

A Justiça de Transição nas Nações Unidas: uma análise a partir do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos¹

The Transitional Justice before United Nations: analyses from Security Council and Human Rights Council

Luís Emanuel Barbosa da Cunha²

Manoel Severino Moraes de Almeida³

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o conceito de Justiça de Transição a partir do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos e como esses modelos são expostos com base nas particularidades funcionais de cada desses órgãos. A Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos tem a forte preocupação de acomodar o debate sobre Direitos Humanos como referência primordial, enquanto o Conselho de Segurança baseado no paradigma da segurança e política internacional. Isso tem uma repercussão na atuação das Nações Unidas, demonstrando avanços e cautelas da Organização em relação às ações de Justiça de Transição de seus Estados-membros.

Palavras-chave: Autoritarismo. Conselho de Segurança. Democracia. Direitos Humanos. Nações Unidas. Transição.

Abstract

This paper aims of analyzing the concept of Transitional Justice from the Security Council and the Human Rights Council and how these models have been presented from the functional particularities of each body. The Special Rapporteurship of the Human Rights Council has the strong concern to accommodate the debate from the Human Rights as a primary reference, while the Security Council from the paradigm of international security and politics. This

¹ Recebido: 03/06/2022. Corrigido em: 17/12/2022. Aprovado: 30/12/2022.

² Doutor em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador do Moinho Jurídico da UFPE e do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Educação e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Goiás (UEGO). Advogado do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. E-mail: cunhaluis78@hotmail.com.

³ Doutorando/PPGD – UNICAP. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Recife Estudos Constitucionais (REC/CNPq). Advogado, Cientista Político e Coordenador da Cátedra UNESCO/UNICAP Dom Helder Câmara. E-mail: manoel.almeida@unicap.br

has a repercussion in the work of the United Nations demonstrating advances and cautions of the Organization in relation to the Transitional Justice actions of its Member States.

Keywords: Authoritarianism. Democracy. Human Rights. Security Council. Transition. United Nations.

Introdução

As Nações Unidas (ONU ou Organização das Nações Unidas) são uma organização internacional com um propósito estatutário bem definido: preservar as novas gerações dos malefícios da guerra, acreditar na Dignidade humana, (re)afirmar os direitos fundamentais da pessoa humana, construir a igualdade entre homens e mulheres e entre nações grandes e pequenas, promover o progresso social e realizar a vida social em paz⁴. Todavia, os caminhos de realização desses objetivos nem sempre são internamente convergentes. Sua estrutura organizacional interna e a combinação de interesses entre seus Estados-membros determinam uma teia complexa que nem sempre está à disposição da efetivação desses objetivos diretamente.

O Conselho de Segurança da ONU é uma expressão dessa segunda parte. Seus cinco membros com poder de veto (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China) determinam a agenda internacional e as estratégias de atuação, via de regra, sobrepondo-se a uma agenda coletiva. O massacre na Ex-Iugoslávia (começo da década de 1990) e o em Ruanda (1994) são exemplos de como o Conselho de Segurança resistiu o quanto pôde a lançar uma ação internacional nessas regiões até não mais conseguir omitir-se diante das atrocidades em perpetração.

Um tema é debatido e defendido a partir de perspectivas muito diferenciadas nos vários espaços políticos e técnicos da ONU. A partir do Conselho de Segurança, os Direitos Humanos são resumidos ao direito humanitário no contexto das missões humanitárias de estabilização, com forte

⁴ NACIONES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>. Acesso em: 11 out. 2022.

ação impositiva e militarista. Por outro lado, a partir do Conselho de Direitos Humanos, os mesmos Direitos Humanos têm condão fundante, de legitimidade, em um espaço de diálogo, de construção, de recomendações e de difusão de boas práticas. Com o tema Justiça de Transição (justiça transicional), isso não é diferente.

O artigo oferece uma visão sobre esse panorama institucional. A Justiça de Transição a partir do Conselho de Segurança, fortemente politizado, e do Conselho de Direitos Humanos, em especial, a partir da Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição.

Institucionalmente, como a Justiça de Transição é trabalhada pela ONU? É possível afirmar que existe um conceito uno internamente e que os caminhos trilhados para sua consecução são convergentes? Essas perguntas sublinham uma preocupação sobre a forma de aplicação dos Direitos Humanos em consonância com os objetivos do Preâmbulo da Carta de São Francisco ou se de forma seletiva e casuística, o que poria a Convenção de Viena de 1993⁵ em descrédito. Para tanto, toma-se como marco teórico a institucionalidade formatada pelo direito internacional público a partir de seu documento constitutivo.

A metodologia consiste em análise de conteúdo dos documentos sobre Justiça de Transição desses dois Conselhos da ONU. A estrutura do artigo está dividida nos seguintes itens: 1. A Organicidade da ONU; 2. O Conselho de Segurança e a Resolução S/2004/616; 3. Por que as Relatorias Especiais das Nações Unidas? 4. Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição; 5. Documentos expedidos pela Relatoria Especial; e 6. Considerações Finais.

⁵ Segundo a Convenção de Viena de 1993, os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, artigo 5. DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena de 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

1. A Organicidade da ONU

O marco referencial deste artigo é normativo-institucional. Toma-se como referência a Carta constitutiva da Organização das Nações Unidas para se identificar os órgãos internos e sua respectiva funcionalidade para, a partir de então, analisar como o fenômeno Justiça de Transição é conhecido e efetivado pela Organização como um todo.

A Carta de São Francisco, originalmente de 1945, estabelecia a existência de seis órgãos internos, cujas funções conjugadas “dariam vida” à ONU, isto é, representam a sua vontade institucional. São eles: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado. Além desses órgãos originários e permanentes, há a possibilidade de criação de órgãos secundários, permanentes ou *ad-hoc*, com o objetivo de complementar o cumprimento das atribuições dos seis originários (artigo 7, itens 1 e 2⁶, da Carta de São Francisco).

A organicidade ou estrutura interna de trabalho é uma forma pela qual qualquer Organização Internacional divide internamente o trabalho e organiza como expressará sua vontade e exercerá suas competências e atribuições. Trata-se de um dado concreto em que se percebe a diferenciação da personalidade jurídica da organização em relação aos seus Estados-parte. Os órgãos internos agem e decidem de forma a vincular a Organização⁷. Nesse caso, os direitos fundamentais e a dignidade humana são expressamente tomados por basilares desde o preâmbulo da Carta⁸. Combinado a isso, os órgãos da ONU estão dirigidos a fazer cumprir seus propósitos: manutenção da

⁶ Artigo 7. 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. 2. Serão estabelecidos, de acordo com a presente Carta, os órgãos subsidiários considerados de necessidade.

