

PROMOVENDO A JUSTIÇA TRANSICIONAL EM SOCIEDADES PÓS-CONFLITO*

Paul van Zyl

1. Introdução

Pode-se definir a justiça transicional como o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos.

O objetivo da justiça transicional implica em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação. O que foi mencionado anteriormente exige um conjunto inclusivo de estratégias formuladas para enfrentar o passado assim como para olhar o futuro a fim de evitar o reaparecimento do conflito e das violações. Considerando que, com frequência, as estratégias da justiça transicional são arquitetadas em contextos nos quais a paz é frágil ou os perpetradores conservam um poder real, deve-se equilibrar cuidadosamente as exigências da justiça e a realidade do que pode ser efetuado a curto, médio e longo prazo.

No decorrer da última década, o campo da justiça transicional se ampliou e se desenvolveu em dois sentidos importantes. Em primeiro lugar, os elementos da justiça transicional passaram de uma aspiração

* Artigo publicado originalmente em Van Zyl, Paul. “Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies”. *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden e Heiner Hänggi (eds.), DCAF, Genebra, 2005. A versão em português foi traduzida e publicada pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça no “Dossiê: o que é justiça de transição?” da Revista Anistia Política e Justiça de Transição, n°. 01. © 2005 Lit-Verlag. Traduzido e publicado com permissão.

do imaginário à expressão de obrigações legais vinculantes. O direito internacional, particularmente na aplicação a ele dada em organismos como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Humanos, evoluiu com o passar dos últimos vinte anos até o ponto em que atualmente existem padrões claros relativos às obrigações dos Estados a respeito da forma de enfrentar as violações dos direitos humanos, bem como proibições, como no caso das anistias gerais quando se trata de crimes internacionais. Isso foi amparado pela ratificação por mais de cem países da criação da Corte Penal Internacional (ICC, na sigla em inglês), que reforçou as obrigações existentes e criou novos padrões, já que se exige que cada signatário responda de maneira adequada às violações dos direitos humanos, sob pena de defrontar-se com uma ação legal por parte da Corte. Em outubro de 2000, quando o Secretário Geral da ONU apresentou ao Conselho de Segurança um relatório em que se expunha pela primeira vez o foco das Nações Unidas sobre as questões da justiça transicional, criou-se um acordo importante. É um desenvolvimento extremamente relevante tanto em termos operativos quanto normativos. Em segundo lugar, o fortalecimento da democracia em muitos lugares do mundo, em especial na América Latina, Ásia e África e o surgimento de organizações cada vez mais sofisticadas da sociedade civil têm contribuído para fundar as instituições e a vontade política necessária para confrontar um legado de violações dos direitos humanos e conseguir que as políticas se traduzam em ações.

A atenção que se tem prestado às questões da justiça transicional, assim como o comprometimento com esses assuntos, se vê refletida na atribuição de mais recursos e na preocupação internacional pela construção da paz pós-conflito. Isso requer intervenções continuadas por parte de atores nacionais e internacionais, em diferentes níveis. É necessário coordenar, integrar e ajustar diligentemente cada elemento ao adequado apoio político, operativo e econômico dado por uma série de partes interessadas. As estratégias da justiça transicional devem ser consideradas como parte importante da construção da paz, na medida em que abordam as necessidades e as reclamações das vítimas, promovem a reconciliação, reformam as instituições estatais e restabelecem o Estado de Direito.

Este estudo explorará mais profundamente as múltiplas formas em que a justiça transicional pode contribuir à construção da paz pós-conflito. O texto começará com um esboço dos elementos-chave da justiça transicional e uma discussão de seus objetivos e impactos. Depois disso serão explicadas as formas em que a justiça transicional pode contribuir na construção da paz. Vale ressaltar ainda que as estratégias da justiça transicional quase sempre terão um impacto significativo sobre estes esforços, a relação entre estes dois propósitos tem sido incrivelmente pouco investigada, tanto na teoria como na prática. É impossível tratar dessas questões detalhadamente neste espaço, mas indicaremos várias formas em que a construção da paz pós-conflito e a justiça transicional se inter-relacionam, na esperança de estabelecer uma agenda para pesquisas posteriores. Nesse sentido, o texto irá articular importantes lições extraídas de diversos exemplos práticos de implementação de estratégias da justiça transicional, e com base neles serão feitas sugestões para os formuladores de políticas a respeito da forma de desenvolver mecanismos mais efetivos da justiça transicional que, por sua vez, contribuam criativamente na construção da paz pós-conflito.

2. Os elementos-chave da justiça transicional

Como apontado anteriormente, a justiça transicional implica em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, conceder reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação¹. Nesta seção se analisará cada um desses elementos em maior detalhe.

2.1. Justiça

Julgar os perpetradores que cometeram graves violações dos direitos humanos é uma parte crítica de qualquer esforço para confrontar um legado de abuso. Os julgamentos podem servir para evitar futuros crimes, dar consolo às vítimas, pensar um novo grupo de normas e dar impulso ao processo de reformar as instituições governamentais, agregando-lhes

1 Essa definição da justiça transicional deriva em grande parte da articulação por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos das obrigações legais de um Estado após um período de graves violações dos direitos humanos, no Caso Velázquez Rodríguez, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Série C, 988. Este documento foi referendado em grande parte pelo Relatório do Secretário sobre o Estado de Direito e a justiça transicional nas sociedades pós-conflito (3 de Agosto de 2004).

confiança². No entanto, é importante reconhecer que os sistemas da justiça penal estão desenhados para sociedades em que a violação da lei constitui a exceção e não a regra. Quando se trata de violações generalizadas e sistemáticas que envolvem dezenas ou centenas de crimes, os sistemas da justiça penal simplesmente não são suficientes. Isso se deve ao fato de que o processo da justiça penal deve demonstrar um comprometimento minucioso com a equidade e o devido processo legal com a necessária implicação de uma designação significativa de tempo e recursos³.

Também é importante destacar que o reconhecimento da incapacidade estrutural dos sistemas da justiça penal para enfrentar as atrocidades em massa não deve ser interpretado como uma deslegitimação do papel do julgamento ou da pena no processo de encarregar-se dos crimes do passado. Apesar dos seus altos custos e progresso lento, os dois tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e Ruanda têm feito contribuições importantes ao desenvolvimento progressivo do direito penal internacional. O estabelecimento da Corte Penal Internacional (ICC) teria sido mais complicado, senão impossível sem eles⁴. A importância dos julgamentos de Nuremberg ou do julgamento de Slobodan Milosevic não deve ser diminuída pela ideia de que os processados representem apenas uma pequena fração do número total de indivíduos penalmente responsáveis. Os julgamentos não devem ser vistos somente como expressões de um anseio social de retribuição, dado que também desempenham uma função vital quando reafirmam

