas durante a campanha. Ao

mesmo tempo, a abordagem da Oxfam em “Por trás das marcas” foi tal que requisitou uma enorme quantidade de recursos, particularmente tempo da equipe de trabalho. Isso também significou modos complexos de trabalho, pois as equipes eram de natureza global e coordenavam o engajamento das companhias em múltiplos mercados que precisavam ser bem coordenados. No entanto, a abordagem utilizada poderia ser modificada para campanhas muito menores, podendo inclusive focar em menos empresas e mercados.

NOTAS

- 1 • As dez empresas são Associated British Foods (ABF), The Coca-Cola Company, Danone, General Mills, Kellogg, Mars, Mondelez, Nestle, PepsiCo, e Unilever.
- 2 • Ver “Behind the Brands,” Oxfam, 2017, acesso em 7 jun. 2017, <https://www.behindthebrands.org/>.
- 3 • “Mars, Mondelez and Nestle and the Fight for Women’s Rights,” Oxfam Media Briefing, 26 de fevereiro de 2013, acesso em 7 jun. 2017, <https://www.oxfam.ca/sites/default/files/imce/btb-gender-media-briefing.pdf>.
- 4 • “Sugar Rush: Land Rights and the Supply Chains of the Biggest Food and Beverage Companies,” Oxfam, 2 de outubro de 2013, acesso em 7 jun. 2017, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-sugar-rush-land-supply-chains-food-beverage-companies-021013-es_1_0.pdf.
- 5 • “Standing on the Sidelines: Why Food and Beverage Companies Must Do More to Tackle Climate Change,” Oxfam, 19 de maio de 2014, acesso em 7 jun. 2017, <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/standing-on-the-sidelines/>.
- 6 • Ver “The Journey to Sustainable Food; A Three-Year Update on the Behind the Brands Campaign,” Oxfam, 19 de abril de 2016, acesso em 7 jun. 2017, <https://www.oxfam.org/en/research/journey-sustainable-food-three-year-update-behind-brands-campaign>.
- 7 • “Celebrating three years of Behind the Brands,” vídeo do Youtube, 1:36, publicado pela oxfaminternational, 19 de abril de 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=Z1P2oGG569A>.
- 8 • Para obter mais informações sobre o progresso específico de políticas ao longo dos três anos da campanha, consultar “The Journey to Sustainable Food,” Oxfam, 19 de abril de 2016, acesso em 7 jun. 2017, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-journey-to-sustainable-food-btb-190416-en.pdf.



IRIT TAMIR – EUA

Irit Tamir é a coordenadora de *advocacy* do Departamento do Setor Privado da Oxfam America. Irit supervisiona o trabalho de *advocacy* e campanhas focado no comportamento corporativo, assumindo mais recentemente a coordenação política da campanha “Por trás das marcas” (*Behind the Brands*, na denominação original em inglês) da Oxfam International. Desempenha-se frequentemente como comentarista sobre políticas agrícolas, mão-de-obra, direitos humanos e sua intersecção com as empresas nos principais veículos de notícias, incluindo a NPR, The Guardian e New York Times. Irit é formada pela Faculdade de Direito da Universidade de Boston e mestre em direito internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Miami, onde foi bolsista da Ford Foundation. Ativista de direitos humanos dedicada, Irit já se pronunciou publicamente sobre direitos humanos, resiliência climática e sistema alimentar. Ela possui diversos anos de experiência em relações governamentais e é ex-promotora, tendo conduzido processos relacionados aos direitos civis e crimes de ódio.

contato: irit.tamir@oxfam.org

Recebido em junho de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

PANORAMA INSTITUCIONAL



MÉDICOS SEM FRONTEIRAS: A COERÊNCIA COM SEUS PRINCÍPIOS

Renata Reis
Susana de Deus

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS: A COERÊNCIA COM SEUS PRINCÍPIOS

Renata Reis & Susana de Deus

- *A decisão de suspender o recebimento de fundos da União Europeia* •

RESUMO

O texto explicita as razões, incluindo o debate interno, da recente decisão de Médicos Sem Fronteiras de suspender o recebimento de fundos da União Europeia para o desenvolvimento do seu trabalho humanitário. Fazendo jus aos valores que guiam a organização – independência, ética médica, neutralidade e imparcialidade –, a negativa a continuar recebendo ajuda econômica é um posicionamento crítico diante das recentes políticas migratórias assumidas pela União Europeia, sinalizando o impacto negativo que estas políticas trazem para milhares de pessoas vulneráveis, que são, finalmente, o foco principal da ação humanitária de MSF.

PALAVRAS-CHAVE

Médicos sem Fronteiras | Financiamento | União Europeia | Princípios | Ajuda humanitária

1 • Introdução

Médicos sem Fronteiras (MSF) é uma organização humanitária internacional que oferece atenção em saúde em crises diversas, sempre de forma neutra e imparcial. Dessa forma, não distinguimos as pessoas que atendemos por nenhum critério que não sejam suas necessidades em saúde. A independência é um outro princípio basilar de nossa atuação. Prezamos o respeito estrito a não pautar nossa ação por nenhum interesse político, econômico e/ou militar.

A independência na atuação tem forte conexão com a origem dos fundos que sustentam nosso trabalho. Para MSF, contar com o apoio de milhões de indivíduos em muitos países distintos nos permite prover cuidados médicos onde ele é mais necessário, livre de qualquer influência político-econômica. Ainda assim, até recentemente, uma parte minoritária de nosso orçamento chegava através de fundos institucionais, tais como os da União Europeia e de algumas agências internacionais ligadas à saúde, como por exemplo a UNITAID.

Esse breve artigo resgata a recente decisão de MSF de suspender a recepção de fundos provenientes da União Europeia (UE) e de todos os seus Estados-membros em resposta à inaceitável política europeia relacionada à população refugiada e migrante – notadamente a assinatura e implementação do acordo entre a UE e a Turquia, em março de 2016. Acreditamos que nos tempos mais agudos e difíceis, nos quais as organizações se veem pressionadas a decisões pragmáticas, é que nos vemos desafiados a testar nossas bases. De nenhuma forma tratam-se de decisões fáceis de serem tomadas. Como veremos, a decisão reforça a coerência com os princípios que balizam nossa atuação médica.

2 • A resposta europeia e a decisão de MSF

MSF acumulou ao longo de seus 46 anos de história uma longa experiência na assistência a pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio, migrantes e pessoas deslocadas dentro de seus próprios países. Desde o acompanhamento da população cambojana na Tailândia fugindo do Khmer Vermelho, passando pela população de Ruanda em campos no Zaire, refugiados somalis no Quênia, palestinos em países como o Líbano, deslocados internos na Colômbia e migrantes no México, e muitos outros movimentos populacionais provocados por conflitos, desastres ou crises de origens múltiplas, MSF tem buscado oferecer alívio a pessoas que deixam tudo para trás em busca de alguma segurança para recomeçar e veem suas condições de vida se deteriorarem. Os pontos em comum de populações tão diferentes são suas vulnerabilidades, as enormes incertezas que enfrentam, as angústias de abandonar o mundo que conhecem, seus laços e suas raízes.

Num momento de profunda fragilidade como o experimentado por pessoas em movimento por distintos motivos, o que os países de acolhida e de trânsito assim como o que as regras internacionais devem oferecer é o auxílio, a proteção, a preservação da dignidade humana acima de qualquer outro valor nacional ou transnacional. Infelizmente o que parecia óbvio

e cristalizado em tantos documentos internacionais está sendo ‘reescrito’ de uma forma inaceitável pela União Europeia, acarretando consequências terríveis para as pessoas que mais precisam de proteção e gerando a abertura de um precedente perigoso que pode dar o tom das construções de políticas para refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes ao redor do mundo. Outro ponto que merece destaque é o fato de que a União Europeia figura no topo dos principais doadores e influenciadores de políticas de cooperação humanitária. Assim, um passo como o dado tem o poder de trazer consequências terríveis para a vida de milhões de pessoas em fuga no mundo inteiro.