⁷ DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.p 631.

⁸ NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

paz e segurança internacionais, desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, promoção da cooperação internacional e constituição de foro para harmonização das ações entre as nações (artigo 1, itens 1, 2, 3 e 4⁹).

Posto isso, trazemos à baila o fenômeno da Justiça de Transição. Por sua vez, originalmente, a Justiça de Transição não é uma criação da organicidade da ONU. Ela é registrada em documento oficial associada às formas de efetivação do Estado de Direito (*rule of law*¹⁰). Portanto, a Justiça de Transição para a ONU é um mecanismo de realização da harmonização, da cooperação, da paz e segurança entre as nações.¹¹

Ainda assim, é de bom tom trazer limites mínimos sobre o que estamos falando quando se trata de Justiça de Transição. Com efeito, um parâmetro inicial faz perceber a Justiça de Transição como uma forma especial de Justiça atrelada a períodos de transição de regimes políticos em que há a responsabilização pelos excessos repressivos praticados pelo regime anterior¹².

O fim da II Guerra mundial e o fim da Guerra Fria são dois momentos históricos que afloraram o quão extraordinário é a realização da Justiça de Transição, primeiro, por não se resumir a um órgão jurisdicional, segundo, por não ser uma forma de se fazer Justiça permanentemente e nem direcionado a quaisquer questões conflituosas. Ao contrário, uma Justiça destinada a conhecer graves conjuntos de ações repressivas e violentas praticadas, em detrimento da

⁹ Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e 4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

¹⁰ UNITED NATIONS. Human Rights Office of the High Commissioner. **OHCHR: Transitional justice and human rights**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/transitional-justice>. Acesso em 10 nov. 2022.

¹¹ UNITED NATIONS. Human Rights Office of the High Commissioner. **OHCHR: Transitional justice and human rights**.

¹² TEITEL, Ruti. **Transitional Justice Genealogy**. Disponível em: <https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Filetoupload,757186,en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022. p.69.

normativa protetiva dos Direitos Humanos, por um regime político contra indivíduos e a sociedade, cujos danos sofridos estão pendentes de reparação¹³.

Com isso em mente, voltemos ao preâmbulo da Carta de São Francisco para podermos estabelecer nosso ponto de partida normativo-institucional. No texto, a preocupação da ONU com os efeitos da II Guerra Mundial, chamados de flagelos da guerra, e a afirmação dos direitos fundamentais e da justiça são dois pontos de destaque porque apontam diretamente para duas finalidades da organização: manter a paz e segurança internacionais e respeitar os Direitos Humanos.

Essas duas finalidades delimitam a visão diretamente para o Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos. Vale frisar que a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e a Secretaria Geral¹⁴ têm relatórios sobre Justiça de Transição, mas os dois primeiros se destacam no sentido de cumprimento das finalidades da Organização.

O Conselho de Segurança tem a função de agir pronta e eficazmente contra as situações que ameaçam a paz e segurança internacionais. No exercício dessa função, o Conselho de Segurança atua em nome de todos os Estados-membros da ONU (artigo 24, item 1¹⁵). Inclusive a Assembleia Geral fica impedida de recomendar em relação a questões em tratamento pelo Conselho de Segurança. A depender da confidencialidade dos debates travados no Conselho de Segurança, a Assembleia Geral só tomará ciência pela Secretaria Geral, quando esta for autorizada pelo Conselho de Segurança a fazê-lo (artigo 12, itens 1 e 2¹⁶).

¹³ TEITEL, Ruti. **Transitional Justice Genealogy**. p.70; ICTJ, APRODEH. **Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú**. Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Parametros-2002-Spanish.pdf>. Acesso em 11 out. 2022. p.1.

¹⁴ Guia da Secretaria Geral. Nações Unidas em direção à Justiça de Transição. UNITED NATIONS. Guidance Note Of The Secretary-General. **United Nations Approach to Transitional Justice**. 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/113/55/PDF/G0411355.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁵ Artigo 24. 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

¹⁶ Artigo 12. 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléa

Já o Conselho de Direitos Humanos não é órgão originário da ONU. Ele foi criado em 2006 pela Assembleia Geral, através da Resolução 60/251¹⁷, em substituição à Comissão de Direitos Humanos, órgão complementar do Conselho Econômico e Social. Dentre as atribuições do Conselho de Direitos Humanos, está a promoção da educação e aprendizado, consultoria, assistência técnica, expertise, recomendações e implementação dos Direitos Humanos (Resolução 60/251, item 5, letras a até j).

Portanto, a base normativo-institucional tomada como referência é a combinação da Carta de São Francisco, referente ao Conselho de Segurança, com a Resolução 60/251 da Assembleia Geral, referente ao Conselho de Direitos Humanos. A partir de então, analisaremos como cada Conselho tem efetivado suas funções em relação à Justiça de Transição.

2.O Conselho de Segurança e a Resolução S/2004/616

O documento intitulado “O Estado de Direito e a Justiça de Transição em Sociedades em conflito e em pós-conflito”, Resolução S/2004/616, é a referência do Conselho de Segurança em se tratando de justiça transicional.

O parágrafo 8 dessa Resolução traz o seguinte:

A noção de Justiça de Transição, discutida no presente relatório, compreende o conjunto de processos e de mecanismos vinculado ao esforço da sociedade em formalizar o passado de abusos em larga-escala, com o objetivo de mensurar o dever de prestação de contas, servir à justiça e promover a reconciliação. Isso pode incluir tanto mecanismos judiciais e não-judiciais, em diferentes níveis internacionais de envolvimento (ou nenhuma), acusações individuais,

Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite. 2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembleia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem sendo tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembleia Geral, ou aos Membros das Nações Unidas se a Assembleia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos.

¹⁷ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Resolución aprobada por la Asamblea General** . 2006. Disponível em: https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251._sp.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

reparações, busca pela verdade, reforma institucional, verificação, demissões, ou a combinação desses (tradução do autor)¹⁸.