-
- 2 Veja, por exemplo, Roht-Arriaza, N. (ed.). *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*. Oxford University Press: Oxford, 1995.
 - 3 A Corte Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia emprega mais de 1100 pessoas e tem gasto mais de 500 milhões de dólares desde a sua criação em 1991. Desde essa data conseguiu menos de 20 condenações definitivas. A Corte Penal Internacional para Ruanda tem funcionado durante aproximadamente 7 anos, conta com um orçamento de 100 milhões de dólares por ano e conseguiu menos de 10 condenações definitivas. Parece pouco provável que a Corte Especial de Serra Leoa possa condenar mais de 30 pessoas no decorrer de seus primeiros três anos de funcionamento. Os Painéis para Crimes Sérios em Timor-Leste têm condenado indivíduos (antes das apelações) até a data e não é provável que dobrem essa cifra ao longo do tempo restante de funcionamento. Ver Van Zyl, P., “Unfinished business: South Africa’s Truth and Reconciliation Commission”, Bassiouni, C. (ed.), *Post-Conflict Justice* (2004).
 - 4 Ver Dieng, A., “International criminal justice: from paper to practice – A contribution from the International Criminal Tribunal for Rwanda to the establishment of the International Criminal Court”, *Fordham International Law Journal*, vol. 25, no. 3 (Março 2002), pp. 688-707; Hulthuis, H., “Operational Aspects of Setting Up the International Criminal Court: Building on the Experience of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *Fordham International Law Journal*, vol. 25, no. 3 (Março 2002), pp. 708-716.

publicamente normas e valores essenciais cuja violação implica em sanções. Os processos também podem auxiliar a restabelecer a confiança entre os cidadãos e o Estado demonstrando àqueles cujos direitos foram violados que as instituições estatais buscam proteger e não violar seus direitos. Isso pode ajudar a reerguer a dignidade das vítimas e diminuir seus sentimentos de raiva, marginalização e afronta.

No entanto, é importante reconhecer e aceitar que o julgamento só pode, em todos os casos, ser uma resposta parcial no processo de enfrentar a violação sistemática dos direitos humanos. A esmagadora maioria das vítimas e dos perpetradores de crimes em massa jamais encontrarão a justiça em um tribunal e, por isso, faz-se necessário complementar os julgamentos com outras estratégias.

2.2. A busca da verdade

É importante não somente dar amplo conhecimento ao fato de que ocorreram violações dos direitos humanos, mas também que os governos, os cidadãos e os perpetradores reconheçam a injustiça de tais abusos. O estabelecimento de uma verdade oficial sobre um passado brutal pode ajudar a sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas.

As comissões de verdade dão voz no espaço público às vítimas e seus testemunhos podem contribuir para contestar as mentiras oficiais e os mitos relacionados às violações dos direitos humanos. O testemunho das vítimas na África do Sul tornou impossível negar que a tortura era tolerada oficialmente e que se deu de forma estendida e sistemática. As comissões do Chile e da Argentina refutaram a mentira segundo a qual os opositores ao regime militar tinham fugido desses países ou se escondido, e conseguiram estabelecer que os opositores “desapareceram” e foram assassinados por membros das forças militares em desenvolvimento de uma política oficial⁵. Dar voz oficial às vítimas também pode ajudar a reduzir seus sentimentos de indignação e raiva. Ainda que seja importante não exagerar a respeito dos benefícios psicológicos do poder de se expressar, e de saber-se ser inexato afirmar que o testemunho sobre os

5 CONADEP (*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*), *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina* (Farrar Straus & Giroux: Nova Iorque, 1986); *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Chile*, tradução de Berryman, P. E. (University of Notre Dame Press: Notre Dame, 1993).

abusos é sempre catártico, o fato de reconhecer oficialmente o sofrimento das vítimas melhorará as possibilidades de confrontar os fatos históricos de maneira construtiva.

As comissões da verdade também ajudam a proporcionar e dar ímpeto à transformação das instituições estatais. Ao demonstrar que as violações dos direitos humanos no passado não constituíram um fenômeno isolado ou atípico, as comissões podem melhorar as opções daqueles que, dentro ou fora de um novo governo, desejam implementar reformas reais para assegurar o fomento e a proteção dos direitos humanos. Por outro lado, não examinar ou identificar as instituições perpetradoras de abuso pode permitir-lhes continuar com as práticas do passado e, ao mesmo tempo, consolidar seu poder e aumentar a desconfiança e o desapontamento entre os cidadãos comuns.

2.3. Reparação

Conforme o direito internacional, os estados têm o dever de fornecer reparações às vítimas de graves violações dos direitos humanos. Essa reparações pode assumir diferentes formas, entre as quais se encontram a ajuda material (p.ex. pagamentos compensatórios, pensões, bolsas de estudos e bolsas), assistência psicológica (p.ex. aconselhamento para lidar com o trauma) e medidas simbólicas (p.ex. monumentos, memoriais e dias de comemoração nacionais). Frequentemente, a formulação de uma política integral de reparações é um tanto complexa, do ponto de vista técnico, como delicada, da perspectiva política. Os incumbidos de formular uma política de reparações justa e equitativa terão que decidir se é necessário estabelecer diferentes categorias de vítimas, e se convém fazer distinções entre uma vítima e outra. Por exemplo, terão de resolver se é possível ou desejável proporcionar distintas formas e quantidades de reparações às vítimas que padeceram diferentes tipos e graus de tortura, e se será utilizada a avaliação de meios socioeconômicos para diferenciar entre vítimas ricas e pobres. Cada decisão tomada tem significativas implicações morais, políticas e econômicas⁶.

A definição do status de vítima é uma questão central na concessão de reparações. É necessário decidir se as reparações serão direcionadas somente às vítimas de violações graves dos direitos humanos, tais como torturas, assassinatos e desaparecimentos, ou se também devem ser dadas

6 Ver Gibney, M., "When Sorry Isn't Enough: The Controversy Over Apologies and Reparations for Human Injustice", *Human Rights Quarterly* (2001), p. 1.

reparações a uma classe mais ampla de vítimas, como, por exemplo, aqueles que sofreram uma discriminação racial sistemática ou que perderam suas terras e propriedades. Uma política de reparações justa e sustentável não deve gerar nem perpetuar divisões entre as várias categorias de vítimas. Ao mesmo tempo, deve ser factível e realista desde a perspectiva econômica⁷.

2.4. Reformas institucionais

Para confrontar as atrocidades em massa é preciso —ainda que às vezes esse processo não seja suficiente para punir os perpetradores— estabelecer a verdade sobre as violações e reparar as vítimas. Nesse sentido, é imperioso mudar radicalmente, e em alguns casos dissolver, as instituições responsáveis pelas violações dos direitos humanos⁸. Nesse sentido, os governos recém estabelecidos são responsáveis, mas as comissões da verdade também têm um papel importante. No geral, as comissões da verdade estão habilitadas para fazer sugestões em seus relatórios finais a respeito das medidas legais, administrativas e institucionais que devem ser tomadas para evitar o ressurgimento dos crimes sistemáticos do passado.