Como foi amplamente noticiado há um ano, os 28 países membros da União Europeia (UE) e a Turquia pactuaram um polêmico tratado para estancar o fluxo migratório para a Europa pelo mar Egeu. O acordo previa a devolução à Turquia dos estrangeiros, incluindo sírios, que chegassem à costa grega a partir de então. Uma vez que o fluxo fosse estancado, a UE prometia receber um número de refugiados sírios provenientes da Turquia equivalente ao de deportações. Em troca de fechar a rota do Egeu, a Turquia receberia 6 bilhões de euros (24 bilhões de reais), até o fim de 2018, para assistir os cerca de 3 milhões de refugiados sírios no país. Além disso, a UE prometia acelerar a negociação para dar isenção de visto a cidadãos turcos e avançar no processo de adesão da Turquia ao bloco europeu.¹ A premissa do acordo é, em si, alarmante: o fato de a busca por refúgio – fundamentada na proteção de garantias fundamentais, como o direito à vida – ter sido tratada como um negócio, envolvendo trocas e recursos financeiros. Trata-se de uma inflexão sem precedentes – a adição de fatores condicionantes para o oferecimento de refúgio –, com nefastos impactos para as pessoas em movimento e para negociações futuras. Isto é inaceitável em termos morais e humanitários.

MSF já advogava publicamente que a UE e seus Estados-membros introduzissem e desenvolvessem políticas que protegessem pessoas vulneráveis – condições dignas de recepção, esquemas de reunificação familiar, vistos humanitários, requisitos simplificados de vistos, entre outras medidas - ao invés de pôr o foco na dissuasão e expulsão. Em nosso trabalho cotidiano já vínhamos testemunhando as consequências físicas e psicológicas das políticas de dissuasão. Quase 4 mil homens, mulheres e crianças já haviam perecido no Mar Mediterrâneo em 2016, evidenciando um quadro abominável da falência de tais políticas. O Acordo EU-Turquia cristalizou a já manifestada tendência de não recepção e de rechaço a populações indesejáveis na Europa.

Diante desse cenário, a organização iniciou discussões internas sobre a manutenção do recebimento de fundos da UE e dos países do bloco. Como se distanciar e não ser cúmplice de políticas tão danosas às pessoas que assistimos diariamente? Nunca é demais lembrar que MSF nasceu na Europa, e – embora cada dia mais multicultural e plural – mantém naquele continente seus 5 centros operacionais, ou seja, é inegável que decisões relacionadas à UE suscitariam muito debate.

A governança de Médicos sem Fronteiras é ancorada no debate interno. A organização nem teria chegado ao que é hoje sem essa característica. A decisão não foi tomada sem

que tenha havido fortes posicionamentos de membros da associação a favor e contrários à interrupção do recebimento dos fundos. Defensores da manutenção dos fundos da UE elencavam uma série de argumentos: apontavam o perigo do distanciamento de MSF das plataformas da UE, podendo significar afastamento do espaço de interlocução com as mesmas; a falta de memória da organização face a sua história, uma vez que há décadas a UE foi fundamental para liberar fundos de emergência que foram importantes para a organização chegar a mais pessoas e atrair cada vez mais financiadores privados. Ao atrair financiadores privados pôde reduzir os fundos institucionais da UE.

Como acontece com a maioria das organizações em seu início, os fundos institucionais/governamentais foram no passado bastante relevantes no orçamento de MSF, chegando a 50% em 1996. No entanto, desde muito cedo esse fato já era uma preocupação para a organização. Assim, em 1995, quando MSF realizou a primeira de suas duas “cúpulas sobre políticas”, em Chantilly, na França, seu documento final já trazia como preocupação a necessidade de diversificar seu financiamento de forma a preservar sua independência:

“The concern for independence is also financial. MSF endeavours to ensure a maximum of private resources, to diversify its institutional donors, and, sometimes, to refuse financing that may affect its independence.”³

Perguntava-se também, no entanto, como as pessoas para as quais trabalhamos – os mais vulneráveis e excluídos de serviços de saúde e outras necessidades básicas – potencialmente receberiam a notícia dessa decisão. No balanço de opiniões foi vencendo a convicção de proteger os princípios humanitários.

Aqueles que defendiam a manutenção dos fundos europeus preocupavam-se ainda com a interpretação que os doadores e o público em geral poderiam dar à decisão. O público poderia considerar esta ação um ato de arrogância pois ao dizer não aos fundos da UE estaria-se a dizer não aos contribuintes da UE e, portanto, sinalizaríamos que não necessitávamos mais de apoio financeiro. Já os defensores do não recebimento dos fundos confiavam que a ação seria coerente com a complexidade dos tempos que vivemos e com a tendência de movimentos de pessoas fugindo de guerras, de crises econômicas e a xenofobia crescente. A organização avaliou que havia entre seus doadores uma vontade imperiosa de defesa destas pessoas e não na defesa de políticas que as afastava de suas fronteiras, da forma que estava sendo feita. As relações que MSF tem nos vários espaços europeus e internacionais de debate são saudáveis e não nos veríamos afastados deles em razão da exclusão dos fundos europeus. A independência financeira seria preservada intensificando a comunicação sobre o auxílio que prestamos diariamente junto a estas populações e, portanto, havia uma crença de que os fundos seriam assegurados pelos doadores privados (pessoas físicas).

Superado o momento da reflexão interna, MSF decidiu então anunciar em junho de 2016 a suspensão do recebimento de fundos tanto da UE quanto de seus Estados-membros.

Ressaltamos que esta decisão acompanha outras decisões tomadas no passado como a recusa de doações de países atuantes em intervenções militares. Já em 2004, MSF tinha decidido suspender o recebimento de fundos de agências do governo americano. Essa suspensão continua em vigor e tem como objetivo garantir a prestação de ajuda médica de maneira neutra e imparcial nos contextos de conflito com envolvimento dos Estados Unidos nos quais MSF atua.

3 • A suspensão na prática

O impacto da decisão política de MSF suspender o recebimento de fundos da UE e seus países-membros foi pesado e medido cuidadosamente. Se fosse o caso, MSF poderia acionar seus fundos de reserva, normalmente usados em emergências, para assegurar-se de que esta decisão não afetasse nossos pacientes e os projetos em curso, trabalhando concomitantemente para uma maior sensibilização dos doadores para que não desistissem do trabalho de MSF.

O financiamento da organização já não dependia, como já mencionado, de fundos institucionais. Mesmo antes da decisão sobre a UE, 92% de nosso financiamento vinha da generosidade de 5,7 milhões de doadores individuais ao redor do globo. Se por um lado nossa independência financeira nos permitiu radicalizar na defesa de nossos princípios, por outro, mais do que nunca, precisamos ter os apoiadores individuais mobilizados e conectados ao nosso trabalho. Tornava-se insuportável receber fundos da mesma instituição que estava expulsando as pessoas que assistíamos medicamente. Não podíamos receber com uma mão recursos da UE e com a outra tratar pacientes severamente feridos por congelamento, vivendo numa tenda no inverno grego de 2016, graças a um acordo desastroso e desumano.

No momento da decisão, alguns projetos ainda recebedores de recursos europeus continuaram vivos até o fim dos contratos. A maioria terminou já em 2016 e nenhum novo contrato foi assinado desde abril de 2016.

Uma decisão que evidencia o respeito aos princípios de uma forma drástica pode não agradar a todos, mas responde e reafirma nosso compromisso com quem nos move e é nossa única razão de existência: a população desprovida de atenção médica e em perigo de vida.

Nesta publicação, que se destina a tratar de desafios institucionais a que estão expostas as organizações em seus percalços diários, dividimos a nossa experiência sobre uma decisão que foi discutida pelas dezenas de países onde estamos e também nossas incertezas sobre como essa decisão seria recepcionada pelo mundo. No final, o que confirmamos é que a força de uma organização vem do trabalho que realiza junto às populações que apoia e também do reforço e da luta constante para manter sólidas suas bases – no nosso caso os princípios de independência, ética médica, neutralidade e imparcialidade.