Nesse conceito, aparecem de forma destacada a ideia de Estado de Direito e de Justiça. Trata-se de três pilares para o fortalecimento dos Direitos Humanos: justiça de transição, Estado de Direito e Justiça, segundo o relatório (parágrafo 5 da Resolução S/2004/616). Nesses pontos, o relatório também os trata diretamente. Estado de Direito, entenda-se como o princípio da governança em que o Estado, as pessoas, instituições, atores públicos e privados se submetem à lei, à publicidade dos atos e à independência dos processos em conformidade com a normativa dos Direitos Humanos e com padrões internacionais. Isso clama a reverência à supremacia da lei, igualdade entre os sujeitos de direito, separação dos poderes, justiça na aplicação da lei, segurança jurídica, prevenção ao arbítrio, transparência e prestação de contas e participação das instâncias de decisão (parágrafo 6 da Resolução S/2004/616).

Por sua vez, a Justiça é um ideal de prestação de contas, de equidade na proteção e reivindicação de direitos e punição aos ilícitos. Cuida-se de resguardar os direitos do acusado, proteger os interesses das vítimas e promover o bem-estar da sociedade. É a expressão de uma cultura e de suas tradições, percebidas também a nível de processos judiciais formais e de outros meios de solução de controvérsias (parágrafo 7 da Resolução S/2004/616).

Essa tríade é (ou deve ser) trabalhada na definição do escopo das operações de paz das Nações Unidas, a considerar as experiências dos Balcãs (Kosovo), da Ásia (Timor-Leste), da América (El Salvador, Guatemala e Haiti) e da África (Costa do Marfim e Libéria). Deve haver a coordenação dos esforços nacionais e internacionais (recursos humanos, financeiros e técnico-institucionais), o respeito à experiência dos tribunais internacionais *ad hoc*, a coordenação com o Tribunal Penal Internacional, além da definição dos mecanismos de resgate da verdade e reparação às vítimas.

¹⁸ 8. The notion of “transitional justice” discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof.

Com isso, percebe-se fortemente um compartilhamento da responsabilidade pelo Estado nacional e pela comunidade internacional (a princípio e abstratamente). Isso não implica um protocolo a ser seguido irrestritamente como um modelo perfeito e acabado. Mas, essa sinalização em relação a casos já ocorridos demonstra um conhecimento construído e apreendido a partir de casos concretos, o que já dá um indicativo do caminho a ser seguido.

Vale frisar a necessidade de análise do contexto político dessa sociedade em conflito ou pós-conflito. O Conselho de Segurança chama a atenção para a consulta pública em relação às medidas a serem adotadas. Isso se deve ao reconhecimento de que a comunidade internacional tem subestimado essa consulta, o que, de fato, comprometeu a eficácia e efetividade de medidas tomadas em eventos anteriores (parágrafo 15 da Resolução S/2004/616).

A partir desses pressupostos, algumas regras gerais foram concebidas. São elas: a. resgatar ou estabelecer o Estado de Direito nas sociedades em conflito ou em pós-conflito é essencial; b. aplicar a normativa internacional padrão à aplicação da Justiça e ao devido processo legal; c. rejeitar a anistia para crimes de genocídio, crime de guerra e crimes contra a humanidade; d. não envolver as Nações Unidas em processos em que a pena capital esteja no rol de possível aplicação; e. exigir a independência e imparcialidade nos processos judiciais em trâmite; f. amparar as vítimas, pessoas acusadas e grupos vulnerabilizados, de forma a terem seus direitos respeitados e acesso às consultas públicas; g. reconhecer especialmente a vulnerabilidade das mulheres, crianças e adolescentes nesse processo e lhes permitir um recorte que supere essa vulnerabilidade; h. não impor modelos externos de solução que não sejam reconhecidos pelos atores envolvidos (inclusive sociedade civil) e não tenham respaldo constitucional; i. garantir recursos suficientes para que o processo não se faça incompleto ou não concluído.

Percebe-se que a Justiça de Transição, a partir do Conselho de Segurança das Nações Unidas, segue uma complexidade com foco na aplicação do conhecimento tomado em eventos anteriores e na construção de uma

estabilidade institucional com base no respeito a direitos, no respaldo constitucional das medidas tomadas e na imparcialidade do Judiciário.

Por isso, nesse paradigma específico (o do Conselho de Segurança), há alguns passos a serem firmados até que uma Justiça de Transição esteja realmente constituída. Pressupõe para a existência de fenômeno transicional: o Estado de direito. Sem esse regime, sem esse fundamento político-jurídico, não se está enfrentando uma Justiça Transicional, talvez um revanchismo, talvez uma nova série de abusos de direito, ou qualquer outra coisa que o valha.

Em seguida, o repúdio à impunidade, tendo-se em vista um passado marcado por uma série de abusos a direitos. Nesse ponto, o Conselho de Segurança é extenso o suficiente para abarcar ilicitudes praticadas em larga escala, a marcar uma territorialidade ou período de tempo e sem necessariamente ter grupos sociais ou de pessoas como vítimas preferenciais.

Só a partir de então, os mecanismos, ou instrumentos, jurídicos e/ou não-jurídicos passam a ser criados a fim de responder aos danos resultantes dos abusos do passado. Esses mecanismos ou instrumentos transicionais têm uma finalidade especial e um período de vigência certo, determinado (ainda que sob um lapso temporal mais extenso), ao contrário, dos mecanismos triviais de efetivação de direitos, que permanecem indeterminadamente sob a expectativa de serem aplicados sobre casos a ocorrerem.

Daí, esses mecanismos ou instrumentos são aplicados sobre esses fatos passados, a partir de um regime jurídico de Estado de direito, com o objetivo de levar a investigação, processamento e julgamento aos perpetradores de abusos de direito em larga escala e resgatar a dignidade das vítimas o máximo possível.

Portanto, nesses termos, a Justiça de Transição não se confunde com revanchismo e nem com a justiça sumária e casuística, ao contrário, é uma forma especial de realização da Justiça material com o objetivo de recomposição do tecido social, esgaçado pelos abusos do passado.

O Conselho de Segurança nos conduz a esse paradigma, evidentemente, sem um maior aprofundamento de forma a não gerar vinculação a quais medidas devem ser tomadas a título de criação de mecanismos ou

instrumentos como uma forma de se manter essa discricionariedade a seu favor, logo, em consonância com sua natureza política de ampla acomodação de interesses.

3. Por que as Relatorias Especiais das Nações Unidas?

O sistema de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, também conhecido por sistema global, compreende os meios convencionais e extraconvencionais de proteção e de promoção dos Direitos Humanos.