Os governos também devem considerar a possibilidade de adotar programas de depuração e saneamento administrativo visando assegurar que as pessoas responsáveis pelas violações dos direitos humanos sejam

7 Ver Pasqualucci, J. M., “Victim Reparations in the Inter-American Human Rights System: A Critical Assessment of Current Practice and Procedure”, *Michigan Journal of International Law* (Outono de 1996), pp. 1-58; Roth-Arriaza, N., “Reparations, Decisions and Dilemmas”, *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 27, no. 2 (Inverno de 2004), pp. 157-219; Roth-Arriaza, N., “Victims on Transitional Justice: Lessons from the Reparation of Human Rights Abuses in the Czech Republic”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 2 (Maio 2005), pp. 392-495; Mazrui, A. A., “The Truth Between Reparation And Reconciliation: The Pretoria-Nairobi Axis”, *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 10 (2004), pp. 3-14; Magarrell, L., “Reparations for Massive or Widespread Human Rights Violations: Sorting Out Claims for Reparations and the Struggle for Social Justice”, *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 22 (2003), pp. 85-98.

8 Aolain e Campbell referem-se à necessidade de uma certa mudança institucional: ‘No contexto pós-transição, as violações dos direitos humanos que antes eram negadas podem ser reconhecidas (um processo que pode ser fomentado se os atores não estatais, anteriormente dedicados à violência, reconhecem sua culpa). Pode-se descrever esse processo como uma antinomia entre o reconhecimento e a negação. O reconhecimento dessas falências prepara o caminho para uma mudança institucional significativa ou “transformativa”’. Aolain, F. N., Campbell, C., “The Paradox of Transition in Conflicted Democracies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 1 (Fevereiro de 2005), pp. 172-213.

retiradas dos cargos públicos, além de evitar que voltem a empregadas em instituições governamentais. A remoção das pessoas que violaram os direitos humanos de cargos que implicam confiança e responsabilidade constitui uma parte importante do processo para estabelecer ou restaurar a integridade das instituições estatais. Esses programas também podem contribuir para estabelecer a responsabilidade não penal por violações dos direitos humanos, particularmente em contextos nos quais resulta impossível processar todos os responsáveis⁹. Devem também ser cuidadosos na proteção do processo das pessoas investigadas. Ainda, estes processos devem ser dirigidos somente aos responsáveis de violações dos direitos humanos, e não aos opositores do novo regime ou a quem tenha pontos de vista e crenças diferentes.

2.5. Reconciliação

O conceito de reconciliação é importante e seu histórico é relativamente controverso. Em alguns contextos, as vítimas se opõem à reconciliação porque a relacionam com o perdão obrigatório, a impunidade e o esquecimento. Em muitos países da América Latina, os responsáveis de violações dos direitos humanos, especialmente os líderes militares associados aos regimes ditatoriais, invocaram, de forma cínica, o conceito de reconciliação para evadir a responsabilidade por seus crimes. Se a reconciliação for compreendida dessa forma, então deve rejeitar-se com justa causa.

Entretanto, é importante considerar outra concepção de reconciliação. Nas sociedades que superam períodos de atrocidades em massa e conflito generalizado, são frequentes as profundas suspeitas, os ressentimentos e as inimizades. Quase sempre essas divisões continuam na etapa pós-conflito e geram o potencial para o retorno da violência e o ressurgimento das violações dos direitos humanos. Isso é particularmente verdade nos casos em que os conflitos assumem uma dimensão de identidade na qual categorias tais como religião, língua, raça ou etnicidade são utilizadas para semear a divisão e justificar as violações dos direitos

9 Ver Szczerbiak, A., “Dealing with the Communist Past or the Politics of the Present? Lustration in Post-Communist Poland”, *Europe-Asia Studies*, vol. 54, no. 4 (Junho de 2002), pp. 553-572; Flournoy, M. A., “Dealing with Demons: Justice and Reconciliation”, *The Washington Quarterly*, vol. 25, no. 4 (Outono de 2002), pp. 111-123. Para exemplos de depuração, ver Kritz, N. J., “Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, no. 4 (Outono de 1996), p. 139.

humanos. Essas divisões não desaparecem magicamente sob uma nova ordem democrática nem sanam necessariamente com o passar do tempo. Em alguns casos, a aritmética eleitoral da democracia pode exacerbar as divisões apontadas quando concedem todo o poder político a um grupo étnico majoritário e assim deixam vulnerável e marginado um grupo minoritário. Para superar as divisões se requer um acordo constitucional que ofereça proteção e segurança adequadas aos grupos vulneráveis. Os líderes, dentro e fora do governo, terão de tomar medidas proativas para demonstrar que a democracia está a serviço de todos os cidadãos, que a paz atribui dividendos substanciais a todos, e que a diversidade pode ser uma fonte de fortaleza mais do que de conflito¹⁰. Se a reconciliação deve ser aceita, não pode reduzir-se a ignorar o passado, negando o sofrimento das vítimas ou subordinando a exigência da prestação de contas e a reparação a uma noção artificial de unidade nacional.

3. Justiça transicional na construção da paz pós-conflito

É surpreendente que se tenha dedicado tão pouca análise à interseção entre a justiça transicional e a construção da paz pós-conflito. Quando apropriadamente compreendida, a justiça transicional olha tanto para o futuro quanto para o passado. Uma das razões críticas pelas quais enfrentamos os abusos do passado é a de garantir que não se repitam, tal como se reflete no título do relatório final da comissão da verdade argentina: “Nunca Mais”. Entretanto, o compromisso com a prevenção não é a única justificativa para confrontar esse passado, dado que um foco instrumental das atrocidades sempre estaria submetido à reivindicação dos direitos das vítimas e põe sob julgamento se dito foco poria em perigo as perspectivas de paz. O que foi anteriormente ressaltado não se pode definir em termos de direito e de ética, mas também serviria de incentivo para que os perpetradores e tiranos interessados em evadir sua responsabilidade obstaculizassem os processos de paz até que lhes fossem outorgadas as garantias necessárias.

É importante aceitar que há tensões entre paz e justiça no curto prazo e que em alguns casos difíceis é prudente e justificável adiar as

10 Ver Borraine, A., *A Country Unmasked* (2000), pp. 340-378; Feher, M., “Terms of Reconciliation”, Hesse, C., Post, R. (eds.), *Human Rights in Political Transitions: Gettysburg to Bosnia* (1999), pp. 325-328; Huyse, L., *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (2003), pp. 10-33; Huyse, L., “Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past”, *Law & Social Inquiry*, no. 20 (1995), pp. 51-78.

demandas da justiça visando obter o término das hostilidades ou a transição a uma ordem democrática. No entanto, esses reclamos da justiça não devem diferir indefinidamente, não só pelo efeito corrosivo que isso poderia ter sobre os esforços por construir uma paz sustentável, mas também porque fazê-lo significaria aumentar a grave injustiça que as vítimas já padeceram. As estratégias da justiça transicional devem fazer parte integral de qualquer esforço por construir uma paz sustentável, mas em algumas circunstâncias, é possível que a paz e a justiça não sejam completamente compatíveis em curto prazo. No caso em que a justiça difira, devem fazer-se grandes esforços para assegurar que se mantenha a possibilidade de conseguir uma prestação de contas em médio ou longo prazo e que se implemente grande parte da agenda da justiça transicional em curto prazo.

Na seguinte seção são expostas algumas formas em que a justiça transicional e a construção da paz pós-conflito se cruzam. Centra-se nas formas em que as estratégias da justiça transicional possam ampliar os esforços de construção da paz, reconhecendo, não obstante, que em algumas circunstâncias esse esforço não é perfeitamente complementar.