NOTAS

1 • “Managing the Refugee Crisis – The Facility for Refugees in Turkey,” European Commission, 2016, acesso em 28 mai. 2017, <https://goo.gl/621L67>.

2 • Jonathan Whittall, “MSF Suspension of EU Funds.” MSF Analysis, 2016, acesso em 28 mai. 2017, <http://msf-analysis.org/msf-suspension-eu-funds>.

3 • (A preocupação com a independência é

também financeira. MSF se esforça por garantir o máximo de recursos privados, diversificar suas doações institucionais e, algumas vezes, rejeitar financiamentos que querem afetar a independência) “Who Are the Medecins Sans Frontieres,” MSF, 1995, acesso em 28 mai. 2017, <https://goo.gl/uezWKh>.



RENATA REIS – *Brasil*

Renata Reis é advogada, doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na UFJR. Tem experiência na área de Relações Institucionais e Governamentais, Advocacy, cooperação internacional e assuntos humanitários. Atualmente trabalha nas Relações Institucionais de Médicos Sem Fronteiras.

contato: Renata.REIS@rio.msf.org

Recebido em abril de 2017.



SUSANA DE DEUS – *Portugal*

Susana de Deus é portuguesa, formada em relações internacionais e com uma ampla experiência em questões humanitárias. É hoje a diretora executiva de Médicos Sem Fronteiras Brasil.

contato: Susana.De.Deus@rio.msf.org

Recebido em abril de 2017.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

VOZES



DIREITOS HUMANOS SOB ATAQUE

Philip Alston

DIREITOS HUMANOS SOB ATAQUE¹

Philip Alston

- *Como reagir à ameaça populista* •
que os direitos humanos enfrentam

RESUMO

Não há dúvidas que o movimento de direitos humanos está vivenciando desafios sem precedentes. Neste artigo, Philip Alston aborda como o movimento precisa responder para sobreviver. Em primeiro lugar, Philip destaca a importância de manter a perspectiva, nos lembrando que a defesa dos direitos humanos nunca foi fácil. Ele aponta também que devemos reconhecer que esta é uma empreitada a longo prazo e que não desaparecerá depois que Trump deixar o cargo e que, de modo crucial, o movimento precisa desenvolver introspecção e abertura para se adaptar. Philip então apresenta cinco questões chave sobre o que ele acredita que o movimento deve abordar nos próximos anos: a ameaça populista à democracia; o papel da sociedade civil; a desigualdade e exclusão; o enfraquecimento do direito internacional e a fragilidade das instituições internacionais. Por fim, Alston sugere uma série de estratégias que as organizações de direitos humanos precisam adotar para responder a esta nova realidade. Ele conclui dizendo que tudo isso deve ser feito urgentemente. A hora de agir é agora.

PALAVRAS-CHAVE

Populismo | Movimento de direitos humanos | Estratégias | Trump

O movimento de direitos humanos, como o conhecemos, não existe mais.

Os desafios que o movimento de direitos humanos enfrenta na atualidade são fundamentalmente diferentes de muito do que aconteceu antes. Isso não significa “o fim dos direitos humanos”.² No entanto, significa que os defensores de direitos humanos precisam repensar de modo urgente diversos de seus pressupostos, reavaliar suas estratégias e ampliar seu alcance, sem abandonar princípios básicos.

Esses desafios podem ser vistos de maneira bastante clara na eleição de Donald Trump, que tem consistentemente defendido medidas que revogariam liberdades civis para cidadãos americanos e pessoas sem cidadania. Quase todas as nomeações de alto escalão que Trump fez foram de pessoas do espectro político da extrema-direita com total falta de especialização para assumir as pastas em questão. E embora os detalhes mais específicos das políticas de direitos humanos do Presidente Trump ainda não tenham sido elaborados, há uma fundamental antipatia e inclusive hostilidade sobre o tema. Além de Trump, um número cada vez mais diversificado de governos manifestaram o desejo de retroceder os principais pilares do regime internacional de direitos humanos. E embora sempre tenham existido coalizões de entusiastas a retrocessos, no passado eles se deparavam ao menos com uma reação contrária dos Estados Unidos da América (EUA) e outros governos ocidentais e latinoamericanos. A perspectiva de uma reação contrária eficaz no futuro está se desvanecendo diante de nossos olhos.

Para reagir a isso, precisamos nos lembrar de três pontos chave. Primeiro, precisamos manter a perspectiva, apesar da magnitude dos desafios. Defender direitos humanos nunca foi um projeto consensual e quase sempre foi resultado de dificuldades. Em segundo lugar, este é o início de um esforço a longo prazo que não acabará em quatro anos. E, por último, o movimento de direitos humanos precisa desenvolver um senso de introspecção e abertura. Historicamente, o movimento não responde bem a críticas.

Olhando para o futuro, há diversas questões que vão exigir a nossa atenção nos próximos anos, mas cinco serão chave. A primeira é a ameaça populista à democracia. Grande parte do problema está ligada às preocupações de segurança da era pós 11 de setembro, que se traduziu em medo ou ódio real ou construído contra estrangeiros ou minorias. Essas preocupações têm sido exploradas por governos de diferentes vertentes para justificar enormes barganhas. Por exemplo, que a segurança só pode ser alcançada restringindo a liberdade de movimento, privacidade, normas de não discriminação ou mesmo garantias de integridade pessoal.

A segunda questão chave é o papel da sociedade civil e como, ao invés da ideia de “redução do espaço da sociedade civil”, a realidade é que o espaço já se fechou em diversos países. Na minha posição de Relator Especial das Nações Unidas para pobreza extrema e direitos humanos, tenho presenciado isso em primeira mão nas visitas a países, como Mauritânia e China, enquanto que outros países são excelentes aprendizes neste assunto. Recentemente, o Egito aprovou uma lei que limita a atividade de organizações não-governamentais (ONGs) no serviço social e

de desenvolvimento e proíbe todas ONGs de cooperarem de qualquer forma com qualquer órgão internacional sem a aprovação governamental.

A terceira questão é a relação entre desigualdade e exclusão. O populismo é impulsionado em parte pelo medo e ressentimento. Na medida em que as políticas econômicas são, portanto, fundamentais, é digno de nota que, a tendência dominante no trabalho de defesa de direitos humanos aborda questões de direitos econômicos e sociais de uma forma simbólica, melhor das hipóteses, e a questão da desigualdade quase nunca é abordada.³ Do mesmo modo, o foco da corrente dominante do trabalho de defesa de direitos humanos favor é voltado para indivíduos marginalizados e oprimidos e grupos minoritários. No entanto, a maioria na sociedade sente que não tem participação neste tipo de movimento de direitos humanos e que as organizações de direitos humanos estão trabalhando apenas para “solicitantes de asilo”, “criminosos” e “terroristas”. Um enfoque renovado sobre direitos sociais e a diminuição da desigualdade deve integrar uma nova agenda de direitos humanos. Levar em conta as preocupações e, na verdade, os direitos humanos daqueles que são impactados negativamente por causa daquilo que vagamente nomeamos de mudança econômica impulsionada pela globalização é fundamental para garantir o sucesso do movimento.