Os meios convencionais dizem respeito a órgãos de monitoramento criados por tratado para acompanhar o cumprimento dos dispositivos de Direitos Humanos de atos internacionais específicos. Os comitês emitem parecer com recomendações sobre os relatórios apresentados pelos Estados de forma a ajudar os Estados em uma implementação satisfatória dos correspondentes tratados¹⁹.

Já os meios extraconvencionais dizem respeito principalmente aos relatores especiais ou representantes especiais ou *experts* independentes. Trata-se de um cargo criado pela antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU em 1979 para acompanhar as infundáveis notícias de violações de Direitos Humanos. Hoje as relatorias especiais estão sob o manto do Conselho de Direitos Humanos. O relator especial tem a atribuição de investigar a situação dos Direitos Humanos sobre um tema específico ou sobre um ou mais Estados determinados de acordo com o mandato outorgado pelo Conselho.

Mais recentemente, foi criado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU ou UPR, sigla em inglês), Resolução 5/1 de 2007. Segundo esse mecanismo, a cada quatro anos todos os 193 Estados das Nações Unidas são revisados pelos seus pares em matéria de Direitos Humanos e recebem recomendações para melhorar suas práticas.

¹⁹ LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. In: LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto (Org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais**: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp.51-52

O resultado do trabalho dos relatores especiais e da RPU aparece em forma de recomendações que, tal como os comitês de tratado, orientam os Estados para uma melhor implementação dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos.

A recomendação internacional é um instrumento que orienta para uma interpretação normativa das fontes primárias de Direitos Humanos internacionais. Trata-se de uma instância extraestatal que analisa a situação de fato e propõe a iniciativa, a implementação, a mudança ou a extinção de determinadas práticas pelo Estado a fim de se dar plena aplicabilidade à normativa internacional de Direitos Humanos. É ilusório acreditar-se que apenas o compromisso formal estatal com a firma e a ratificação do ato internacional de Direitos Humanos seria suficiente, é necessário um monitoramento, uma fiscalização, um direcionamento da ação estatal. Se há uma “modelagem” do comportamento do Estado, portanto, a natureza jurídica da recomendação internacional é de uma fonte normativa secundária.

As recomendações internacionais têm um papel diferenciado. Muitas das recomendações sugeridas inicialmente foram criticadas pelo seu caráter genérico e de pouca aplicabilidade prática. De fato, quando uma recomendação orienta o Estado à adoção de medidas para extinguir a tortura, por exemplo, praticamente se resume a uma tautologia, ela em nada se põe aplicável, ao contrário, passa a demandar um esforço hermenêutico tão grande que só contribui para o discurso dos Estados não comprometidos de fato com os Direitos Humanos.

Ao se preparar uma recomendação, a Associação de Prevenção à Tortura tem apresentado o método *SMART-SMART* ou *double-smart*. São dez critérios inter-relacionados que atestam a qualidade e a utilidade de uma recomendação. Assim, cabe a uma recomendação ser: específica, mensurável, alcançável, orientada a resultados, com prazo determinado, direcionada, sugestiva de soluções, fundamentada, focada nas causas e consciente de prioridades, de riscos e de sequência de atos²⁰.

²⁰ ASSOCIAÇÃO DE PREVENÇÃO À TORTURA. Disponível em: <https://www.ap.tortura.ch/en>. Acesso em: 18 de jan. 2022.

Não se trata de definir melhor ou pior instrumento ou mecanismo de afirmação de Direitos Humanos. Ao contrário, dar foco às relatorias especiais confere, estrategicamente, a concentração de esforços em um instrumento especializado em um tema muito caro, guiado à ação por uma pessoa especialista no assunto. Evidentemente, poderia ter sido escolhido, para análise, um relatório ou vários relatórios de comitês de tratado ou da própria RPU, mas, em comparação, com o trabalho da Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição, esta tem uma especialização e uma capilaridade conceitual bem maior em relação àquelas. Daí suas recomendações e conclusões terem conteúdo para se afirmar a existência de elementos conceituais da Justiça de Transição para além da dogmática jurídica, ou seja, perceber também o universo de relações sociais normatizado e os elementos de validade de norma jurídica.

Está-se diante de uma forma de controle de convencionalidade. Um controle feito não apenas pela jurisdição em sentido estrito (internacional ou doméstica), mas também por um mecanismo de *soft power* e de *soft law*, voltado para uma hermenêutica dialogada, diferentemente de uma interpretação hierarquizada e imposta através de um argumento de autoridade institucional. Um controle voluntário e dialogado.

4. Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição

4.1. Configuração do Mandato e Especialista escolhido

A Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição foi criada pela Resolução 18/7²¹ de setembro de 2011 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

²¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución n. 18/7**. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/166/36/PDF/G1116636.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

Segundo essa Resolução, fica criada a Relatoria Especial sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição com a finalidade de contribuir com assistência e consultoria técnica em matéria de justiça de transição para os Estados que tenham enfrentado situação de transformação de regimes políticos, do arbítrio à democracia, ou enfrentado conflitos internos. Em ambos os casos, marcados pela prática de graves violações de Direitos Humanos.

Em vista de cumprir com essa obrigação, cabe ao Relator Especial coleccionar todas as informações das experiências já ocorridas, difundir as boas práticas dessas experiências, promover o diálogo e a comunicação entre as partes interessadas nos processos de transição, fazer recomendações aos Estados sobre como cumprir a normativa internacional nos casos específicos (nesse ponto, existe o controle de convencionalidade externo e voluntário), realizar visitas *in-loco*, preservar os interesses das vítimas, promover um diálogo com recorte de gênero, incentivar instituições nacionais que encabeçam o processo de transição e informar o Conselho de Direitos Humanos e a Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o andamento dos processos e as medidas tomadas ou, eventualmente, rejeitas pelos atores envolvidos (*stake holders*).

Foi escolhido para presidir a Relatoria o colombiano Pablo de Greiff, especialista com grande experiência na área. Ele foi por 13 anos (2001 a 2014) diretor de pesquisa do Centro Internacional pela Justiça de Transição (ICTJ, sigla em inglês), entidade da sociedade civil responsável pela principal produção técnica na área transicional. Além de ativista, ele tem experiência como professor da Universidade de Nova Iorque²².

Os documentos expedidos pelo trabalho do Pablo de Greiff são o objeto de foco do item 4 a seguir. Presentemente, a Relatoria Especial está encabeçada pelo argentino Fabian Salvioli desde 1º de maio de 2018.

²² UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/21/46**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/158/58/PDF/G1215858.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

4.2. Estratégias: Visitas *in-loco* realizadas, difusão de boas práticas e recomendações

No exercício do mandato, o Relator Especial tem usado estrategicamente de três formas de ação: as visitas *in-loco*, boas práticas e recomendações. Com isso, o Relator Especial tem coordenado esforços para que a Justiça de Transição seja um fenômeno comum ainda que cada experiência, no tempo e no espaço, tenha seus diferenciais.

As visitas *in-loco* funcionam para coleta de informações e, principalmente, aferir a situação das vítimas e a capacidade delas retomarem seu projeto de vida anterior ou reconstruírem um novo projeto, com liberdade e com Justiça.

A difusão de boas práticas consiste em não repetir erros anteriores, ao mesmo tempo, otimizar recursos humanos, infraestrutura e tempo com experiências bem sucedidas que possam replicadas em outros locais no todo, em parte e com as adequações necessárias. Não se trata de montar um único modelo, considerado paradigmático, perfeito e acabado, mas, ao contrário, reconhecer a flexibilidade com que o fenômeno transicional pode ser percebido a partir das particularidades em cada episódio.

Já as recomendações funcionam como as diretrizes para os Estados cumprirem adequadamente o padrão e a normativa internacional dos Direitos Humanos.

Desde o início do primeiro mandato, o Relator Especial, Pablo de Greiff, visitou a Tunísia (2012), Uruguai (2013), Espanha (2014), Burundi (2014 com atualização das informações da visita em 2015) e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (2015) sobre o Acordo de Belfast (1968-1998). Existe uma visita agendada para a Costa do Marfim. Além dessas, existem as visitas requisitadas, mas sem a autorização do Estado para que sejam realizadas. Nesse rol, há: Brasil, Camboja, República Democrática do Congo, Guatemala, Guiné, Indonésia, Japão, Kênia, Nepal, Ruanda e Siri Lanka.

No caso do Brasil, há o *standing invitation*, no qual o país está aberto para a visita de qualquer uma das 42 (quarenta e duas) relatorias especiais

temáticas²³. Não é necessário a relatoria especial pedir e aguardar a autorização para a visita, basta informar o desejo de fazer a visita para então se agendar o período de sua realização. Trata-se aí de uma negociação entre os corpos diplomáticos.

As boas práticas e as recomendações parecem nos documentos expedidos pela Relatoria Especial, que passam a ser analisados no item a seguir.

4.3. Documentos expedidos pela Relatoria Especial

Neste item, serão tratados os documentos dos quais possam ser extraídos os elementos constitutivos de um referencial conceitual sobre Justiça de Transição seguido pela Relatoria Especial. O quadro ao final do item resume todos os documentos expedidos pela Relatoria, sob a coordenação do Pablo de Greiff, inclusive os relatórios de visita, que não serão tratados.

Assim, começa-se com os documentos relativos aos relatórios anuais da Relatoria Especial tanto para a Assembleia Geral das Nações Unidas quanto para o Conselho de Direitos Humanos. Tem-se o seguinte rol: A/HRC/21/46 de 9 de agosto de 2012²⁴, A/67/368 de 13 de setembro de 2012²⁵, A/68/345 de 23 de agosto de 2013²⁶, A/HCR/24/42 de 28 de agosto de 2013²⁷, A/HCR/27/56 de

²³ UNITED NATIONS. Human Rights Office of the High Commissioner. **Thematic Mandates**. Disponível em: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=en>. Acesso em 10 nov. 2022.

²⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/21/46**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/158/58/PDF/G1215858.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

²⁵ UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/67/368**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/508/01/PDF/N1250801.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²⁶ UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/68/345**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/438/64/PDF/N1343864.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

²⁷ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/24/42**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/165/05/PDF/G1316505.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

27 de agosto de 2014²⁸, A/69/518, de 14 de outubro de 2014²⁹, A/HRC/30/42, de 7 de setembro de 2015³⁰, (A/71/567), de 25 de outubro de 2016³¹, A/HRC/34/62, de 27 de dezembro de 2016³², A/HRC/36/50/Add.1, de 7 de agosto de 2017³³ e A/72/523 de 12 de outubro de 2017³⁴.

Nos dois relatórios de 2012, o Relator Especial firmou a base de validade de seu mandato e das suas recomendações e diretrizes técnicas.

Definiram-se os quatro pilares do mandato, quais sejam: verdade, justiça, reparação e garantias de não-repetição. Parece, no primeiro momento, uma repetição do nome da relatoria, mas não se resume a isso. O legado de episódios de grave violações de Direitos Humanos são trabalhados a partir de multiperspectivas, judiciais, não-judiciais, individuais, coletivas, desde as vítimas até a sociedade, de forma a promover a reconciliação e fortalecimento do Estado de Direito (parágrafo 21, A/HRC/21/46).

²⁸ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/27/56**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/148/98/PDF/G1414898.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

²⁹ UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/69/518**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/67/PDF/N1456467.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

³⁰ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/30/42**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2015. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/202/04/PDF/G1520204.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

³¹ UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/71/567**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/341/44/PDF/N1634144.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

³² UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/34/62**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/441/89/PDF/G1644189.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

³³ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/36/50/Add.1**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/233/98/PDF/G1723398.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

³⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/72/523**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/322/51/PDF/N1732251.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

Dentre as perspectivas não-judiciais, está o reconhecimento do sofrimento das vítimas. Isso dá relevância à reconstrução do significado e valor das pessoas vítimas das graves violações enquanto sujeitos de direito e enquanto membros da sociedade. É a visibilização da demanda de um grupo erigida à demanda de toda a sociedade. Isso influencia a atuação da justiça criminal e os instrumentos de escrita/perseguição da verdade (parágrafo 29, A/HRC/21/46).

Reconciliação depende também da confiança. Confiança entre as pessoas e entre as pessoas e as instituições de Estado. Isso implica haver em comum a validade quanto a regras e valores que norteiam a atuação dessas instituições e as relações delas com as pessoas e elas entre si. Isso emerge no trato de relevância dado às normas consideradas violadas pelos perpetradores, conseqüentemente, aparece nas obrigações determinadas a título de reparação pelas violações (parágrafos 32 a 34, A/HRC/21/46).

O Estado de Direito é o resultado de um processo de formação em comum do Estado, de mão a mão, com o objetivo de consolidar o Poder de Estado e, ao mesmo tempo, evitar o uso abusivo dele. Nenhum órgão ou autoridade de Estado pode agir que não seja em conformidade com a lei, portanto, o Estado de Direito está alheio e imune a caprichos pessoais (parágrafos 5 e 6, A/67/368).