3.1. Diagnóstico do problema

O desenvolvimento de uma estratégia de construção da paz pós-conflito deve estar alicerçado em um rigoroso exame das causas, da natureza e dos efeitos do conflito prévio. Frequentemente, as comissões da verdade se encontram em uma posição vantajosa para empreender esse tipo de estudo, pois prestam especial atenção ao testemunho e às circunstâncias atuais das vítimas das violações, examinando os indivíduos e as instituições responsáveis pelas violações dos direitos humanos. Grande parte das comissões coletou volumosa evidência de milhares de fontes diferentes. Sobre essa base conseguem gerar um retrato exaustivo das violações durante o período que foram encarregadas de investigar. As comissões da verdade também analisam as causas sociais, estruturais e institucionais do conflito e as violações dos direitos humanos. Por sua vez, elas têm capacidade de esclarecer o que aconteceu, não só em casos individuais, mas também no contexto mais amplo que possibilitou essas violações. Essa função diagnóstica pode ajudar a identificar as causas fundamentais do conflito e a examinar o papel que os atores externos e não governamentais têm cumprido em exacerbar e manter o conflito. Nessa base, podem fazer sugestões mais efetivas e alicerçadas a respeito das medidas que podem ser tomadas para atacar essas causas ou reduzir

a capacidade dos atores opressores para perpetuar o conflito. Essas recomendações podem ser extraordinariamente úteis para os indivíduos envolvidos na criação e na execução de estratégias de construção da paz pós-conflito.

3.2. Construção do Estado e reforma institucional

Os conflitos têm efeitos desastrosos sobre as instituições estatais e por isso é preciso um cuidadoso processo de reconstrução e reforma uma vez cessadas as hostilidades. As comissões da verdade e os programas de depuração podem dar uma contribuição importante para a construção do Estado e para a reforma institucional mediante sugestão das seguintes medidas:

- Identificação das instituições que devem ser reformadas ou eliminadas;
- Apresentação de propostas para assegurar que sejam reformados o mandato, a capacitação, a dotação de pessoal e as operações das instituições específicas a fim de garantir sua operação efetiva e de promover e proteger os direitos humanos;
- Saneamento de órgãos, removendo os responsáveis de corrupção ou de violações dos direitos humanos das instituições estatais. Por meio de audiências públicas, as comissões da verdade também podem direcionar a atenção governamental e pública a instituições específicas, tais como os meios de comunicação, as prisões, as instituições prestadoras de serviços de saúde e as instituições judiciais, servindo assim de catalisador do debate sobre a função que essas instituições cumpriram no passado e as medidas que devem ser tomadas no futuro para incrementar sua efetividade e sua capacidade para promover e proteger os direitos humanos.

3.3. Remoção dos violadores dos direitos humanos dos cargos políticos

O empenho da justiça transicional permite aos cidadãos compreender melhor as causas, a natureza e os efeitos das violações dos direitos humanos. Além disso, esclarecem e elucidam a questão da responsabilidade a respeito dessas violações. A presença em altos cargos governamentais de pessoas direta ou indiretamente responsáveis das violações generalizadas ou sistemáticas dos direitos humanos constitui um fator de predição a respeito do ressurgimento ou a continuação

do conflito. Ao contrário, a remoção das mencionadas pessoas de seus cargos pode ser um aporte vital para a construção da paz pós-conflito. No Afeganistão, o relatório intitulado ‘Um chamado à justiça’ elaborado pela Comissão Independente Afegã para os Direitos Humanos, baseado na opinião de mais de seis mil afegãos residentes no país ou em comunidade de refugiados, reconheceu como uma séria ameaça à proteção dos direitos humanos o fato de que os perpetradores de graves violações continuassem ocupando cargos importantes no governo central e nos governos locais¹¹. Esse relatório exige uma iniciativa propensa à investigação das nomeações presidenciais a fim de garantir a competência e integridade desses indivíduos. A investigação de antecedentes para verificar a integridade determinaria se o candidato a um cargo foi responsável por atos de corrupção ou por violação dos direitos humanos. Ainda que seja muito cedo para determinar se esse empenho terá sucesso, sabe-se que ele nem sequer constaria na agenda se não houvesse sido realizado um processo de pesquisas direcionadas a identificar as atitudes das pessoas a respeito das violações passadas dos direitos humanos. Assim, uma iniciativa da justiça transicional conseguiu incorporar questões de reforma política à agenda nacional de uma maneira que aumentou as possibilidades de uma exitosa construção da paz pós-conflito.

3.4. Formas de tratar os danos às vítimas e forçar a reconciliação

Segundo Bigombe, Collier e Sambanis¹², os danos consequentes do conflito são um motivo significativo do retorno aos desentendimentos nas sociedades pós-conflito. Portanto, as estratégias de construção da paz devem procurar a implementação de um conjunto de políticas de destensionamento imediatamente após o conflito com vistas a diminuir o sentimento de raiva e afronta. O julgamento dos responsáveis de violações dos direitos humanos pode reduzir o desejo de vingança das vítimas, sempre e quando seja justo e cumpra com os padrões internacionais. As comissões da verdade podem proporcionar às vítimas um lugar seguro para expressar a raiva, oferecendo-lhes, concomitantemente, um

11 Comissão Independente Afegã para os Direitos Humanos, “Um chamado à justiça: Consulta nacional sobre as violações dos direitos humanos no Afeganistão” (2005), URL <www.aihrc.org.af>.

12 Bigombe, B., Collier, P., Sambanis, N., “Policies for Building Post-Conflict Peace”, *Journal of African Economies*, vol. 9, no. 3, p. 336.

reconhecimento oficial do sofrimento delas¹³. Os programas de reparação podem fornecer recursos e serviços muito necessários às vítimas que sofreram perda, direta ou indiretamente, como consequência das violações dos direitos humanos. A junção dessas políticas pode auxiliar a combater os sentimentos de raiva, abandono e marginalização que experimentam as vítimas e as comunidades nas quais habitam.

Os julgamentos e as comissões da verdade também podem ajudar a dissolver os mitos perigosos que servem para prolongar a sensação de dano e a alimentação de futuros conflitos. Em muitas situações pós-conflito, líderes sem escrúpulos tentam criar e disseminar ‘mitos sobre as vítimas e os perpetradores’ em que se alega que os membros de seu grupo (étnico/linguístico/religioso etc.) são vítimas inocentes e que os membros de outros grupos são todos culpáveis dos atos os quais são acusados. Esses mitos são sempre inexatos, de maneira histórica, e perpetuam as relações conflituosas entre grupos. Os tribunais podem demonstrar, por exemplo, que nem todos os sérvios apoiavam a Milosevic ou que alguns hutus salvaram muitos tutsis na época do genocídio em Ruanda. Isso pode ajudar a destruir os estereótipos explorados pelos políticos étnico-nacionalistas para obter apoio, o que quase sempre conduz ao conflito.