A quarta questão é o enfraquecimento do Estado de Direito internacional, especificamente, o enfraquecimento sistemático das regras que regem o uso internacional da força pelos países ocidentais. Os Estados Unidos e os aliados que sempre os apoiam e nunca os questionam, como o Reino Unido e a Austrália, e seus incessantes esforços em justificar assassinatos seletivos e outras ações controversas, agora estão colhendo os frutos que em grande medida merecem. Esses países não estão mais em condições de virar e dizer que algumas das táticas utilizadas por outros países violam as normas internacionais. Também ocorreu um colapso preocupante em relação aos princípios de direito internacional humanitário. Ataques sistemáticos dirigidos contra instalações médicas, nas operações dos Médicos Sem Fronteiras e outras organizações humanitárias são comuns e escassamente comentadas. Numa pesquisa de opinião de 2016 realizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, apenas 30% dos entrevistados estadunidenses consideraram inaceitável torturar um combatente inimigo capturado “para obter informações militares importantes”. Na mesma pesquisa feita em 1999, a cifra havia sido de 65%. Na Nigéria, 70% dos entrevistados apoiaram tal tipo de tortura e em Israel 50%.⁴

A quinta e última questão se refere à fragilidade das instituições internacionais. O Tribunal Penal Internacional está sob contínuo ataque com diversos Estados africanos anunciando que planejam sair. E o anúncio feito pelo Ministério Público de que está investigando ativamente as atividades da Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA) e outras forças de segurança no Afeganistão e em países relacionados dificilmente fará com que o governo Trump tenha estima pelo Tribunal. Enquanto isso, o Conselho de Direitos Humanos tem funcionado de forma surpreendentemente imparcial nos últimos anos. No entanto, o novo populismo certamente mudará essa dinâmica e a China e a Rússia deixaram claro que estão prontas para introduzir ou reintroduzir grandes “reformas” no Conselho, uma perspectiva que dificilmente é motivo de alegria. Do mesmo modo, o Reino Unido e diversos Estados têm um decrescente apreço pelo

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, enquanto a Rússia e a Turquia são praticamente indiferentes ao mesmo. Do outro lado do Atlântico, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos anunciou, em meados de 2016, que teria que despedir 40% de seus funcionários, situação que foi evitada por pouco devido a novas contribuições de última hora. Mas não há certeza de que esta operação de resgate será sustentável no futuro e é importante destacar que os EUA têm historicamente desempenhado um papel desproporcional no financiamento do trabalho da Comissão. E, por último, em termos institucionais, a redução dos orçamentos de assistência ao desenvolvimento, que é um processo em andamento, provavelmente será acelerada nos próximos anos, ameaçando ainda mais essas instituições.

Então, que tipo de estratégias a comunidade de direitos humanos precisa começar a considerar em reação às circunstâncias fundamentalmente novas que estamos enfrentando na atualidade?

1 • Parcerias locais/internacionais. Precisamos refletir sobre a melhor forma de assegurar parcerias eficazes entre movimentos de direitos humanos internacionais e locais. As grandes ONG ainda não conseguiram atingir o equilíbrio adequado. As atividades das ONGs internacionais devem ter menos caráter extrativo (extrair informações e partir) e, ao invés disso, se concentrar mais em construir ou complementar a capacidade local. Haverá momentos em que apenas organizações internacionais conseguirão atuar de modo eficaz, mas também haverá situações em que somente o trabalho internacional de *advocacy* será ineficaz e, talvez, contraproducente.

2 • A questão econômica dos direitos. Direitos econômicos e sociais têm que ser uma parte importante e legítima da agenda internacional. Uma proporção surpreendentemente pequena de ONGs que se auto denominam de direitos humanos faz bastante em termos de direitos econômicos e sociais.⁵ Argumenta-se que, caso as pessoas gozem de liberdades políticas, poderão defender seus direitos sociais. Mas o gozo dos direitos civis nem sempre traz direitos sociais. Precisamos começar a insistir que o repertório de direitos humanos inclui - de modo igual - ambas categorias de direitos. As organizações de direitos humanos precisam refletir sobre as formas de contribuir de modo construtivo para ambos lados da agenda. Elas permanecem essencialmente incompreendidas pela grande maioria dos governos e, inclusive, pela maioria dos ativistas de direitos humanos. Os direitos são misturados ou confundidos com desenvolvimento ou alívio da pobreza. Mas os proponentes de direitos econômicos e sociais não deveriam focar sua atenção inicialmente, por exemplo, em garantir que todos tenham acesso imediato a todos tipos de serviços de saúde. Ao invés disso, temos que começar construindo um arcabouço adequado de direitos humanos. Isso envolve os mesmos três elementos de uma campanha contra a tortura: reconhecimento, fortalecimento institucional e prestação de contas.⁶

3 • Ampliar a base. A comunidade de direitos humanos precisa começar a expandir seus horizontes no sentido de pensar com quais outros atores é possível trabalhar. Precisamos iniciar uma conversa mais ampla com as grandes corporações sobre se um

futuro autoritário, anti direitos humanos e contra o bem-estar social é realmente do interesse delas. As grandes corporações e nós também, precisamos começar a pensar onde, como e quando elas podem legítima e construtivamente se opor a políticas que cruzam determinados limites e como elas podem usar sua influência e poder para defender uma abordagem mais favorável aos direitos humanos. E não apenas as corporações. Precisamos começar a pensar de forma mais criativa sobre outros aliados em potencial com os quais o movimento de direitos humanos pode cooperar.

4 • Persuasão. Precisamos reconhecer a necessidade de empregar mais tempo e dedicação em sermos persuasivos e convincentes, ao invés de simplesmente anunciar nossos princípios como se fossem corretos e aplicáveis de modo autoevidente. Temos que dar um passo atrás da prepotência que, às vezes, se manifesta. Nos orgulhamos, às vezes de forma justa e inevitável, por sermos intransigentes e receamos que, se fizermos quaisquer concessões ao longo do caminho, estaremos negociando os fundamentos dos direitos humanos. No entanto, usando as palavras de José Zalaquett, devemos ter “a coragem de renunciar à justiça fácil, aprender a viver com restrições da vida real, mas, no entanto, buscar promover os valores mais importantes no dia a dia na medida do possível. De modo implacável. De forma responsável.”⁷

5 • O papel dos acadêmicos. Que papel os acadêmicos têm em tudo isso? Como professores, como pesquisadores, como figuras públicas, temos obrigações com nossos alunos e leitores. Virou moda, especialmente nas universidades de elite do Ocidente, menosprezar os direitos humanos, exacerbando as incontestáveis lacunas das normas e instituições internacionais de direitos humanos. Em diversas faculdades de direito que visitei, encontrei alunos que se tornaram profundamente desiludidos ou céticos porque ensinaram a eles que a empreitada dos direitos humanos é, em grande parte uma ilusão, que não é algo que realmente deveriam investir seu tempo em e que não tem futuro. É nossa responsabilidade sugerir estratégias alternativas e assegurar que os alunos estejam conscientes que existem bem mais do que somente lacunas.

6 • O que cada um de nós pode fazer? Um elemento fundamental para responder aos populistas e autocratas é que cada um de nós reflita cuidadosamente sobre as contribuições que podemos oferecer. Todos nós podemos defender os direitos humanos, mas cada um de seu modo. A simples questão é que cada um de nós está em condição de fazer a diferença se quisermos. O desânimo ou sentimento de derrota não é a resposta, porque há sempre algo que podemos fazer. Pode ser um gesto ínfimo no panorama geral das coisas, mas faz a diferença. Pode apenas ser uma contribuição financeira. Agora é a hora de contribuir para organizações e defensores de direitos humanos de maneiras que não fizemos no passado. É extremamente fundamental para nós fortalecermos as organizações que trabalham na linha de frente que estarão melhor posicionadas para se erguer e defender os direitos humanos contra ameaças colocadas pelo novo populismo.

Não podemos esperar, precisamos começar a agir. Temos que fazer tudo o que pudermos para fortalecer o respeito pelos direitos humanos internacionais. Precisamos nos comprometer com os princípios em nossas próprias vidas, em nossas próprias áreas. Vamos precisar operar de uma forma muito mais criativa, tanto em termos internacionais como locais. Haverá uma relação complexa entre estes dois níveis, mas há sempre lugares onde podemos fazer a diferença. Estes são tempos extremamente perigosos, sem precedentes na minha vida. Mesmo durante a maior parte da Guerra Fria havia um certo grau de certeza, mas, atualmente, perdemos bastante daquilo e quase tudo parece possível. A reação realmente cabe a nós.

NOTAS

1 • Esta é uma versão editada de um artigo que foi publicado pela primeira vez em *The Journal of Human Rights Practice*, que, por sua vez, foi baseado em uma palestra pública dada na London School of Economics em 8 de dezembro de 2016.