Isso implica o controle da ação estatal através da governança. Nesse ponto, a Relatoria Especial, taxativamente, resgata a Resolução S/2004/616 do Conselho de Segurança, de forma a haver uma convergência explícita entre os dois órgãos nesse ponto, ou seja, quando se fala em governança, tem-se em mente a responsabilidade de todos os atores sociais em respeitar a legislação vigente, reconhecer a supremacia da lei (em sentido amplo) e a igualdade de todas as pessoas perante ela (a lei). Separação dos Poderes, a participação nas instâncias de decisão, prevenção ao arbítrio e transparência procedimental completam esse universo conceitual (parágrafo 17, A/67/368).

A concretização dessa expectativa se faz a partir da reforma institucional do Estado, remoção dos cargos públicos das pessoas envolvidas nas graves

violações, acesso à Justiça, independência do Judiciário, popularização da essência do Estado de Direito, difundir e explicar o seu “ser” (item B, A/67/368).

A reparação às vítimas deve ser de especial atenção. Ela deve promover uma mudança imediata na vida das vítimas, seja a nível judicial ou não judicial, de natureza material ou simbólica, individual ou coletiva, em vários graus de complexidade para dar conta de todas as especificidades das vítimas. Isso significa dar relevância às especificidades de crianças e mulheres, por exemplo, daí o destaque à questão de gênero como recorte obrigatório na Justiça de Transição (parágrafos 43 e 44, A/67/368).

No ano de 2013, o debate expandiu-se para o desenvolvimento sustentável e a afinidade com a Justiça de Transição (A/68/345), as percepções e desafios inerentes às comissões da verdade (A/HCR/24/42).

Para a Relatoria, desenvolvimento não é apenas o econômico. Os países que experimentam ou experimentaram recentemente episódios de justiça de transição passam por desafios em matéria de desenvolvimento econômico. O Estado de Direito é o elo entre a justiça de transição e o desenvolvimento sustentável.

No entanto, há uma dificuldade a ser superada. Ainda se consegue perceber um discurso oficial do Estado em desconformidade com a relação acima. Segundo a Relatoria Especial, ainda vige o discurso: “as vítimas não pedem justiça, pedem desenvolvimento”. Ademais, Os Objetivos do Milênio não deram conta dessa relação. Também tratou do desenvolvimento econômico sem a preocupação com a justiça e os Direitos Humanos. Dessa forma, muitos países que ostentam indicadores positivos em relação aos Objetivos do Milênio também são graves violadores de direitos fundamentais (parágrafos 11-13, A/68/345).

Nesse mesmo ano, a efetivação do direito à verdade foi uma preocupação da Relatoria Especial. Essa efetivação passa por um instrumento muito sensível: as comissões da verdade. Daí, a percepção de desafios anteriores e posteriores ao exercício dessas comissões.

Dentre os desafios anteriores às comissões, aparece a preocupação com o mandato (tempo suficiente para investigar e dar respostas à sociedade sobre o período histórico investigado – marco temporal e temático -), a

consideração de gênero, a escolha das pessoas outorgadas como comissionados (ampla consulta formal às partes interessadas) e a garantia quanto a recursos humanos, orçamentários e de gestão, (item B, A/HCR/24/42).

Por outro lado, dentre os desafios posteriores à existência das comissões da verdade, estão: a efetivação e monitoramento das recomendações feitas pela comissão da verdade, a guarda e uso dos arquivos constituídos e a criação de exposições culturais e de arte como forma de difundir o trabalho realizado e aproximar a sociedade dos resultados do trabalho da comissão (item C, A/HCR/24/42³⁵).

Para o ano de 2014, o foco foi centralizado na obrigação de investigar e processar (A/HCR/27/56) e na reparação às vítimas (A/69/518).

O processamento judicial é parte de uma política integral, voltada aos pilares do mandato. Sempre para dar o devido reconhecimento às vítimas e resgatar ou construir os laços de confiança entre as pessoas. A justiça de transição não consiste em uma forma branda de justiça nem em um atalho à reconciliação social. O processamento judicial é uma forma de efetivação, em especial, o processamento penal com relação às graves violações de Direitos Humanos. Ninguém está acima da lei. Com efeito, a obrigação de investigar e processar essas graves violações de Direitos Humanos é do Estado. Omitir-se quanto a isso já seria, em si mesma, uma violação (parágrafos 18-27, A/HCR/27/56).

A reparação desse processamento judicial segue uma série de possibilidades para além a reparação pecuniária, a mais simples, na verdade. A reparação consiste em um ato complexo. Cada vítima é um beneficiário. Isso significa que não se resume a um ato, mas a vários combinados. A justiça de transição demanda um ressarcimento que combina, além da reparação material ou pecuniária, prestação de serviços de saúde e educação, reconstrução de projetos de vida, reparação simbólica (individual e coletiva) – museus e parques em memória às vítimas –, principalmente, o pedido de desculpa do Estado e as

³⁵ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/24/42.** Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/165/05/PDF/G1316505.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

garantias efetivas de não repetição das atrocidades perpetradas anteriormente. (parágrafos 24 a 30, A/69/518).

Para o ano de 2015, chamam a atenção as estratégias de atuação (A/HRC/30/42) e as consultas nacionais (A/HRC/34/62).

As estratégias de pleno sucesso da justiça de transição, para a Relatoria Especial, tratam de algumas intervenções desde as garantias de não-repetição até envolvimento da sociedade. Sobre as garantias de não repetição: fazer um desenho institucional, levando em consideração a capacidade e história das instituições. A prevenção a violações em massa depende do conhecimento histórico das instituições (parágrafos 29-30, A/HRC/30/42). Sobre a intervenção institucional, garantia de segurança a todos, bem como, garantia de identificação pessoal das pessoas, ratificação de tratados de Direitos Humanos, reformas jurídicas, reformas judiciais, reforma constitucional, adoção de uma carta de direitos (item IV, A/HRC/30/42). Sobre a intervenção na sociedade, cessar ameaças e agressões, empoderamento jurídico dos grupos sociais mais afetados e vulneráveis e incentivar enclaves de promoção de direitos fundamentais para além do trabalho já realizado pela sociedade civil (experiências comunitárias de promoção de direitos, por exemplo) – item V, A/HRC/30/42 -. Sobre a intervenção cultural, abordar a justiça de transição na educação formal e não formal, nas artes e nos equipamentos de cultura. Tornar os arquivos das comissões da verdade em ferramentas educacionais (item VI, A/HRC/30/42).