3.5. Direção do domínio de grupos

Outro fator de risco significativo, que serve como começo ou retomada do conflito, se dá quando um grupo homogêneo, étnico, linguístico ou religioso, opere com competência no sentido de monopolizar o poder político e econômico. Essas situações podem exacerbar-se ainda por determinados sistemas eleitorais que outorgam o poder às majorias sem um sistema apropriado de freios e contrapesos. Um programa de sucesso na construção da paz pós-conflito terá de incluir medidas políticas, legais e sociais que protejam contra a minoria das majorias¹⁴. As comissões da verdade podem auxiliar na criação de uma consciência nacional a respeito das inseguranças, da marginalização e da vitimização das minorias,

13 Ver Stahn, C., “Accommodating Individual Criminal Responsibility and National Reconciliation: The UM Truth and Commission for East Timor”, *American Journal of International Law* (2001), pp. 952-966.

14 Para um debate interessante do consenso entre comunidades e as relações entre Etnias na reconstrução das democracias, ver: Hislope, R., “Ethnic Conflict and the ‘Generosity Moment’”, *Journal of Democracy* (1998), pp. 140-153. Ver, por exemplo, Horowitz, D. L., *Ethnic Groups in Conflict* (University of California Press: 1985). Ver também Price, R., “Race and Reconciliation in the New South Africa”, *Politics and Society* (1997), pp. 149-178.

bem como fornecer propostas de políticas para assegurar que os seus direitos estejam devidamente protegidos. A provisão de reparações para os membros de grupos minoritários que sofreram violações de direitos humanos pode lhes dar a segurança de que a maioria os reconhece como cidadãos portadores de direitos. De maneira similar, o julgamento dos perpetradores responsáveis de crimes contra as minorias pode colaborar com o aumento da confiança nas instituições estatais. As propostas de reformas institucionais apresentadas pelas comissões da verdade podem fazer referência à importância de uma adequada representação das minorias em instituições tais como a polícia, o exército e o judiciário, a fim de gerar a confiança nessas instituições por parte das minorias.

3.6. Reforma do setor de segurança

As junções dos julgamentos daqueles que carregam a maior responsabilidade pelas violações dos direitos humanos, com um programa de depuração diligentemente desenhado e uma comissão da verdade que documente de forma robusta e minuciosa as violações dos direitos humanos, podem contribuir significativamente com a reforma dos serviços da polícia, exército e inteligência. O processo de reforma do setor de segurança na África do Sul viu-se imensamente fortalecido pelas revelações de violações diante da Comissão da Verdade e Reconciliação e pela remoção de cargos de muitos funcionários importantes cujos crimes foram desvendados. A saída desses indivíduos foi decisiva para a transformação do ethos nessas instituições e a restauração da confiança nelas. O processo de transformação do setor de segurança, que passou de fonte opressora e de conflito a uma série de instituições de proteção aos indivíduos e defesa de seus direitos, recebeu um ímpeto adicional com o estabelecimento de instituições da justiça transicional após o *Apartheid*¹⁵.

Em evidente contraste, os militares da Indonésia (e, em menor grau, integrantes da polícia) conseguiram evadir-se de qualquer tipo de investigação ou prestação de contas pelas violações dos direitos humanos cometidos entre 1965 e 1966 que continuam ainda hoje. O véu de silêncio que rodeia o assassinato de centenas de milhares de supostos comunistas na década de 1960, a ausência de qualquer tipo significativo de prestação

15 Ver, por exemplo, Vale P., *Security and Politics in South Africa. The Regional Dimension* (Lynne Rienner: Boulder, 2002). Ver também Jackson, T., Kotze, E., “Management and Change in the South African National Defence Force: A Cross-Cultural Study”, *Administration and Society* (2005), pp. 168-198.

de contas a respeito de crimes ocorridos em Timor Leste (desde 1975 até a culminação em 1999) e as violações continuadas no restante de Indonésia se relacionam com o fato de que as Forças Armadas de Indonésia (TNI)¹⁶ não foram responsabilizadas. Enquanto não se iniciar um processo genuíno de acerto de contas e busca da verdade, as Forças Armadas da Indonésia continuarão sendo fonte de conflito e instabilidade nesse país.

No Haiti, parte vital da construção da paz pós-conflito é o estabelecimento de uma força de polícia efetiva, confiável e legítima. A extinção do exército haitiano fez com que a polícia seja indispensável para combater o crime, manter a ordem pública e proteger os direitos humanos. Infelizmente, há bases para a suspeita de que antigos membros do exército, muitos deles responsáveis por corrupção e violações de direitos humanos, se infiltraram na Polícia Nacional do Haiti (HNP). Se essa situação não for corrigida, deteriorará tanto a eficiência operacional da polícia quanto a sua credibilidade e legitimidade¹⁷. O mandato da Missão de Estabilização das Nações Unidas em Haiti tem autoridade para investigar os membros da Polícia Nacional a fim de garantir que os responsáveis de corrupção, violações dos direitos humanos e outros tipos de má conduta sejam demitidos. No entanto, a organização de qualquer programa de depuração e saneamento administrativo não pode centrar-se exclusivamente na forma de excluir os responsáveis de violações dos direitos humanos. Os incumbidos de arquitetar um sistema para remover indivíduos de instituições críticas também têm de considerar o mandato, a composição e a estrutura de governo dessas instituições. No Haiti, revelou-se que há uma grande incerteza a respeito do tamanho real da HNP, em parte por causa do fato de que os oficiais da polícia não são registrados como devem nem são fornecidas a eles identificações oficiais. Nesse sentido, remarca-se a necessidade de estabelecer códigos internos de conduta e mecanismos de supervisão eficazes. Assim, a depuração serviu como a ponta da lança do programa de reforma institucional. Um processo de depuração eficaz pode servir de catalisador para uma série fundamental de reformas que não se centrem exclusivamente na conduta

16 Ver, por exemplo, Honna, J., *Military Politics and Democratization in Indonesia* (Routledge: 2000); Chandra, S., Kammen, D., “Generating Reforms and Reforming Generations Military Politics in Indonesia’s Democratic Transition and Consolidation”, *World Politics* (2002), pp. 96-136.

17 Ver Lane C., “Cop Land [Haitian Police Remain Vulnerable to Influence of Corrupt Leaders]”, *The New Republic* (1997).

passada dos atuais oficiais da polícia, mas que contribua para assegurar que a polícia participe de forma adequada na construção da paz pós-conflito¹⁸.