2 • Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights* (Ithaca: Cornell University Press, 2013).

3 • Para um relatório sobre a relação entre pobreza extrema e extrema desigualdade, ver United Nations, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Philip Alston*, UN Doc. A/HRC/29/31 (26 maio 2015), disponível em <https://goo.gl/QA2YUY>.

4 • "People on War: Perspectives from 16 Countries," International Committee of the Red Cross (ICRC),

2016, acesso em 21 mai. 2017, <https://www.icrc.org/en/document/people-on-war>.

5 • Nações Unidas, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Philip Alston, on the Marginality of Economic and Social Rights*, UN Doc. A/HRC/32/31 (28 abr. 2016), disponível em http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Documents/A_HRC_32_31_AEV.docx.

6 • Este arcabouço é desenvolvido em detalhe em, *ibid.*

7 • José Zalaquett, "Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations," (The Mathew O. Tobriner Memorial Lecture), *Hastings Law Journal* 43, no. 6 (1992): 1425.

**PHILIP ALSTON** – EUA

Philip Alston é professor de direito internacional, direito penal internacional e de diversos temas de direitos humanos da *New York University*. Philip é formado em direito e economia pela *University of Melbourne* e é doutor em Direito pela *University of Berkeley*. Já lecionou no *European University Institute*, *Australian National University*, *Harvard Law School* e *Fletcher School of Law and Diplomacy*. Philip foi um dos fundadores da sociedade europeia, australiana e neozelandesa de direito internacional e, de 1996 a 2007, foi editor-chefe da *European Journal of International Law*. Ele possui vários cargos internacionais. Mais recentemente, Philip foi nomeado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) como Relator Especial para pobreza extrema e direitos humanos. De 2004 a 2010, foi Relator Especial da ONU sobre execuções extrajudiciais. Philip é membro do conselho consultivo da Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos.

contato: philip.alston@nyu.edu

Recebido em março de 2017.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”

NÚMEROS ANTERIORES

• SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004

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, v. 2, n. 2, Jun. 2005

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, v. 2, n. 3, Dez. 2005

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 GUEMBA
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, v. 3, n. 4, Jun. 2006

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, v. 3, n. 5, Dez. 2006

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

• SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007

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

• SUR 7, v. 4, n. 7, Dez. 2007

LUCIA NADER

O papel das ONGs no conselho de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na comissão Interamericana de Direitos Humanos

- JUSTIÇA TRANSICIONAL -

TARA URS

Vozes do camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI

A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.

O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ

Por Glenda Mezarobba

• SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva - um olhar a partir da Região Andina e do cone Sul

AMITA DHANDA

Construindo um novo léxico dos direitos humanos: convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

LAURA DAVIS MATTAR

Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E STEPHANIE ERIN BREWER

O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

- DIREITO À SAÚDE E ACESSO A MEDICAMENTOS -

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA

Acesso a medicamentos como um direito humano

THOMAS POGGE

Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSA E DOMINGO LOVERA PARMO

Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA E RENATA REIS

Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias

da sociedade civil

• SUR 9, v. 5, n. 9, Dez. 2008

BARBORA BUK OVSKÁ

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

REBECCA SAUNDERS

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a comissão de verdade e Reconciliação da África do Sul

- SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS -

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

EITAN FELNER

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos ao instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

KATHERINE SHORT

Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

ANTHONY ROMERO

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da American Civil Liberties Union (ACLU)

• SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

“Crianças muito más”: “tortura indiana” e o Relatório da comissão sobre tortura em madras de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT

A tipificação do estupro como genocídio

CHRISTIAN COURTIS

Anotações sobre a aplicação da convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

BENYAM D. MEZMUR

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

- DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO: MIGRANTES E REFUGIADOS -

KATHARINE DERDERIAN E LIESBETH SCHOCKAERT

Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

JUAN CARLOS MURILLO

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

PABLO CERIANI CERNADAS

controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

• SUR 11, v. 6, n. 11, Dez. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

Das violações em massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE

E JAVIER AGUIRRE ROMÁN
As tensões da Dignidade Humana: conceituação e Aplicação no Direito Internacional dos Direitos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA

E WEDERSON RUFINO DOS SANTOS
Deficiência, Direitos Humanos e Justiça

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

O Amor em tempos de cólera: Direitos LGBT na Colômbia

- DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS -

MALCOLM LANGFORD

Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais no âmbito Nacional: Uma Análise Socio-Jurídica

ANN BLYBERG

O caso da Alocação Indevida: Direitos Econômicos e Sociais e Orçamento Público

ALDO CALIARI

comércio, Investimento, Financiamento e Direitos Humanos: Avaliação e Estratégia

PATRICIA FEENEY

A Luta por Responsabilidade das Empresas no âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy

- COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -

Entrevista com Rindai chipfunde- vava, Diretora da zimbabwe Election Support Network (ZESN)

Relatório sobre o IX colóquio Internacional de Direitos Humanos

• SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010

SALIL SHETTY

Prefácio

NÚMEROS ANTERIORES

FERNANDO BASCH ET AL.

A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões

RICHARD BOURNE

Commonwealth of Nations: Estratégias Intergovernamentais e Não governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial

- OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO -

ANISTIA INTERNACIONAL

Combatendo a Exclusão: Por que os Direitos Humanos São Essenciais para os ODMs

VICTORIA TAULI-CORPUZ

Reflexões sobre o Papel do Forum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do milênio

ALICIA ELY YAMIN

Rumo a uma Prestação de Contas Transformadora: Uma Proposta de Enfoque com base nos Direitos Humanos para Dar cumprimento às Obrigações Relacionadas à Saúde materna

SARAH ZAIDI

Objetivo 6 do Desenvolvimento do Milênio e o Direito à Saúde: Contraditórios ou Complementares?

MARCOS A. ORELLANA

Mudança climática e os Objetivos de Desenvolvimento do milênio: O Direito ao Desenvolvimento, cooperação Internacional e o mecanismo de Desenvolvimento Limpo

- RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS -

LINDIWE KNUTSON

O Direito das vítimas do Apartheid a Requerer Indenizações de Corporações Multinacionais é Finalmente Reconhecido por Tribunais dos EUA?

DAVID BILCHITZ

O Marco Ruggie: Uma Proposta Adequada para as Obrigações de Direitos Humanos das Empresas?

• SUR 13, v. 7, n. 13, Dez. 2010

GLENDA MEZAROBBA

Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Difícil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil

GERARDO ARCE ARCE

Forças Armadas, Comissão da Verdade e Justiça Transicional no Peru

- MECANISMOS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS -

FELIPE GONZÁLEZ

As Medidas de Urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ E SILVANO CANTÚ

A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

DEBRA LONG E LUKAS MUNTINGH

O Relator Especial Sobre Prisões e Condições de Detenção na África e o Comitê para Prevenção da Tortura na África: Potencial para Sinergia ou Inércia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI

E JACQUI GALLINETTI
O Papel das cortes Sub-Regionais no Sistema Africano de Direitos Humanos

MAGNUS KILLANDER

Interpretação dos tratados Regionais de Direitos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR

Cooperação entre Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos no Âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal

- IN MEMORIAM -

Kevin Boyle – Um Elo Forte na Corrente Por Borislav Petranov

• SUR 14, v. 8, n. 14, Jun. 2011

MAURICIO ALBARRACÍN

CABALLERO
Corte constitucional e Movimentos Sociais: O Reconhecimento Judicial dos Direitos de casais do mesmo Sexo na colômbia

DANIEL VÁZQUEZ E DOMITILLE

DELAPLACE
Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção

J. PAUL MARTIN

Educação em Direitos Humanos em Comunidades em Recuperação Após Grandes crises Sociais: Lições para o Haiti

- DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA -

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS

Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL

Adaptação Razoável: O Novo conceito sob as Lentes de Uma Gramática constitucional Inclusiva

MARTA SCHAFF

Negociando Sexualidade na Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência

TOBIAS PIETER VAN REENEN E HELÉNE

COMBRINCK
A convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na África: Avanços 5 Anos Depois