Para o ano de 2016, da participação das vítimas no processo. A participação das vítimas no processo de transição é fundamental porque é uma forma de ampliar as medidas de reparação, satisfazer a demanda por justiça, reconhecer e empoderá-las (parágrafos 25 e 26, A/HRC/34/62). Daí, a abertura para elas, em participação nas comissões da verdade, no exercício da justiça penal, em conformidade com o esforço da Corte Penal Internacional sobre o apoio ao trabalho jurisdicional trazido a partir da contribuição das vítimas, na construção das medidas de reparação e na garantia de não-repetição (item C, A/HRC/34/62).

Para o sucesso dessa participação das vítimas é necessária: segurança, inclusão e conhecimento. Participação livre e espontânea das pessoas, locais da confiança dessas pessoas, preservá-las de coerção anterior ou posterior a sua participação (item A, A/71/567). Uma das formas de insucesso do processo é pela via da não-inclusão de pessoas que devem ser incluídas no processo. Instrumentos como referendos e plebiscitos podem ser uma forma desse desvio porque têm propostas e metodologias totalmente diferentes. É necessário abordar a participação das mulheres e das populações deslocadas (parágrafos 26-29, A/71/567). É necessário que, previamente à consulta nacional, as pessoas interessadas tenham um conhecimento mínimo sobre Direitos Humanos e sobre justiça de transição como forma de qualificar a sua participação na consulta de forma a moldar o processo de forma mais aprofundada (parágrafo 47, A/71/567).

Para o ano de 2017, apresentação de um estudo mundial sobre a justiça de transição (A/HRC/36/50/Add.1) e elementos para prevenção (A/72/523). Avanços e desafios para a justiça de transição. Dentre os avanços, estão a maior importância dada às vítimas, sensibilidade quanto à questão de gênero e inclusão, busca pela verdade e documentação dessa persecução, respeito ao direito e à justiça com a superação de instrumentos de anistia e afirmação de jurisdições domésticas quanto aos fatos das graves violações a serem processadas, respeito ao direito à verdade, implementação de comissões da verdade e de mecanismos de construção da verdade, respeito à reparação, criação de programas não-judiciais de reparação pelo reconhecimento a sua complexidade e implementação de medidas de não-repetição (item III, A/HRC/36/50/Add.1).

Dentre os desafios, estão a seletividade na aplicação da legislação internacional por intervenção de países fortes que boicotam processos transicionais em países sobre os quais têm influência, a securitização dos processos transicionais com a colocação à margem do processo de níveis de responsabilização, a relação de desconfiança e controle do Estado em relação à sociedade civil, reduzindo sua participação no processo, falta de meios garantidores de cumprimento dos mandatos, contexto pós-autoritarismo e pós-

conflito semelhantes ao contexto anterior, transformação sem mudanças, redução da justiça de transição a um modelo uniforme para todos os países, risco de redução da justiça de transição a um processo burocrático e a falta de coordenação da justiça de transição com as políticas de desenvolvimento e de segurança (item IV, A/HRC/36/50/Add.1).

A prevenção é a preocupação mais recente da Relatoria Especial. A prevenção se constrói a partir do reconhecimento da personalidade jurídica das pessoas, principalmente, em tempos de conflito em que a prova documental é mais difícil, ratificação dos tratados internacionais, reformas judiciais e constitucionais, criação de um tribunal constitucional, atenção às legislações especiais contra o terrorismo, definição clara dos papéis dos agentes e instâncias de segurança, adequação dos gastos com as forças de segurança, supervisão civil sobre essas forças, definição da jurisdição dos tribunais militares, acabar com poderes especiais de militares em caso de conflito, fortalecer a sociedade civil e sua função de fiscalização e realizar intervenções culturais na sociedade (item IV, A/72/523).

O paradigma trazido pelo Conselho de Direitos Humanos tem uma afinidade genérica com o do Conselho de Segurança, porém, tem uma capilaridade em relação à promoção e à proteção aos Direitos Humanos muito maior. Isso lhe traz um grau de complexidade para implementação. É positivo em vista menos discricionariedade e mais legalidade estrita, portanto mais segurança jurídica e transparência no cumprimento da norma jurídica de Direitos Humanos, todavia, sua natureza de *soft law* traz uma (falsa) impressão de não vinculação ou de renunciabilidade de direitos fundamentais diante dos quadros de negociação que podem se instalar. Essa é uma dificuldade de ser combatida inicialmente.

Em termos de afinidade, há o pressuposto do fundamento político-jurídico do Estado de direito.

O Estado de direito dá validade às atitudes tomadas no decorrer do fenômeno transicional de forma a conferir autoridade para investigações, processamento, julgamento e punições. Nada acontece arbitrária ou

casuisticamente, ao contrário, tudo acontece sob o controle do direito e em respeito à Dignidade de todas as pessoas envolvidas, perpetradores ou vítimas.

O não à impunidade diz respeito a violações do passado, realizadas de forma ampla e sistemática em violação aos Direitos Humanos. Nesse momento, a leve guinada em direção aos Direitos Humanos tomada pelo Conselho de Direitos Humanos faz da Justiça de Transição um conjunto instrumental para efetivação da Dignidade humana e não um instrumento de reação a qualquer ilicitude em larga escala. Essa é uma marca ideológica de toda importância. O direito é ideológico e, nesse caso, ele se dirige para a promoção e proteção aos Direitos Humanos sem que, com isso, haja privilégios pessoais ou corporativos.

A partir do momento em que as violações de Direitos Humanos ganham destaque, com efeito, a importância do fenômeno transicional e seus objetivos se concentram nas vítimas e na recomposição de seus projetos de vida. Isso significa dar às vítimas, ou melhor, reconhecer nas vítimas a fonte direcional dos novos projetos de vida, a qualidade das reparações a serem implementadas e o marco construtivo da confiança social. Daí, quase que espontaneamente, aflora a importância de ouvida dos grupos socialmente vulnerabilizados, principalmente, crianças, adolescentes, jovens, idosos e mulheres.

A Justiça material se instala fortemente marcada pela autonomia da vítima. Evidentemente, esse quadro só é construído com um forte posicionamento político, que, por si só, tem muitas dificuldades dessa natureza a superar. Por isso, a preocupação da Relatoria Especial com as comissões da verdade. Nesse ponto, não se trata apenas de trazer novas versões à baila. As novas versões ajudam a construir uma narrativa até então não conhecida porque parte de seus personagens foram silenciados, excluídos ou esquecidos.