3.7. Implementação de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração

Os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) constituem parte essencial de muitas estratégias para a construção da paz pós-conflito. As instituições da justiça transicional, de maneira especial os tribunais e os esquemas de depuração, terão um impacto significativo sobre a maioria dos programas de DDR. O fato de um tribunal com jurisdição sobre as pessoas responsáveis por violações de direitos humanos manifestar que tenciona julgar energicamente a todos os perpetradores, incluindo os participantes em programas de DDR, poderia desanimar significativamente as pessoas que consideram entregar as armas. Por outro lado, se a todos os participantes em programas de DDR é oferecida imunidade jurídica absoluta, então a probabilidade de que participem aumentaria (se não existir intervenção de outros fatores). Ambos os cenários são indesejáveis por distintas razões. Um tribunal não pode julgar a todos os responsáveis de violações generalizadas dos direitos humanos e, por tal motivo, não é conveniente dissuadi-los a parar sua movimentação com base em ameaças de julgamento pouco realista. De outra forma, outorgar uma anistia geral nos casos de graves violações dos direitos humanos a fim de promover a desmobilização vai contra o direito internacional e gerará ressentimento considerável nas comunidades de vítimas. Também promoverá a ideia de impunidade, o que poderia contribuir com o reinício das hostilidades¹⁹. Obviamente há formas mais sutis de estruturar a relação entre os programas de DDR e os tribunais. Por exemplo, a Comissão para a Recepção, a Verdade e a Reconciliação (CRTR, na sigla em inglês) em Timor-Leste utilizou um enfoque especialmente inovador para promover a reintegração de perpetradores de crimes mais leves permitindo a eles apresentar-se, revelarem seus crimes e acordarem o início de um ato de reconciliação (que frequentemente

18 Ver Ahmed, S., “No Size Fits All: Lessons in Making Peace and Rebuilding States”, *Foreign Affairs* (2005), pp. 162-169; Galleguillos, N., “Re-establishing Civilian Supremacy Over Police Institutions: An Analysis of Recent Attempted Reforms of the Security Sector in Chile”, *Journal of Third World Studies* (2004), pp. 57-77.

19 Young, G. K., “Amnesty and Accountability”, *U. C. Davis Law Review* (Janeiro, 2002), pp. 427-482.

incluía o serviço comunitário) como condição prévia para afastarem-se da responsabilidade dos seus crimes²⁰. Na promoção da reintegração, a CRTR não só reduzia a possibilidade do conflito, mas poupava ao novo Estado do Timor o custo e o esforço de julgar e aprisionar milhares de criminosos de baixo nível. Melhor ainda, esses indivíduos permaneceram em suas comunidades e economicamente ativos. Em alguns casos, conseguiram reparar o dano causado. O programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração limita-se de forma explícita àqueles que cometem crimes mais brandos, já que os indivíduos responsáveis de crimes graves, como assassinato ou estupro, estão sujeitos a julgamento. Dessa forma, consegue-se um equilíbrio entre a promoção da reintegração daqueles indivíduos responsáveis de determinados delitos e o acerto de contas por parte dos que têm a maior responsabilidade.

A relação entre os recursos fornecidos aos combatentes desmobilizados e as reparações oferecidas às vítimas de violações dos direitos humanos deve ser considerada cuidadosamente. Em muitos casos, são oferecidos pacotes de desmobilização aos ex-combatentes (dos quais pode haver um percentual responsável de violações dos direitos humanos) que são substancialmente mais generosos que as reparações fornecidas às vítimas de violações dos direitos humanos. Isso não só resulta em uma consequência moralmente assimétrica, mas com toda certeza gerará uma grande sensação de injustiça entre as vítimas e as fará menos receptivas à reintegração dos antigos combatentes.

Os programas de depuração também se cruzam com os programas de DDR e podem produzir resultados não previstos. Por exemplo, alguns programas de DDR fornecem ações de treinamento desenhadas para facilitar o ingresso a determinados tipos de trabalho no governo. É provável que os programas de depuração submetam esses indivíduos a uma investigação para verificar sua participação nas violações e se for detectada a responsabilidade poderiam ser excluídos de um posto no governo. Isso causa uma situação em que um programa investe parte dos poucos recursos para treinar um indivíduo para um tipo de trabalho que outro programa o impede de ser aceito.

20 Ver Smith, C., *op. cit.*; Burgess, P., “Justice and Reconciliation in East Timor. The Relationship between the Commission for Reception Truth and Reconciliation and the Courts”, *Criminal Law Forum*, vol. 15, no. 1/2 (2004), pp. 135-158.

3.8. A restauração do Estado de Direito e a necessidade de confrontar uma cultura da impunidade

O fato de que as autoridades nacionais da República Federal de Iugoslávia (e até pouco tempo de seu Estado sucessor, Sérvia e Montenegro) não tenham assumido responsabilidade pelas violações dos direitos humanos ocorridas durante a década de 90 permitiu aos criminosos de guerra exercer uma influência considerável sobre os serviços de segurança do país. Esse caso, por exemplo, permitiu que forças como os ‘Boinas Vermelhas’ atuassem em conivência com os sindicatos responsáveis pelo tráfico de drogas, o tráfico de pessoas e o crime organizado. As atividades dessa rede de conduta criminosa resultaram no assassinato do primeiro ministro sérvio, Zoran Djindjic, um acontecimento que abalou o país inteiro. A lição aparenta ser evidente: o fato de não confrontar os abusos do passado permite aos perpetradores cometer crimes, gerando assim a possibilidade do conflito e a instabilidade contínuos. O trabalho proativo a favor da prestação de contas e a reconciliação auxiliará na erosão de uma cultura da impunidade e no envio de uma mensagem relativa à importância do Estado de Direito.

3.9. A restauração da confiança nas instituições estatais

Após um período de conflito generalizado e violações em massa é de vital importância tomar medidas para reformar as instituições estatais a fim de restaurar a confiança dos cidadãos nelas e no governo em seu conjunto. A restauração da confiança no Estado é indispensável se ele deve cumprir com muitas de suas funções em um nível adequado. Não é possível tratar apropriadamente o crime se os cidadãos não confiam na polícia, como tampouco é possível arrecadar a quantia necessária de impostos se não existe um mínimo de confiança na decência e eficiência do governo. De forma similar, não será possível atrair o capital estrangeiro ou nacional se os investidores não estiverem certos de que o novo regime se compromete com o bom governo e o Estado de Direito.

3.10. A consolidação da democracia

A consolidação da democracia é um componente vital de qualquer projeto de construção da paz pós-conflito. Sabe-se que o restabelecimento das instituições democráticas e a realização de eleições livres não garantem que o país não volte a entrar em conflito, porém, sabe-se que as democracias estão em melhor posição para distribuição de recursos

e confrontação de problemas internos de uma forma tal que funcionam melhor para evitar o conflito e a violação dos direitos humanos.

As comissões da verdade e os tribunais podem cumprir um papel decisivo no fomento da democracia. As comissões podem demonstrar os resultados do governo repressor e não democrático e criar um registro oficial do custo humano da ditadura e da guerra. Ao tornar públicos os abusos ocultos e documentar a magnitude total do sofrimento causado pelo conflito, as comissões da verdade podem fortalecer o apoio público à democracia. O julgamento dos responsáveis por genocídio, crimes de lesa-humanidade, crimes de guerra e outras violações sistêmicas podem auxiliar no estabelecimento não só das responsabilidades individuais, mas também na ruína das instituições antidemocráticas que possibilitaram esses abusos. Esses processos podem diminuir o apoio às práticas e às formas de governo não democráticas e proporcionar aos cidadãos sinais de alerta que permitam opor resistência ao retorno do conflito ou a um regime opressor.