STELLA C. REICHER

Diversidade Humana e Assimetrias: Uma Releitura do contrato Social sob a Ótica das Capacidades

PETER LUCAS

A Porta Aberta: Cinco Filmes que marcaram e Fundaram as Representações dos Direitos Humanos para Pessoas com Deficiência

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA

Entrevista com Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) do comitê Ad Hoc que Elaborou a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

• SUR 15, v. 8, n. 15, Dez. 2011

ZIBA MIR-HOSSEINI

Criminalização da Sexualidade: Leis de Zina Como Violência Contra as Mulheres em Contextos Muçulmanos

LEANDRO MARTINS ZANITELLI

Corporações e Direitos Humanos: O Debate Entre voluntaristas e Obrigacionistas e o Efeito Solapador das Sanções

ENTREVISTA COM DENISE DORA

Responsável pelo Programa de Direitos Humanos da Fundação Ford no Brasil entre 2000 e 2011

- IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS E INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -

MARIA ISSAIEVA,

IRINA SERGEEVA E MARIA SUCHKOVA
Execução das Decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos na Rússia: Avanços Recentes e Desafios Atuais

CÁSSIA MARIA ROSATO E LUDMILA

CERQUEIRA CORREIA
Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios Após a Primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ- SALZBERG

A Implementação das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: Uma Análise do Vaivém Jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação

MARCIA NINA BERNARDES

Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais

- CADERNO ESPECIAL:

CONECTAS DIREITOS HUMANOS - 10 ANOS -

A Construção de uma Organização Internacional do/no Sul

• SUR 16, v. 9, n. 16, Jun. 2012

PATRICIO GALELLA E CARLOS

ESPÓSITO
As Entregas Extraordinárias na Luta Contra o terrorismo. Desaparecimentos Forçados?

BRIDGET CONLEY-ZILKIC

Desafios para Aqueles que Trabalham

na Área de Prevenção e Resposta ao Genocídio

MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIELA JUSTINO DA SILVA, MARINA ZANATA GANZAROLLI E RENATA DO VALE ELIAS
Disputando a Aplicação das Leis: A constitucionalidade da Lei maria da Penha nos tribunais Brasileiros

SIMON M. WELDEHAIMANOT
A CADHP no caso Southern Cameroons

ANDRÉ LUIZ SICILIANO
O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da migração na Formação da Nova Governança Global

- SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS -

GINO COSTA
Segurança Pública e crime Organizado transnacional nas Américas: Situação e Desafios no âmbito Interamericano

MANUEL TUFRÓ
Participação cidadã, Segurança Democrática e conflito entre culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na cidade Autônoma de Buenos Aires

CELS
A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do Centro de Estudos Legais y Sociais (CELS)

PEDRO ABRAMOVAY
A Política de Drogas e A marcha da Insensatez
VISÕES SOBRE AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPS) NO RIO DE JANEIRO, BRASIL

RAFAEL DIAS – Pesquisador, Justiça Global

JOSÉ MARCELO ZACCHI – Pesquisador-associado do Instituto de Estudos do trabalho e Sociedade – IETS

• SUR 17, v. 9, n. 17, dez. 2012

- DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS -

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO, JUANA KWEITEL E LAURA TRAJBER WAISBICH
Desenvolvimento e Direitos Humanos: Algumas Ideias para Reiniciar o Debate

IRENE BIGLINO, CHRISTOPHE GOLAY E IVONA TRUSCAN
A contribuição dos Procedimentos Especiais da ONU para o Diálogo entre os Direitos Humanos e o Desenvolvimento

LUIS CARLOS BUOB CONCHA
Direito à água: Entendendo seus componentes Econômico, Social e cultural como Fatores de Desenvolvimento para os Povos Indígenas

ANDREA SCHETTINI
Por um Novo Paradigma de Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas: Uma Análise crítica dos Parâmetros Estabelecidos pela corte Interamericana de Direitos

Humanos

SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA E SIYAMBONGA HELEBA
Crescimento Econômico pode traduzir-se em Acesso aos Direitos? Desafios das Instituições da África do Sul para que o Crescimento Conduza a Melhores Padrões de Vida

ENTREVISTA COM SHELDON LEADER
Empresas Transnacionais e Direitos Humanos

ALINE ALBUQUERQUE E DABNEY EVANS
Direito à Saúde no Brasil: Um Estudo sobre o Sistema de Apresentação de Relatórios para os Comitês de Monitoramento de Tratados

LINDA DARKWA E PHILIP ATTUQUAYEFIO
Matando Para Proteger? Guardas da Terra, Subordinação do Estado e Direitos Humanos em Gana

CRISTINA RÃDOI
A Resposta Ineficaz das Organizações Internacionais em Relação à Militarização da Vida das Mulheres

CARLA DANTAS
Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

• SUR 18, v. 10, n. 18, Jun. 2013

- INFORMAÇÃO E DIREITOS HUMANOS -

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA
Aaron Swartz e as Batalhas pela Liberdade do Conhecimento

ALBERTO J. CERDA SILVA
Internet Freedom não é Suficiente: Para uma Internet Fundamentada nos Direitos Humanos

FERNANDA RIBEIRO ROSA
Inclusão Digital como Política Pública: Disputas no Campo dos Direitos Humanos

LAURA PAUTASSI
Monitoramento do Acesso à Informação a Partir dos Indicadores de Direitos Humanos

JO-MARIE BURT E CASEY CAGLEY
Acesso à Informação, Acesso à Justiça: Os Desafios da Accountability no Peru

MARISA VIEGAS E SILVA
O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis Anos Depois

JÉRÉMIE GILBERT
Direito à terra como Direito Humano: Argumentos em Prol de um Direito Específico à Terra

PÉTALLA BRANDÃO TIMO
Desenvolvimento à custa de Violações: Impacto de megaprojetos nos Direitos Humanos no Brasil

DANIEL W. LIANG WANG E OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ
Atendendo os mais Necessitados? Acesso à Justiça e o Papel dos Defensores e Promotores Públicos no Litígio Sobre

Direito à Saúde na Cidade de São Paulo

OBONYE JONAS
Direitos Humanos, Extradição e Pena de Morte: Reflexões Sobre o Impasse Entre Botsuana e África Do Sul

ANTONIO MOREIRA MAUÉS
Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional

• SUR 19, v. 10, n. 18, Dez. 2013
- POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS -

DAVID PETRASEK
Novas potências, novas estratégias? Diplomacia em direitos humanos no século XXI

ADRIANA ERTHAL ABDENUR E DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO
cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: qual o papel da democracia e dos direitos humanos?

CARLOS CERDA DUEÑAS
Limites e avanços na incorporação de normas internacionais de direitos humanos no México a partir da reforma constitucional de 2011

ELISA MARA COIMBRA
Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Desafios à implementação das decisões da corte no Brasil

CONOR FOLEY
A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias

DEISY VENTURA
Saúde pública e política externa brasileira

CAMILA LISSA ASANO
Política externa e direitos humanos em países emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global

ENTREVISTA COM MAJA DARUWALA (CHRI) E SUSAN WILDING (CIVICUS)
A política externa das democracias emergentes: qual o lugar dos direitos humanos? Um olhar sobre a Índia e a África do Sul

DAVID KINLEY
Encontrando liberdade na China: Direitos humanos na economia política

LAURA BETANCUR RESTREPO
A promoção e a proteção dos direitos humanos por meio de clínicas jurídicas e sua relação com os movimentos sociais: conquistas e desafios no caso da objeção de consciência ao serviço militar obrigatório na Colômbia

ALEXANDRA LOPES DA COSTA
Inquisição contemporânea: Uma história de perseguição criminal, exposição da intimidade e violação de direitos no Brasil

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ E VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE
Estudo de caso da Colômbia: Normas

NÚMEROS ANTERIORES

sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo

• SUR 20, v. 11, n. 20, Jan/Dez. 2014

PERFIL DE PEDRO PAULO POPPOVIC
"Não criamos a Revista Sur porque tínhamos certezas, mas porque estávamos cheios de dúvidas"

MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC E OSCAR VILHENA VIEIRA
Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam

- LINGUAGEM -

SARA BURKE
O que uma época de protestos globais diz a respeito da Eficácia dos direitos humanos como linguagem para alcançar mudanças sociais

VINODH JAICHAND
Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?