As comissões da verdade têm de dar conta da diversidade social. Os grupos socialmente existentes à época dos fatos precisam se ver representados a fim de que suas versões saiam efetivamente do obscurantismo. Além da representatividade, a autoridade. O colegiado de comissionados precisa de amparo legal para requerimentos de documentos, perícias e de ouvidas de testemunhas e de envolvidos, além de recursos humanos e de infraestrutura. O

conteúdo e a documentação produzidos pelos comissionados precisam ser conhecidos, estudados e jurisdicionados.

O mais importante, sem dúvida, e a todo momento, é feito seu destaque pela Relatoria Especial o conhecimento e a educação da sociedade pelo viés de formação da Justiça de Transição. Isso tem um efeito direto na reforma institucional dos órgãos do Estado. É a partir da pressão social por transparência e por *accountability* que deve acontecer essa reforma com o objetivo de não se repetirem os atos de atrocidades do passado.

Nesses termos, a perspectiva da Justiça de Transição do Conselho de Direitos Humanos se aprofunda em relação ao do Conselho de Segurança apesar de certa afinidade já posta. Aprofunda-se para dar destaque às vítimas, para dar transparência aos mecanismos judiciais e não judiciais criados para dar conta do fenômeno transicional e para promover a real reforma institucional, ao retirar do corpo estatal de funcionários as pessoas envolvidas nas violações de Direitos Humanos perpetradas e implementar as medidas de não repetição³⁶.

Considerações Finais

Há de se perceber, a princípio o alto grau de detalhamento e qualidade do trabalho realizado pela Relatoria Especial das Nações Unidas sobre a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição em comparação com o Conselho de Segurança.

A Relatoria Especial se aprofunda relevantemente. Segundo seu trabalho, pode-se construir um conceito de justiça de transição com o seguinte teor: a justiça de transição é um viés do Estado de Direito, alicerçado na preservação dos interesses das vítimas, tomada como um conjunto de medidas judiciais e não-judiciais com o objetivo de promover a justiça, verdade, memória e reparação das vítimas de regimes de autoritarismo e conflito, resgatar os laços sociais, promover a reconciliação social, reformar as instituições de Estado,

³⁶ O sequenciamento dos documentos da Relatoria Especial pode ser consultado em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=193

fortalecer a sociedade civil e os mecanismos de prevenção a partir da racionalização dos gastos militares, da garantia suprema de tribunais civis e do controle de medidas em períodos excepcionais para não se sobrepor aos direitos fundamentais.

Em se tratando de uma organização como as Nações Unidas, a sua complexidade pode resultar em contradições ou em complementaridades. Em se tratando de justiça de transição, a partir de seus documentos oficiais, o Conselho de Segurança se aproxima do Conselho de Direitos Humanos em um primeiro momento, ainda que as medidas concretas resultantes de seus posicionamentos se mostrem incompatíveis.

Nesse primeiro momento, a convergência se percebe no pressuposto do Estado de direito e no reconhecimento da importância das circunstâncias do contexto pós-conflito e da consulta a ser feita aos atores como forma de dar prosseguimento ao processo de reconciliação.

A partir desse pressuposto consolidado, aparecem os vieses de cada órgão, conseqüentemente, aparecem as divergências. O Conselho de Segurança se particulariza pelo uso favorável da discricionariedade, enquanto a Relatoria Especial é marcada pelo dialogismo em Direitos Humanos.

O uso favorável da discricionariedade permite que a avaliação sobre oportunidade, conveniência e adequação das medidas a serem tomadas estejam em conformidade com os interesses dos membros do Conselho, leia-se, em conformidade com os interesses dos membros com poder de veto e sua percepção particular de Direitos Humanos. O desdobramento do Estado de direito presumido pelo Conselho de Segurança tem um conteúdo moldado a partir dos interesses políticos de seus principais membros. Isso não favorece uma concepção ampliada de Direitos Humanos.

O dialogismo em Direitos Humanos, resultado de um processo marcado pelo uso do *soft power* e *soft law*, como desenvolvido pela Relatoria Especial permite o destaque dos atores locais com o apoio da comunidade internacional. Existe uma inversão de protagonismo no cenário da Justiça de Transição em comparação com o modelo do Conselho de Segurança. Essa inversão traz legitimidade do processo e possibilidade maior de ser bem-

sucedida em vista de se atingir a reconciliação com respeito aos Direitos Humanos.

Referências

ASSOCIAÇÃO DE PREVENÇÃO À TORTURA. Disponível em: <https://www.ap.tch/en>. Acesso em: 18 de jan. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Questões Fundamentais para a Prevenção da Tortura no Brasil**. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2015/pdfs/Questoes_fundamentais.pdf. Acesso em: 11 out. 2022.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena de 1993. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

ICTJ, APRODEH. **Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú**. Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Parametros-2002-Spanish.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. In: LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto (Org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais**: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002, pp.51-52.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución n. 18/7**. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/166/36/PDF/G1116636.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Resolución aprobada por la Asamblea General**. 2006. Disponível em: https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251._sp.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

NACIONES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>. Acesso em: 11 out. 2022.

NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. **Resolución S/2004/616**. El Estado de derecho y la justicia de transición em las sociedades que sufren o han sufrido conflictos Informe del Secretario General. 2004. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

TEITEL, Ruti. **Transitional Justice Genealogy**. Disponível em: <https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Filetoupload,757186,en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/21/46**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/158/58/PDF/G1215858.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/24/42**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/165/05/PDF/G1316505.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/27/56**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/148/98/PDF/G1414898.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/30/42**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff. 2015. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/202/04/PDF/G1520204.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/34/62**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/441/89/PDF/G1644189.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report A/HRC/36/50/Add.1**. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study

on transitional justice. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/233/98/PDF/G1723398.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/67/368**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2012. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/508/01/PDF/N1250801.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 jan. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/68/345**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/438/64/PDF/N1343864.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/69/518**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/67/PDF/N1456467.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/71/567**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/341/44/PDF/N1634144.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report A/72/523**. Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. 2017. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/322/51/PDF/N1732251.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS. Guidance Note Of The Secretary-General. **United Nations Approach to Transitional Justice**. 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/113/55/PDF/G0411355.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 out. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Office of the High Commissioner. **OHCHR: Transitional justice and human rights**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/transitional-justice>. Acesso em: 10 nov. 2022.