4. Lições dos processos da justiça transicional

Várias lições surgem do exame das diferentes experiências da justiça transicional assim como de sua interseção com os esforços de construção da paz durante o pós-conflito. Em primeiro lugar, é indispensável que as estratégias da justiça transicional partam de um extenso processo de consulta local e que estejam fundamentados nas condições domésticas. Em segundo lugar, o compromisso de estabelecer mecanismos da justiça transicional somente deve ser incorporado a um processo de paz se refletir o desejo genuíno de todas as partes em enfrentar o passado. Os processos de paz não devem determinar excessivamente a forma exata e a natureza dos processos da justiça transicional. Em terceiro lugar, os mecanismos da justiça transicional devem considerar o fortalecimento da capacidade como parte central de seu mandato. Dessa forma, o indicador de seu êxito deve ser a consequência e não o que fazem durante seu período de operação. Em quarto lugar, as estratégias da justiça transicional devem ter a maior abrangência possível e não se centrar somente em uma das partes da justiça transicional como a verdade, a justiça, a reparação, a reforma institucional ou a reconciliação. Por último, os governos posteriores devem eleger seus projetos de maneira sábia e não embarcar naqueles que não possuem a capacidade de implementar. A seguir serão discutidas essas lições com maior detalhe.

4.1. Apropriação local e consulta

Não há dúvida de que a apropriação local e a consulta são indispensáveis para que as instituições da justiça transicional sejam efetivas e conduzam a resultados sustentáveis. A ampliação do campo da justiça transicional, junto à proliferação dos tribunais, as comissões da verdade e os programas de reparação, têm gerado oportunidades e riscos significativos. O risco mais óbvio é que o estabelecimento dessas instituições seja visto como um esforço operacional e tecnocrático, separado de um cuidadoso processo de avaliação do clima político e de consulta às partes interessadas. Como regra geral, nem a comissão da verdade mais diligentemente desenhada será efetiva se não se criou suficiente apoio político e popular antes de seu estabelecimento. Assim, o impacto de um tribunal que funcione bem e forneça uma justiça equitativa em cada caso será reduzido se ele é considerado como uma imposição externa que não se baseia nas concepções nacionais da justiça ou não responde a elas. As comissões da verdade estabelecidas na África do Sul e em Timor-Leste foram produto de um longo processo de consulta e debate local, e sua estrutura e mandato estavam fortemente influenciados pelas opiniões das partes interessadas em nível local. Ainda que a apropriação local não seja por si só uma condição suficiente para o sucesso, fornece às instituições da justiça transicional uma vantagem de vital importância que pode ser utilizada para produzir resultados reais.

O compromisso com a apropriação local deve ser diferenciado do apoio político ou governamental. O fato de que o governo cambojano tenha decidido de forma tardia e ambivalente apoiar o chamado *Tribunal Khmer Rouge* não significa que o tribunal seja produto de uma extensa consulta local ou que goze do apoio popular. Em alguns casos pode ser necessário evitar intervenção direta de governos com um histórico negativo em termos de direitos humanos. É preferível procurar o apoio e a legitimidade em outras fontes tais como as organizações da sociedade civil ou os grupos de vítimas. Não devem ser subestimadas as dificuldades para estabelecer instituições da justiça transicional em locais onde os governos são indiferentes ou hostis. Entretanto, jamais deve ser permitido aos governos exercer o veto nesse sentido.

As comissões da verdade estabelecidas em El Salvador e Guatemala não foram produto de uma longa consulta local e em graus diferentes estavam distanciadas da apropriação e do controle nacionais. No entanto, conseguiram importantes efeitos porque operaram com independência

e integridade e souberam chegar aos grupos de direitos humanos e de vítimas.

Em anos recentes, estabeleceram-se comissões da verdade em mais países e cenários, como parte de uma estratégia que procura desvendar a verdade. Ainda que exista muito a aprender das experiências de outras comissões da verdade, cada uma deve basear-se na consulta local e ser desenhada conforme as necessidades domésticas. O transplante de modelos de um contexto a outro, sem crítica alguma, simplesmente não funciona. Também não devem se estabelecer comissões da verdade com segundas intenções, como tratar de difamar os opositores políticos ou cumprir com as condições exigidas por receber apoio de financiadores, sem que na verdade haja uma tentativa de fazer justiça ou esclarecer a verdade. As comissões da verdade não devem substituir a justiça nem ser acordos convenientes entre a responsabilidade e a impunidade.

4.2. A justiça transicional e os processos de paz

Frequentemente os processos de paz fornecem amplas possibilidades para introduzir compromissos de incluir a justiça transicional no acordo nacional. Ainda que não seja verdade em todos os casos, naqueles onde as partes em conflito e o subsequente processo de paz estiveram envolvidos por violações dos direitos humanos é quando menos essas circunstâncias são cumpridas. Nesses casos, todos os atores podem estar de acordo em que não lhes convém pensar demais nas violações dos direitos humanos passadas e nesse sentido o acordo de paz pode acabar no esquecimento e na impunidade. Nessas ocasiões em que as partes decidem introduzir questões da justiça transicional no acordo, é preciso evitar uma série de perigos.

Primeiro, os mecanismos, como as comissões da verdade, não devem ser introduzidos para contrariar as decisões de conceder anistias ou como tentativas para garantir um determinado grau de aceitabilidade superficial em um acordo que principalmente pretende soterrar o passado e negar às vítimas seu direito à justiça, à verdade e à reparação. Esse foi o caso do Acordo de Paz de Lomé que procurou colocar um ponto final no conflito armado interno em Serra Leoa. Que a comissão da verdade de Serra Leoa tenha conseguido alguns efeitos pode atribuir-se em parte ao fato de que não se tenha respeitado a anistia geral incluída no acordo e a que se tenha criado a Corte Especial de Serra Leoa para julgar os que carregavam a maior culpa pelas violações dos direitos humanos. Se isso não tivesse

acontecido, a Comissão teria operado num clima de absoluta impunidade e seria vista como uma tentativa inútil de disfarçar ou compensar esse fato, por parte dos subscritores do Acordo de Paz de Lomé.

Segundo, há o perigo de que as disposições de um acordo de paz tentem estabelecer em demasia a forma e a natureza de uma futura justiça transicional. Na Libéria e na República Democrática do Congo (DRC) os acordos de paz forneciam detalhes demais relativos à composição das comissões da verdade estabelecidas em ambos os países. A proposta relativa aos integrantes das comissões refletia a composição das partes nos diálogos de paz, submetendo assim esses organismos a uma fragmentação política na qual a decisão da participação não era baseada na integridade, na independência ou no compromisso com os direitos humanos, mas na lealdade a um partido político em especial. Os diálogos de paz podem ser indispensáveis para dar fim a um conflito e criar um programa para a paz sustentável, mas poucas vezes são idôneos para decidir sobre os detalhes dos processos que confrontam o passado, exatamente porque esses processos não devem ser politizados.

4.3. O fortalecimento da competência

Uma tentativa para desenvolver e colocar em prática uma estratégia da justiça transicional deve enfatizar o fortalecimento da capacidade dos atores e das instituições locais. Os financiadores internacionais contribuíram com 10 milhões de dólares por ano durante cinco anos (1997-2002) após o genocídio em Ruanda a fim de apoiar os julgamentos nacionais. Nesse período, o governo realizou quase sete mil julgamentos²¹. A credibilidade desses julgamentos diminuiu pela proteção inadequada do devido processo, pela politização e pelas condições pobres de detenção. Alguns desses problemas poderiam ser remediados ou aliviados com recursos adicionais ou com uma distribuição adequada deles. Em um período similar, a ICTR recebeu cerca de 400 milhões de dólares para que realizasse seus processos, que resultaram em menos de 10 condenações finais e contribuíram muito pouco para o fortalecimento da competência judiciária e política em Ruanda²².

21 Para um relato da preparação e da estrutura dos processos judiciais domésticos em Ruanda, ver Sennett, P. H. *et al.*, “Working with Rwanda Toward the Domestic Prosecution of Genocide Crimes”, *St. John’s Journal of Legal Commentary*, vol. 12, no. 2 (Primavera de 1997), pp. 425-447.

22 Ver Schabas, W. A., “The Rwanda Case: Sometimes It’s Impossible”, Bassinouni, M. (ed.), *Post Conflict Justice* (2002), pp. 499-522.

4.4. Estratégias compreensivas

Cinco anos atrás reinava a concepção errada de que somente podia ou devia ser gerada uma iniciativa institucional em resposta às atrocidades em massa. Hoje em dia é reconhecido, de forma quase unânime, que os julgamentos, as comissões da verdade, os programas de depuração e aqueles de reparação são quase sempre complementares e que, por consequência, podem ser estabelecidos concomitantemente. Portanto, é importante examinar se essas instituições podem interagir e em que forma poderia fazê-lo. As comissões da verdade devem proporcionar informação aos tribunais para auxiliar nos julgamentos? Os programas de depuração devem fornecer informação às comissões da verdade para ajudá-las a gerar um quadro geral de causas, natureza e magnitude das violações dos direitos humanos? Como devem se relacionar os programas de reparação com as demandas civis? Esse é um campo de estudo imensamente importante²³.

4.5. Alto capital moral, baixa capacidade burocrática

Ackerman cunhou a frase segundo a qual as democracias emergentes têm um “alto capital moral, mas uma baixa capacidade burocrática”. Isso quer dizer que os regimes pós-conflito muitas vezes passam por um período caracterizado por altos níveis de apoio popular e de confiança, logo após a transição. Frequentemente, isso lhes fornece suficiente capital para empreender iniciativas importantes para confrontar um passado de abusos. Entretanto, ao formular e por em prática essas estratégias, os regimes devem levar em conta a diferenciação entre o que é desejável e o que é possível. É possível que os novos regimes careçam da competência humana e econômica para tornar realidade esses admiráveis objetivos consignados nas políticas (julgamentos fortes, reparações completas, depuração rigorosa). O capital moral pode desaparecer rapidamente e a velha guarda pode retomar a iniciativa se os novos regimes prometem mais do que podem cumprir.

23 Como mencionado anteriormente, a relação entre a Comissão da Verdade e a Corte Especial em Serra Leoa apresenta um caso de estudo interessante sobre a potencial tensão entre a Comissão da Verdade e outras reações às atrocidades do passado. Para uma discussão interessante sobre este tópico ver, Schabas, W. A., “Amnesty, the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone”, *U. C. Davis Journal of International Law & Policy*, vol. 11, no. 1 (2004), pp. 145-169; Schabas, W. A., “A Synergistic Relationship: the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone”, *Criminal Law Forum*, vol. 15, no. 1/2 (2004), pp. 3-54.

5. Conclusão e sugestões de políticas

Partindo do estudo de campo da justiça transicional e da análise das tentativas pela construção da paz no pós-conflito, podemos extrair as seguintes conclusões e sugestões de políticas:

- Existem alguns pontos de distanciamento entre os mecanismos da justiça transicional e outros aspectos da construção da paz pós-conflito. A relação entre os programas de DDR e a justiça transicional requerem uma análise mais rigorosa, principalmente porque esses programas têm o potencial de se complementar ou de se arruinar mutuamente, dependendo da forma em que se organizem.
- No passado, os ativistas focavam suas forças em convencer os governos que estavam despreparados a iniciar ações para a implantação de políticas da justiça transicional. Hoje é muito mais factível que os governos se antecipem ou respondam à pressão e adotem medidas pela metade (tais como tribunais politizados ou comissões da verdade frágeis) que podem parecer legítimas na superfície mas que são na realidade tentativas cínicas de evadir a responsabilidade de confrontar o passado. Isso significa que os ativistas, os governos, assim como os financiadores, devem fazer uma análise minuciosa dos esforços e empreender refinadas defesas de seus projetos a fim de garantir que somente se respaldem ou promovam as tentativas genuínas.
- Em geral, o fortalecimento das obrigações legais internacionais e o crescente consenso normativo segundo o qual as violações graves dos direitos humanos devem se resolver têm feito com que não se dê ênfase à questão de confrontar ou não o passado, mas sim sobre como confrontá-lo. Isso cria possibilidades extraordinárias para examinar a intersecção entre a justiça transicional e a construção da paz pós-conflito em uma série de contextos diferentes, assim como para estabelecer boas práticas com base em uma análise comparativa de políticas. Esse processo não pode limitar-se a transplantar um modelo bem sucedido de um entorno a outro, mas deve explorar os fatores que fizeram com que o modelo funcionasse e verificar se eles se aplicam em outras situações.

- As comissões da verdade devem dedicar mais energia a assegurar que suas recomendações sejam detalhadas e específicas na maior medida do possível. Com muita frequência os relatórios das comissões envolvem sugestões gerais que são extremamente amplas e óbvias e possuem pouco impacto prático. As comissões devem fazer sugestões que fortaleçam o vínculo entre confrontar o passado e a tarefa de construir uma paz sustentável. As estratégias da justiça transicional devem ser formuladas de forma tal que incorporem ímpeto e força às tentativas pela construção da paz em um período de pós-conflito.
- Os financiadores devem compreender as estratégias da justiça transicional e a construção da paz pós-conflito como esforços complementares. Ambos exigem financiamento sustentável e coordenado. Alguns financiadores consideram que a construção da paz é uma iniciativa mais segura e com menos controvérsias que as iniciativas da justiça transicional e, por isso, estão menos propensos a respaldar as últimas. Esse é um foco contraproducente dado que as estratégias da justiça transicional tendem a reforçar a construção da paz pós-conflito.
- Os enfoques da justiça transicional e de construção da paz pós-conflito devem ser holísticos e integrados na maior medida do possível. Enfatizar demais qualquer dos aspectos de cada uma dessas estratégias ou, pelo contrário, deixar algum de lado, fará com que o esforço global se torne menos efetivo.
- Os mecanismos da justiça transicional devem ser incorporados aos acordos de paz somente se refletirem um desejo genuíno de confrontar o passado, opondo-se a uma tentativa superficial para evadir a responsabilidade. Os acordos de paz que implicam um verdadeiro compromisso de confrontar o passado devem conseguir um equilíbrio entre explicitar esse compromisso dentro de seu acordo escrito e não especificar detalhes, que surgirão de um processo posterior de consulta nacional.