DAVID PETRASEK
Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos

SAMUEL MOYN
O futuro dos direitos humanos

STEPHEN HOPGOOD
Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social?

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA
Os direitos humanos como meio eficaz para produzir mudanças sociais

ENTREVISTA COM RAQUEL ROLNIK
Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é "controlado para não ter efeito"

ENTREVISTA COM PAULO SÉRGIO PINHEIRO
"Fora dos direitos humanos não vejo solução para atender às vítimas"

ENTREVISTA COM KUMI NAIDOO
"O Estado de Direito consolidou todas as injustiças que existiam antes dele"

- TEMAS -

JANET LOVE
Estáremos despoliticando o poder econômico?
A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos

PHIL BLOOMER
Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança social? Uma perspectiva sobre direitos humanos e empresas

GONZALO BERRÓN
Poder econômico, democracia e direitos humanos. Um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE
Problemas e desafios das organizações e

redes de migrações e direitos humanos na Mesoamérica

GLORIA CAREAGA PÉREZ
A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto

ARVIND NARRAIN
Brasil, Índia, África do Sul: Constituições transformadoras e seu papel nas lutas LGBT

SONIA CORRÊA
Potências emergentes: Seria a sexualidade e os direitos humanos um assunto secundário?

CLARA SANDOVAL
Justiça de transição e mudança social

- PERSPECTIVAS -

NICOLE FRITZ
Litígio em direitos humanos na África Austral: Dificuldades em rebater a opinião pública prevalecente

MANDIRA SHARMA
Pondo as leis em funcionamento: Experiências do Advocacy Forum na prevenção da tortura no Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA
Direitos humanos e mudanças sociais em Angola

SALVADOR NKAMATE
A luta pela afirmação dos direitos humanos em Moçambique: Os avanços e os retrocessos

HARIS AZHAR
A luta pelos direitos humanos na Indonésia: Avanços internacionais, impasses internos

HAN DONGFANG
Vislumbrando um futuro democrático na China

ANA VALÉRIA ARAUJO
Desafios de sustentabilidade da agenda de direitos humanos no Brasil

MAGGIE BEIRNE
Estáremos jogando fora o bebê com a água do banho? A dinâmica Norte-Sul na perspectiva do trabalho em direitos humanos na Irlanda do Norte

ENTREVISTA COM MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS
"As particularidades de Cuba nem sempre são identificadas ou compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países"

- VOZES -

FATEH AZZAM
Por que devemos ter que "representar" alguém?

MARIO MELO
Vozes da selva no estrado da Corte Interamericana de Direitos Humanos

ADRIAN GURZA LAVALLE
ONGs, direitos humanos e representação

JUANA KWEITEL
Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de direitos humanos da América Latina

PEDRO ABRAMOVAY E HELOISA GRIGGS
Minorias democráticas em democracias do século 21

JAMES RON, DAVID CROW E SHANNON GOLDEN
Familiaridade com direitos humanos e status socioeconômico: Um estudo sobre quatro países

CHRIS GROVE
Construindo um movimento global para tornar direitos humanos e justiça social uma realidade para todos

ENTREVISTA COM MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON
"O papel das organizações internacionais deve ser apoiar os defensores locais"

- FERRAMENTAS -

GASTÓN CHILLIER E PÉTALLA BRANDÃO TIMO
O movimento global de direitos humanos no século XXI: Reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos do Sul

MARTIN KIRK
Sistemas, cérebros e lugares silenciosos: Reflexões sobre o futuro das campanhas de direitos humanos

ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY
Organização de "apoio ao movimento": A experiência da Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (AWID)

ANA PAULA HERNÁNDEZ
Apoiando organizações locais: O trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ
Ativismo em direitos humanos em tempos de saturação cognitiva. Falemos de ferramentas

MALLIKA DUTT E NADIA RASUL
Conscientização digital: Uma análise das oportunidades e dos riscos enfrentados pelos ativistas de direitos humanos na era digital

SOPHEAP CHAK
Influência das novas tecnologias de informação e comunicação no ativismo no Camboja

SANDRA CARVALHO E EDUARDO BAKER
Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos ENTREVISTA COM FERNAND ALPHEN "Desçam do pedestal"

ENTREVISTA COM MARY KALDOR
"As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil, mas algumas ONGs têm o papel de facilitadoras"

ENTREVISTA COM LOUIS BICKFORD
Convergência para o Centro Global:
"Quem define a agenda global de direitos humanos e como"

- MULTIPOLARIDADE -

LUCIA NADER
Organizações sólidas em um mundo líquido

KENNETH ROTH
Por que acolhemos parcerias em direitos humanos

CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO
O futuro dos direitos humanos: Do controle à simbiose

DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH
E MANDEEP TIWANA
Rumo a uma sociedade civil multipolar

ENTREVISTA COM EMILIE
M. HAFNER-BURTON
"Evitar o uso do poder seria devastador para os direitos humanos"

ENTREVISTA COM MARK MALLOCH-
BROWN
"Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação"

ENTREVISTA COM SALIL SHETTY
"Organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão" ou como perdemos o bonde

ENTREVISTA COM LOUISE ARBOR
"A solidariedade Norte-Sul é fundamental"

• SUR 21, v. 12, n. 21, Ago. 2015

- DOSSIÊ SUR DROGAS
E DIREITOS HUMANOS -

RAFAEL CUSTÓDIO
ONGs e política de drogas

CARL L. HART
Slogans vazios, problemas reais

LUÍS FERNANDO TÓFOLI
Políticas de drogas e saúde pública

LUCIANA BOITEUX
Brasil: Reflexões críticas sobre uma política de drogas represiva

JUAN CARLOS GARZÓN &
LUCIANA POL
O elefante na sala: Drogas e direitos humanos na América Latina

GLORIA LAI
Ásia: Em defesa de políticas de droga mais humanas e eficazes

ADEOLU OGUNROMBI
África Ocidental: Uma nova fronteira para a política de drogas?
MILTON ROMANI GERNER
Avanços na política de drogas no Uruguai

ANAND GROVER
ONU em 2016: Um divisor de águas

- ENSAIOS -

VÍCTOR ABRAMOVICH

Poderes regulatórios estatais no pluralismo jurídico global

GLENDA MEZAROBBA
Mentiras gravadas no mármore e verdades perdidas para sempre

JONATHAN WHITTALL
A ação humanitária é independente de interesses políticos?

- IMAGENS -

LEANDRO VIANA
Protestos globais:
Pela lente dos fotógrafos

- EXPERIÊNCIAS -

KIN-MAN CHAN
Ocupando Hong Kong
- PANORAMA INSTITUCIONAL -

INÊS MINDLIN LAFER
Filantropia familiar no Brasil

- DIÁLOGOS -

KASHA JACQUELINE NABAGESERA
"Todas as vozes importam"

GERARDO TORRES PÉREZ & MARÍA LUISA
AGUILAR
"Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida"

- VOZES -

ANTHONY D. ROMERO
Vigilância em massa de E-mails:
A próxima batalha

• SUR 22, v. 12, n. 22, Jan/Dez. 2015

- O DOSSIÊ SUR
SOBRE ARMAS
E DIREITOS HUMANOS -

QUEM SENTA-SE À MESA
DE NEGOCIAÇÃO?

BRIAN WOOD
& RASHA ABDUL-RAHIM
Nascimento e coração do Tratado sobre o Comércio de Armas

JODY WILLIAMS
Mulheres, armas, paz e segurança

CAMILA ASANO
& JEFFERSON NASCIMENTO
Armas como política externa:
o caso brasileiro

DANOS COTIDIANOS

DANIEL MACK
Armas pequenas,
grandes violações

MAYA BREHM
O custo humano
do bombardeio às cidades

POLICIAMENTO

GUY LAMB
Combatendo o incêndio
com fogo

ANNA FEIGENBAUM
Agentes antitímim:
O caso pró-regulamentação

PROJETANDO O FUTURO

THOMAS NASH
Tecnologias da violência
e desigualdade global

MIRZA SHAHZAD AKBAR
& UMER GILANI
Fogo do céu azul

HÉCTOR GUERRA
& MARÍA PÍA DEVOTO
Regulamentação do Comércio
de Armas e Desenvolvimento Sustentável:
os próximos 15 anos

- INFOGRÁFICOS -

INFOGRÁFICOS
Armas & Direitos Humanos

- IMAGENS -

FUNDAÇÃO MAGNUM
O impacto das armas sobre a população
civil

- DIÁLOGOS -

MARYAM AL-KHAWAJA
"Qualquer arma pode ser letal"

- ENSAIOS -

BONITA MEYERSFELD
& DAVID KINLEY
Bancos e direitos humanos:
uma experiência sul-africana

KATHRYN SIKKINK
Protagonismo da América Latina
em Direitos Humanos

ANA GABRIELA MENDES BRAGA
& BRUNA ANGOTTI
Da hipermaternidade à hipomaternidade
no cárcere
feminino brasileiro

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

KARENINA SCHRÖDER
"As ONGs com certeza consideram
que é útil fazer parte da nossa
aliança global em prol
da prestação de contas"

- EXPERIÊNCIAS -

MAINA KIAI
Retomando espaço cívico
por meio do litígio
com apoio da ONU

- VOZES -

KAVITA KRISHNAN
Cultura do estupro
e machismo na Índia
em globalização

SHAMI CHAKRABARTI
Com o dedo no gatilho

• SUR 23, v. 13, n. 24, jul. 2016

DOSSIÊ SUR

SOBRE MIGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

• QUEM ESTÁ MIGRANDO, PARA ONDE E POR QUÊ?

CATHERINE WIHTLOF DE WENDEN
As novas migrações

SASKIA SASSEN
Três migrações emergentes: uma mudança histórica

• POLÍTICA SOB ESCRUTÍNIO

MESSAOUD ROMDHANI
Cercas altas não produzem bons vizinhos

JAMIL DAKWAR
Não tão sãos e salvos

DEISY VENTURA
Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes

• AVANÇANDO

FRANÇOIS CRÉPEAU
"Os traficantes sempre superarão os governos em inteligência, ritmo e velocidade"

ZENÉN JAÍMES PERÉZ
Uma força a ser reconhecida

PABLO CERIANI CERNADAS
A linguagem como instrumento de política migratória

- CARTOONS -

ARES, BOLIGAN, BONIL, BRANDAN, GLEZ, PAYAM & ZLATKOVSKY
Cartooning for Peace

LATUFF

- INFOGRÁFICOS -

DEISY VENTURA & NATÁLIA ARAÚJO
Migração e direitos humanos

- VÍDEO ARTIGO -

BIA BITTENCOURT, ISADORA BRANT, JOÃO WAINER & LUCAS FERRAZ
Mensajeros de las malas noticias

- DIÁLOGOS -

MICHAEL KIRBY
"O relatório causou sensação no CDH"

- ENSAIOS -

MAKAU MUTUA
A África e o Estado de Direito

SANDRA CARVALHO, ALICE DE MARCHI PEREIRA DE SOUZA & RAFAEL MENDONÇA DIAS
Políticas de Proteção a Defensores/as de Direitos Humanos

JULIETA ROSSI
Reestruturação de dívidas soberanas, desenvolvimento nacional e direitos humanos

- EXPERIÊNCIAS -

LISA CHAMBERLAIN
Lutando contra empresas pelo acesso à informação

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

LUCIA NADER & JOSÉ G. F. DE CAMPOS
Cinco razões para temer a inovação

- VOZES -

KUMI NAIDOO
Quando a África se une

LAURA DUPUY LASSERRE
Refletir para avançar

• SUR 24, v. 13, n. 24, Dez. 2016

MULHERES: MOBILIZAÇÕES, CONQUISTAS E ENTRAVES

- ENSAIOS -

CHIARA CAPRARO
Direitos das mulheres e justiça fiscal

PILAR ARCIDIÁCONO
Expansão e exclusões do subsídio universal por filho na Argentina

LAURA PAUTASSI
Do "boom" do cuidado ao exercício de direitos

HERMINIA GONZÁLVEZ TORRALBO
Os cuidados na migração transnacional

HELENA HIRATA
O trabalho de cuidado

SOUAD EDDOUADA
Feminismo no Marrocos: entre o local e o global

NAVAREH TOHIDI
Direitos das mulheres e movimentos feministas no Irã

LUCÍA MARTELOTTE
25 anos de aplicação de leis de cotas na América Latina

DJAMILA RIBEIRO
Feminismo negro para um novo marco civilizatório

DIYA UBEROI & BEATRIZ GALLI
A recusa dos serviços de saúde reprodutiva por motivo de consciência na América Latina

SYLVIA TAMALE
Controle da fertilidade das mulheres em Uganda

NATALIA GHERARDI
Violência contra mulheres na América Latina

MARIAM KIROLLOS
"As filhas do egito são uma linha vermelha"

WANIA PASINATO
Dez anos de lei Maria da Penha

MARIANA JOFFILY
Violências sexuais nas ditaduras militares latino-americanas: quem quer saber?

- ARTE -

ILUSTRAÇÕES DE CATARINA BESSELL
Mulheres em greve

- INFOGRÁFICOS -

NATÁLIA ARAÚJO
ILUSTRAÇÃO DE CATARINA BESSELL
DESIGN DE DANIEL LOPES
Desigualdade em números

- VOZES -

SEMANUR KARAMAN
Construindo solidariedades plurais

- DIÁLOGOS -

SILVIA FEDERICI
"Nossa luta não será bem sucedida a menos que reconstruamos a sociedade"

SONIA CORREA
"A categoria mulher não serve mais para a luta feminista"

MARIA GALINDO
"A homogeneidade do feminismo nos entedia; é preciso criar alianças insólitas"

- PERFIS -

AYLA AKAT ATA
"Em um contexto de vida ou morte, a não-violência é privilégio"

YIPING CAI
"Não há desenvolvimento sem a participação das mulheres"

YARA SALLAM
"Não trocaria o que faço por mais segurança"

SIBONGILE NDASHE
"O corpo é a fonte onde estão localizadas todas as lutas"

CHRISTINE AHN
"Quem vai acabar com a guerra são as mulheres"

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

ELLEN SPRENGER
Repensando o financiamento para os direitos das mulheres

DOSSIÊ SUR SOBRE RECURSOS NATURAIS E DIREITOS HUMANOS • JAVED NOORANI • SILAS KPANAN AYOUNG SIAKOR • ASEIL ABU-BAKER • RENZO ALEXANDER GARCÍA • MICHAEL POWER & MANSON GWANYANYA • CAIO BORGES & TCHENNA FERNANDES MASO • TESSA KHAN • MICHAEL T. KLARE • PATRICIA ARDÓN & DAYSI FLORES • ALEX SOROS • PERFIS • BEATA TSOSIE PEÑA • JENNIFER DOMÍNGUEZ • JÔICE CLEIDE SANTIAGO DOS SANTOS • IMAGENS • JASHIM SALAM & KHALED HASAN • HISTÓRIA EM QUADRINHOS • FRONT LINE DEFENDERS • ENSAIOS • ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ • MARIO PATRÓN, SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA, SOFÍA DE ROBINA, STEPHANIE BREWER & MARÍA LUISA AGUILAR • MARLON ALBERTO WEICHERT • VINCENT PLOTON • DIÁLOGOS • JUAN E. MÉNDEZ • EXPERIÊNCIAS • IRIT TAMIR • PANORAMA INSTITUCIONAL • RENATA REIS & SUSANA DE DEUS • VOZES • PHILIP ALSTON

Publicado por



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS

