

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Luana Hordones Chaves

**A ONU EM FACE DO RELATIVISMO CULTURAL: A ATUAÇÃO
DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS
DIREITOS HUMANOS (ACNUDH) E SEU ESCRITÓRIO
(EACNUDH) EM PAÍSES MUÇULMANOS**

Belo Horizonte
2016

Luana Hordones Chaves

**A ONU EM FACE DO RELATIVISMO CULTURAL: A ATUAÇÃO DO ALTO
COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS
(ACNUDH) E SEU ESCRITÓRIO (EACNUDH) EM PAÍSES MUÇULMANOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Renan Springer de Freitas

Belo Horizonte
2016

**A ONU EM FACE DO RELATIVISMO CULTURAL: A ATUAÇÃO DO ALTO
COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS
(ACNUDH) E SEU ESCRITÓRIO (EACNUDH) EM PAÍSES MUÇULMANOS**

Luana Hordones Chaves

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Doutora em Sociologia.

_____ pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Renan Springer de Freitas – FAFICH/UFMG (Orientador)

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis – FAFICH/UFMG

Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes – FAFICH/UFMG

Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez – UFGD

Prof. Dr. Otavio Soares Dulci – PUC Minas

Belo Horizonte
2016

Dedico esta tese a meu padrinho, Doutor Antônio Hamilton Chaves.

À sua trajetória exemplar e ao seu apoio, serei eternamente grata.

Com admiração e saudades.

AGRADECIMENTOS

Chega ao fim uma trajetória que me reservou tantos desafios, como muitos aprendizados. Em março de 2012 eu me matriculava, como doutoranda, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Esta nova etapa era fruto de muitos esforços concentrados. Fundamentalmente dos esforços dos meus pais, com suas renúncias para que minha escolarização fosse prioridade em um contexto socioeconômico de poucas possibilidades. Cumprido o trajeto, reitero: a eles minha gratidão de toda a vida!

Dito isso, agradeço a importante contribuição da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais para a realização desta pesquisa. E não menos importante, agradeço também a valiosíssima orientação do Professor Doutor Renan Springer de Freitas.

De maneira mais que especial, agradeço ao Thiago por todo o apoio durante esses anos juntos. Por ter feito do meu projeto de vida o “nosso projeto”, muito obrigada! Seu amor e sua parceria foram essenciais para que isso tudo se concretizasse.

Agradeço, ainda, aos bons encontros que o doutorado me proporcionou. Foi uma honra compartilhar essa época com os amigos do Departamento de Sociologia. E dentre tantos encontros, alguns em especial fizeram com que muitas das dificuldades desse processo pudessem ser superadas com alegria. Agradeço, com enorme carinho, aos amigos e companheiros de jornada Natália, Isis, Ana Flávia, Valéria, Victor e Vinícius. Às queridas professoras Ludmila Ribeiro e Léa Perez, agradeço toda ajuda dispensada.

Aos professores que participaram da banca de defesa do projeto, Alexandre Cardoso e Dawisson Lopes, pelas contribuições a este trabalho, muito obrigada. De antemão, agradeço também aos professores que aceitaram compor a banca de defesa da tese, Otavio Soares Dulci, Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Dawisson Belém Lopes e Matheus de Carvalho Hernandez, por suas leituras interessadas e pela disposição em contribuir para esse processo da pesquisa.

Encerrando meus agradecimentos, gostaria de mencionar minha imensa gratidão a Deus. Por todo amparo providenciado e por todas as graças por Ele concedidas para que tudo se encaminhasse da melhor maneira possível.

E chego ao final desta trajetória com uma benção ainda maior: gerando meu primeiro filho. Theo, obrigada por me ajudar a cumprir os duros compromissos desses últimos meses com força e paciência!

“De quem herdara Malvina esse amor à vida, essa ânsia de viver, esse horror à obediência, a curvar a cabeça, a falar baixo na presença de Melk? Dele mesmo talvez. Odiara desde cedo a casa, a cidade, as leis, os costumes. A vida humilhada da mãe a tremer ante Melk, a concordar, sem ser consultada para os negócios. [...] Malvina jurara, apenas mocinha, que ela não seria assim. Não se sujeitaria. Melk fazia-lhe vontades, por vezes ficava a estudá-la, cismando. Reconhecia-se nela, em certos detalhes, no desejo de ser. Mas a exigia obediente. Quando ela lhe dissera querer estudar ginásio e depois faculdade, ele decretara: - Não quero filha doutora. Vai pro colégio das freiras, aprender a costurar, contar e ler, gastar seu piano. Não precisa de mais. Mulher que se mete a doutora é mulher descarada, que quer se perder. Dera-se conta da vida das senhoras casadas, igual à da mãe. Sujeitas ao dono. Pior que freira. Malvina jurava para si mesma que jamais, jamais, nunca se deixaria prender”.

(JORGE AMADO, “Gabriela Cravo e Canela”)

RESUMO

Desde que a proposta de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi formulada no âmbito das Nações Unidas, há um amplo debate político e acadêmico acerca da pertinência de falar em direitos universais. Controvérsias acerca da universalidade deste documento fizeram com que alguns posicionamentos relativistas se destacassem desde então. Alinhada a este esforço de relativização da suposta validade universal da Declaração da ONU está a Declaração de Direitos do Homem no Islã: documento assinado por diversos países do mundo muçulmano em que a ONU atua em defesa dos Direitos Humanos. Esta pesquisa examina o modo com que a ONU, por meio da atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e de seu Escritório (ACNUDH/EACNUDH) nesses países, lida com questões de relativismo cultural no que diz respeito aos direitos de liberdade de expressão e de religião, especificamente.

Palavras-chave: Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH); Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (EACNUDH); direitos humanos; países muçulmanos; relativismo cultural.

ABSTRACT

Since the proposal for a Universal Declaration of Human Rights was formulated at the United Nations by the end of the Second World War, there is a broad political and academic debate about the suitability of speaking in universal rights. Controversies about the universality of this document caused some relativist positions to stand out since then. In line with this attempt to relativize the supposed universal validity of the UN Declaration, there is the Human Rights Declaration in Islam: document signed by several countries of the Muslim world in which the UN acts in defense of human rights. This research examines the way in which the UN, through the work of The United Nations High Commissioner for Human Rights and its Office (UNHCHR /OHCHR) in these countries, deals with cultural relativism issues concerning the rights of freedom, of expression and of religion, specifically.

Key-Words: United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR); Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR); human rights; Muslim countries; cultural relativism.

SUMÁRIO

A ONU em face do relativismo cultural: o caso dos direitos de liberdade de expressão e de religião no Islã.....	10
Considerações acerca da teoria de regimes internacionais.....	14
A atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH) em países de maioria muçulmana.....	16
1. Organização das Nações Unidas e Organização de Cooperação Islâmica: desenho de pesquisa.....	23
1.1 A Conferência de Viena, o debate sobre a universalidade dos direitos humanos, e a criação do ACNUDH.....	23
1.2 ACNUDH/EACNUDH: algumas considerações.....	31
1.3 A Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas.....	33
1.4 Documentos de Direitos Humanos no mundo muçulmano.....	36
1.5 A Organização de Cooperação Islâmica.....	42
2. Pesquisa documental.....	46
2.1 Os Relatórios Anuais.....	46
2.2 Discursos, comunicados à imprensa e editoriais de opinião.....	51
2.3 Informes do ACNUDH/EACNUDH para o Conselho de Direitos Humanos.....	55
2.4 Revisão Periódica Universal.....	63
2.5 Procedimentos Especiais.....	70
3. Como o ACNUDH/EACNUDH veicula sua atuação em países de maioria muçulmana.....	79
3.1 ACNUDH/EACNUDH incorpora, em alguma medida, o relativismo dos países muçulmanos.....	80
3.2 ACNUDH/EACNUDH ignora, muitas vezes, as divergências com relação à atuação e às normas das Nações Unidas.....	82
3.3 ACNUDH/EACNUDH reafirma, com frequência, as normas internacionais das	

Nações Unidas diante de dissensos.....	83
3.4 ACNUDH/EACNUDH também enfrenta o relativismo cultural.....	85
3.5 O enfrentamento como reação de países muçulmanos frente a ONU.....	86
Considerações finais.....	89
Referências bibliográficas.....	93

A ONU em face do relativismo cultural: o caso dos direitos de liberdade de expressão e de religião no Islã

Datada de 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos¹ suscita, desde a fase de elaboração do documento, discussões sobre a própria ideia de que é pertinente postular a existência de direitos “universalmente válidos”.

Em um momento inicial, as discussões tomaram forma no confronto entre as duas superpotências em disputa na Guerra Fria. Nesse cenário, a crítica ao reivindicado caráter universal da declaração da ONU partiu da União Soviética e se caracterizou pela demanda por uma maior inclusão de direitos econômicos, sociais e culturais no referido documento. Durante o período da Guerra Fria tem-se, assim, uma polarização dos discursos acerca do significado político dos direitos humanos encabeçados pelos dois grandes atores dessa disputa. Por um lado, os Estados Unidos defendiam a universalidade da Declaração de 1948, cujo caráter é essencialmente liberal e, por outro, a URSS criticava a validade universal do documento, justamente por causa de sua essência liberal.

As Nações Unidas tiveram que lidar com tal controvérsia ao tentar formular um documento que vinculasse os Estados à proteção e defesa dos Direitos Humanos. Sem consenso para a elaboração de um só documento de direitos humanos vinculatórios, o debate acerca do caráter universal da Declaração de 1948, nesse momento histórico, resultou na elaboração de dois Pactos em 1966: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Em um segundo momento, a controvérsia em torno da validade universal da Declaração de Direitos Humanos da ONU tomou outra característica. Outros atores e outras vozes se inseriram no debate internacional criticando a pretensão de universalidade do documento de 1948. Refiro-me, nesse caso, principalmente às iniciativas do mundo muçulmano.

O modo em que o mundo muçulmano se inseriu no debate de direitos humanos ganha destaque. Representantes do mundo muçulmano chegaram a criar uma declaração de direitos do homem em contraposição à proposta das Nações Unidas. Foi a partir da década de 1980 que declarações de direitos humanos embasadas na religião islâmica

¹ No decorrer desta tese, Direitos Humanos escrito com letras maiúsculas refere-se à Declaração de Direitos Humanos da ONU.

foram formuladas. Tem-se, então, um posicionamento de relativização dos Direitos Humanos advindo de muçulmanos de diversos países do mundo.

Essa relativização não consistiu, como havia sido anteriormente, em reivindicar a inclusão e/ou exclusão de determinados direitos da Declaração de 1948. Tratava-se, agora, de rejeitar a pretensão de universalidade da Declaração sob o argumento de que aquilo que se pretendia “universal” era, na verdade, apenas “ocidental”. Essa crítica levou à elaboração de documentos alternativos de direitos humanos. No caso, uma leitura islâmica desses direitos.

Isso culminou na formulação da denominada Declaração dos Direitos do Homem no Islã. Com uma primeira reunião sobre o tema em 1978, durante a década de 1980 representantes de países muçulmanos se reuniram para preparar um documento de direitos humanos. Este, assinado pela Organização da Conferência Islâmica (OCI), foi adotado pelos Ministros do Exterior da OCI: “um cartel que congrega a maioria dos Estados de tradição muçulmana” (PACE, 2005, p. 340). Tal documento foi elaborado por representantes estatais a fim de alinhar o paradigma de direitos humanos com a religião islâmica e, dessa maneira, apresentar aos Estados membros da OCI uma suma de orientações que cada governo deveria seguir no trato dos direitos do homem no mundo muçulmano.

Depois de um longo processo de elaboração, foi na década de 1990 que países muçulmanos apresentaram, em conjunto, uma releitura dos direitos do homem, tal como proposta pelas Nações Unidas em 1948. Trata-se de uma (re)definição do que seriam os direitos do homem para o Islã. A proposta a que me refiro relativiza os direitos humanos caracterizando-os e particularizando-os a partir de termos islâmicos.

Alinhada, pois, ao esforço de relativização dos Direitos Humanos, data de 1990 a Declaração dos Direitos do Homem no Islã, também conhecida como Declaração do Cairo.

A Declaração do Cairo, assinada pelos ministros das Relações Exteriores dos Estados membros da Organização da Conferência Islâmica em 1990, pode ser interpretada, por isso, como o sinal de um duplo reconhecimento, por um lado, da autoridade moral da ONU e, por outro, das razões dos movimentos sociais de reivindicação e tutela dos direitos humanos, presentes em muitos países muçulmanos. A Declaração representa o ponto de chegada de uma longa e sofrida caminhada. A elaboração demorou mais de uma década e é fruto de uma negociação entre os líderes dos Estados, empenhados na defesa intransigente da Lei corânica, e os expoentes de

governos mais abertos a uma interpretação modernista da mesma Lei (PACE, 2005, p. 339).

Formulada nos termos da declaração da ONU, a Declaração do Cairo exprime exemplarmente o modo como a ideia de universalidade do paradigma dos Direitos Humanos veio a ser relativizada. É significativa a iniciativa de elaboração de outro documento de direitos do homem – o homem islâmico –, dentro de uma organização internacional – a Organização da Conferência Islâmica –, ao invés de uma tentativa de modificar a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O homem no Islã, de acordo com a Declaração do Cairo, é sujeito de direitos que, em partes não condiz com os direitos dos homens declarados “universais” em 1948. Nesse sentido, vale enfatizar que há dissensos relevantes entre as duas declarações no que diz respeito principalmente às questões de gênero, à liberdade religiosa e à liberdade de expressão. Os direitos à liberdade de religião e os direitos à liberdade de expressão declarados pelas Nações Unidas não são compartilhados, de acordo com a Declaração do Cairo, de forma integral pelo homem no Islã. Apostasia e blasfêmia, que podem ser consideradas crimes de acordo com as leis islâmicas, são dois pontos centrais quando se trata de dissensos entre o documento da ONU e o documento da OCI.

As Nações Unidas tiveram que lidar com as controvérsias advindas do mundo muçulmano no que se refere à validade universal dos Direitos Humanos. A ONU tomou conhecimento oficialmente da Declaração do Cairo durante a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993. Foi nessa ocasião que a Declaração do Cairo foi apresentada à comunidade internacional, especificamente em um evento organizado pelas Nações Unidas para tratar da defesa dos Direitos Humanos tais como postos em 1948.

A Conferência de Viena foi o maior evento internacional dedicado à temática dos direitos humanos da história, com participação de mais de 170 delegações de Estados e um grande número de ONGs. E mesmo sem ser pauta da organização do evento, foi na Conferência de Viena que os discursos pautados no relativismo cultural repercutiram oficial e publicamente nas Nações Unidas.

Juntamente com a apresentação da versão islâmica de direitos humanos, contida na Declaração do Cairo, foram apresentadas, por delegações do leste da Ásia, críticas ao ideal de universalidade presente no documento de 1948, a partir do que se denominou ‘Valores Asiáticos’. Tal debate levantado na Conferência – que será exposto na primeira

parte deste trabalho – ressalta as particularidades regionais que a Declaração Universal de Direitos Humanos deixa de contemplar, relativizando, portanto, a pretensão de universalidade de tal documento.

No âmbito político as posições relativistas podem ser exemplificadas com as reivindicações do bloco soviético durante a Guerra Fria, assim como a partir de propostas de leituras islâmicas de direitos humanos que contestam a universalidade da declaração da ONU.

Na academia, embora os direitos dos homens internacionalmente reconhecidos tivesse sido tema de pensamento de muitos intelectuais desde a formulação da Declaração das Nações Unidas, foi a partir da década de 1990 que as discussões entre relativistas e universalistas começaram a fazer parte, quase que obrigatoriamente, das análises sobre os direitos humanos.

Sem a pretensão de entrar no debate acadêmico sobre a pretensão de universalidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos, este trabalho se dedica a examinar o modo como a ONU veicula sua atuação em casos de relativismo cultural no exercício de proteção e promoção dos Direitos Humanos em países muçulmanos. Especificamente em países muçulmanos signatários da Declaração do Cairo.

Uma vez que a recusa em aceitar acriticamente a proposta de uma declaração universal de direitos do homem reverbera na própria ONU, de alguma maneira a organização procura compatibilizar posições de relativismos culturais com a sua atuação em defesa desses direitos em diversos países. Esta pesquisa vai nessa direção.

As Nações Unidas, atuando em defesa dos Direitos Humanos em países que recusam a universalidade da Declaração de 1948, têm que lidar com tal recusa em alguma medida. Para o seu exercício de proteção e de promoção dos Direitos Humanos, a ONU conta com uma organização específica que vai tratar também, e inevitavelmente, desse tipo de questão: o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório (ACNUDH/EACNUDH).

O posto de Alto Comissário (ACNUDH) juntamente com seu Escritório (EACNUDH) configuram uma organização internacional (ACNUDH/EACNUDH) que centraliza as iniciativas de direitos humanos das Nações Unidas.

Uma vez que o próprio termo “Direitos Humanos Universais” é objeto de controvérsia para determinados países do mundo muçulmano, a aplicação desses direitos coloca certos problemas para a ONU. Tendo em vista isso, a atuação do ACNUDH/EACNUDH me interessa na medida em que é esta a organização das Nações

Unidas que vai lidar com a recusa em aceitar a validade universal dos Direitos Humanos na prática.

Ao tratar de países islâmicos, especificamente daqueles que assinaram a Declaração do Cairo, tal recusa se dá especificamente em duas questões: os direitos de liberdade de religião e de expressão. A Declaração do Cairo não reconhece como “universais” os direitos de renunciar à religião e de insultar símbolos sagrados.

A atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e de seu Escritório (EACNUDH) em países signatários da Declaração do Cairo refere-se, nesse sentido, a uma tentativa da ONU em lidar com a presença de outras interpretações de direitos do homem no seu exercício de defesa da proteção e da promoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nesse caso, blasfêmia e apostasia são, pelas razões acima descritas, desafios específicos para essa incorporação do relativismo cultural.

Esta pesquisa trata exatamente disso: com relação ao direito de religião e de expressão, como atua o ACNUDH/EACNUDH em países membros da OCI quando as duas interpretações de direitos humanos – presentes na Declaração da ONU e na Declaração do Cairo – entram em conflito?

A preocupação com o ACNUDH/EACNUDH neste trabalho deve-se, portanto, ao fato dessa ser a primeira organização internacional que se dispõe a enfrentar o relativismo de alguma maneira. Dito de outro modo, trata-se de como a ONU veicula sua atuação em defesa dos Direitos Humanos em territórios em que há tensões entre as normas de liberdade de expressão e de liberdade de religião que o ACNUDH/EACNUDH defende e as normas estabelecidas pela OCI com base nos princípios islâmicos.

Considerações acerca da teoria de regimes internacionais

Para os fins a que se dispõe esta pesquisa, algumas considerações acerca da teoria de regimes internacionais são válidas.

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os

procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012).

Nesse sentido, são os princípios e as normas que fornecem as características básicas definidoras de um regime. Se, juntamente com princípios e normas, regras e procedimentos de tomadas de decisões de um regime tornam-se menos coerentes ou se há, em algum momento, uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros, tal regime enfraqueceu.

Não se trata, neste estudo, de analisar se há, ou não, certo enfraquecimento do regime de Direitos Humanos em curso. Todavia, se há, por parte de países de maioria muçulmana, certa relativização dos direitos humanos, é porque o regime internacional de Direitos Humanos posto pela ONU tem sido alvo de questionamentos e ponderações de cunho cultural. Tendo isso em vista é que Krasner (2012) levanta, em seu texto, a questão da soberania dos Estados. Sendo os Estados soberanos os únicos atores com direitos ilimitados de ação no sistema internacional, declarações de outras agências são sujeitas a desafios. Tal como a Declaração de 1948, cujo princípio da universalidade é um importante desafio – tanto dentro como fora do Ocidente – visto os inúmeros casos de violação dos direitos do homem acordados pelas Nações Unidas.

Mas, nesse sentido, pondera Reis:

Embora o Estado continue a existir e a ser o depositário da soberania, esta se torna muito mais condicional do que antes, dependendo do consentimento interno e do respeito externo. O sistema internacional é, cada vez mais, composto de outras instituições políticas, indivíduos, grupos, instituições internacionais e empresas (REIS, 2006, p. 39).

E em caso de violação aos Direitos Humanos, a eficácia da política internacional de direitos humanos é bastante questionada. Do ponto de vista de sua efetividade, os pactos e as convenções internacionais relativos aos direitos humanos são considerados componentes de um regime de *soft law*, visto os poucos mecanismos efetivos de execução. Como aborda Reis (2006), no caso da condenação de um Estado, o que acontece, em última instância, é um “constrangimento político e moral”, a menos que a Assembleia Geral da ONU decida acionar o Conselho de Segurança, o que é uma situação extraordinária no campo das Nações Unidas.

Se um caso de violação de direitos humanos for considerado uma possível ameaça à paz e à segurança internacionais, o Conselho pode decidir por uma série de medidas de coerção, como a imposição de embargos comerciais, autorização do uso da força e, em alguns casos, a criação de um tribunal penal internacional. A decisão final é sempre do Conselho (REIS, 2006, 38).

E, não se trata aqui, de discutir a eficácia do regime internacional de Direitos Humanos, mas tão somente sublinhar que a ONU não conta com mecanismos de coerção para o seu cumprimento.

Criado em 1994 com a finalidade de articular as ações das diversas agências da ONU que lidam com o tema, o Alto Comissário dos Direitos Humanos e seu Escritório faz parte desse regime internacional de Direitos Humanos de maneira destacada.

Assim, a década de 1990 caracterizar-se-ia [...] por um duplo processo: de um lado, existe um avanço no reconhecimento e na proteção dos direitos humanos e, “por outro lado, a situação política internacional mostra como essas relações estão ainda indefinidas, dada a proteção internacional seletiva dos direitos humanos, submetidas aos interesses geopolíticos das principais potências, assim como as reações de suas lideranças e de grupos políticos fundamentalistas, nacionalistas e defensores de outros particularismos, que contestam mudanças mais profundas no campo dos Direitos Humanos” (KOERNER, 2002, p. 89 apud REIS, 2006, p. 37).

É diante desse processo de construção da legitimidade do regime internacional de Direitos Humanos, tendo em vista as diversas culturas e a inserção de outros grupos no debate sobre a validade da Carta da ONU, que esta tese se situa. Diante de certo conflito de legitimidades, a presente pesquisa se dispõe a tratar, em alguma medida, das tensões entre a legitimidade das Nações Unidas e a legitimidade do Islã no trato com os direitos de liberdade de expressão e de religião em países de maioria muçulmana.

A atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH) em países de maioria muçulmana

Foi na II Conferência Mundial para os Direitos Humanos, em 1993 em Viena, que a criação do cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos foi considerada oficialmente pelas Nações Unidas. No documento final da Conferência foi incluída a necessidade da Assembleia Geral tratar como pauta prioritária a criação de um cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH²).

² Segundo Hernandez (2015, p. 13) “Em português, geralmente a organização é chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Entretanto, a expressão *Alto Comissariado* é ambígua e não possui correspondentes nas línguas oficiais da ONU. Ela é ambígua na medida em que não permite diferenciar o posto individual aprovado em 1993, o ACNUDH, de seu escritório surgido em 1997, o EACNUDH. Como o mandato aprovado pelos Estados em 1993 instituiu um posto individual e não um escritório propriamente dito, chamá-lo de Alto Comissariado ou de EACNUDH seria impreciso e incoerente diante do processo político de negociações. Por outro lado, chamá-lo apenas de ACNUDH

A criação do ACNUDH foi repassada à Assembleia Geral nessa ocasião porque a recomendação direta no seu documento final da Conferência foi inviabilizada justamente em virtude das tensões que os debates sobre a universalidade dos Direitos Humanos provocaram no ambiente político do evento. A própria ideia de existir direitos humanos passíveis de uma “declaração universal”, tal como consta do título da Declaração de 1948, foi apresentada como tema de discussão. Essa ideia parecia, para alguns, incompatível com demandas referentes à diversidade cultural.

Apesar da ausência de consenso sobre a existência do que poderia ser chamado de direitos humanos universais e das controvérsias acerca da proposta de um posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos na Conferência de Viena, em dezembro de 1993 o ACNUDH foi criado com a aprovação da Assembleia Geral. O ACNUDH iniciou suas atividades em 1994 e três anos depois foi criado o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (EACNUDH), atuando em diversos setores e composto por um quadro de funcionários dispostos de modo hierárquico. Como dito, o cargo de Alto Comissário (ACNUDH) juntamente com seu Escritório (EACNUDH) conformam uma organização internacional (ACNUDH/EACNUDH) que centraliza as iniciativas de direitos humanos das Nações Unidas. É da atuação desta organização que este trabalho trata. Mais especificamente de como tal organização torna público sua atuação através de documentos oficiais.

Em face do exposto, a pergunta que se coloca é: dada a ausência de consenso do caráter de universalidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos, expressa em 1993 na Conferência de Viena, como se dá a atuação do ACNUDH/EACNUDH em países que põem em xeque a própria ideia de direitos humanos universais?

Se pensarmos em países de maioria islâmica, esses dissensos são de tal ordem que em 1990, na cidade do Cairo, foi assinada a Declaração dos Direitos do Homem no Islã na qual é garantida a supremacia das leis religiosas em caso de controvérsias entre os direitos expostos pela ONU e os direitos humanos de acordo com a leitura islâmica.

Como citado anteriormente, entre o documento de direitos humanos da OCI e a declaração da ONU há divergências relevantes no que diz respeito à supremacia das leis religiosas *versus* a liberdade religiosa e de expressão. Neste caso, apostasia e blasfêmia

eclipsaria o surgimento inesperado de uma institucionalidade mais robusta, o EACNUDH. ACNUDH e EACNUDH conformam uma unidade institucional peculiar [...]” Tendo isso em vista, tal como Hernandez, “Ao longo da tese, o uso de *ACNUDH* refere-se ao posto individual. O uso de *EACNUDH* refere-se ao escritório composto de funcionários e dispostos de modo hierárquico em diferentes setores. E *ACNUDH/EACNUDH* refere-se a esse compósito político que conforma uma institucionalidade internacional” (2015, p. 13).

representam casos limites na tentativa do ACNUDH/EACNUDH em lidar com relativismo cultural no exercício da ONU de promover e proteger os Direitos Humanos no mundo muçulmano.

Nesse sentido, a atuação do ACNUDH/EACNUDH em alguns países de maioria islâmica, está vinculada ao esforço de compatibilizar preceitos religiosos com a ideia de direitos humanos universais. Tendo em vista isso, o objetivo deste trabalho é justamente saber como esse esforço se dá; ou seja, posto que dissensos aparecem com frequência nos documentos que relatam a atuação do ACNUDH/EACNUDH, a esta pesquisa interessa saber como que o próprio ACNUDH/EACNUDH lida com esses dissensos, tendo em vista a publicação de documentos pela organização.

Como dito, assinada em 1990 pela Organização de Cooperação Islâmica e de grande importância dentre os documentos de direitos humanos do mundo muçulmano, a Declaração do Cairo não deixa dúvidas quanto à supremacia das leis religiosas (a xaria). Quando se trata de temas caros ao mundo muçulmano com relação ao Ocidente, como liberdade de expressão e de religião, os artigos fazem referência aos princípios da xaria e à natureza intocada do Islã, respectivamente. Pensando em casos limites de relativismo cultural como a blasfêmia e a apostasia, os quais podem ser considerados crimes (tendo em vista interpretações da lei islâmica) em alguns países, pretendo com esta pesquisa analisar como essas questões aparecem nos documentos públicos que relatam as atividades do ACNUDH/EACNUDH no mundo muçulmano.

Dentre os países de maioria islâmica, elegi os membros da Organização de Cooperação Islâmica nos quais há escritórios nacionais do ACNUDH/EACNUDH: Tunísia, Guiné, Palestina, Mauritânia, Iêmen, Uganda e República do Togo; naqueles em que há sedes regionais: Líbano, Senegal, Quirguistão e Camarões; e nos países partes do escritório regional do Sudeste da Ásia: Brunei, Malásia e Indonésia³.

O recorte de países membros da Organização de Cooperação Islâmica (OCI) se explica pelo fato de que o recente Estatuto da Comissão de Direitos Humanos da OCI assegura a cooperação com as Nações Unidas, ao mesmo tempo em que reafirma a Declaração do Cairo.

A decisão de pesquisar a atuação do ACNUDH/EACNUDH se justifica não apenas pela controvérsia que se formou sobre a proposta de criação do posto de Alto

³ Exclui, apesar de serem membros da OCI, os países em que as operações de campo do ACNUDH/EACNUDH são de Missão de Paz e de Conselheiros de Direitos Humanos: Chade, Somália, Líbia, Níger, Azerbaijão, Tadjiquistão, Serra Leoa, Iraque, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Maldivas e Mali.

Comissário na Conferência de Viena, quando a ideia de universalidade foi posta em xeque impedindo o consenso necessário para tanto. Interessada em pesquisar como se dá a atuação das Nações Unidas em defesa dos direitos humanos em países que expressam dissensos com relação à Carta da ONU, a escolha pelo ACNUDH/EACNUDH se deu justamente pela natureza desta organização – de centralizar as iniciativas de Direitos Humanos da ONU. O ACNUDH/EACNUDH é a organização que vai lidar com a questão do relativismo cultural em nome da ONU.

O ACNUDH e seu Escritório trabalham em três dimensões: no estabelecimento de normas, na supervisão dessas, e na aplicação em campo. Nesse sentido, pesquisas acerca da situação dos direitos políticos, sociais, econômicos e culturais são feitas, assim como treinamento dos servidores do ACNUDH/EACNUDH, e então especialistas internacionais de direitos humanos são deslocados para as operações de campo, que são realizadas a partir do trabalho dos escritórios nacionais, regionais e centrais. Sendo competência do ACNUDH/EACNUDH prestar apoio especializado aos organismos de direitos humanos das Nações Unidas, coordenar as atividades de promoção e proteção, e integrar os direitos humanos no sistema da ONU, esta organização engloba todos os mecanismos de que a ONU dispõe para atuar em defesa desses direitos.

O ACNUDH/EACNUDH atua junto ao Conselho de Direitos Humanos, nas operações de campo e no mecanismo de procedimentos especiais, o que permite uma abordagem ampla daquilo que proponho, com a pesquisa, responder. Uma vez que importa saber como os dissensos aparecem, e como opera uma organização da ONU frente a esses dissensos, nenhum outro organismo internacional de direitos humanos viabilizaria a análise tanto quanto o ACNUDH/EACNUDH, a meu ver.

No âmbito do Conselho, órgão intergovernamental que trabalha exclusivamente a favor da proteção e promoção dos direitos humanos, a cooperação do ACNUDH/EACNUDH é fundamental tanto por levantar informações a partir das atividades desenvolvidas nos territórios em que a organização está presente, como por dar assistência aos governos mediante as recomendações do Conselho. Desse modo, abordar a atuação do ACNUDH/EACNUDH, e não do Conselho, proporciona um exame mais orientado ao objetivo deste trabalho. Já dentre os sistemas regionais de tribunais de direitos humanos, tem-se a Corte Africana dos Direitos do Homem e dos Povos que, apesar de incluir alguns membros da Organização de Cooperação Islâmica (a saber: Togo, Uganda, Senegal, Camarões, Guiné e Mauritânia) e de ter competência consultiva e contenciosa, atua em defesa da Carta Africana dos Direitos do Homem e

dos Povos. Tal Carta, adotada em 1981, não diverge em termos gerais da Declaração da ONU de 1948, e por isso a Corte Africana não poderia ser objeto desta pesquisa.

Dito isso, a decisão pelo ACNUDH/EACNUDH como objeto de estudo está justificada. É válido mencionar, ainda como parte da introdução ao tema, um pouco sobre a organização composta pelo Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório.

O ACNUDH/EACNUDH é a entidade líder da ONU em matéria de direitos humanos. Parte do Secretariado das Nações Unidas, o ACNUDH/EACNUDH mantém sua sede em Genebra e um escritório em Nova York. Atualmente a organização está presente em quase 60 países em operações de campo, com escritórios regionais e nacionais, em Missões de Paz ou escritórios políticos, e ainda nas UNCTs (*United Nations Country Teams*).

A implementação dessas atividades, assim como a criação dos escritórios nacionais e regionais em diversos países do mundo, se deu gradativamente ao longo desses anos, desde a constituição do ACNUDH/EACNUDH. Em 1994, o Alto Comissário nomeado pela Assembleia Geral da ONU assumiu suas funções em Genebra e visitou alguns países a fim de discutir com os governos a promoção e a proteção aos direitos humanos. Neste ano foi criado um escritório em Camboja, que funciona até hoje, e um escritório temporário em Malavi. Em 1995, o Alto Comissário visitou vários outros países e criou um escritório em Burundi, um escritório temporário em Ruanda, e a sede em Nova York. Dentre aqueles que permanecem ativos atualmente, destaco: escritórios em Gaza, no Congo, e na Sérvia (esses três criados em 1996), na Colômbia criado em 1997, o escritório regional da África do Sul e os escritórios em Serra Leoa e em Kosovo criados em 1998, e o escritório na Guiné-Bissau de 1999. Os demais datam do início do século XXI e dentre os mais recentes estão os escritórios da África do Norte e do Iêmen, criados após as revoluções populares que ficaram conhecidas como Primavera Árabe.

O ACNUDH/EACNUDH tem como objetivos, sobretudo, a investigação sobre violações de direitos humanos e o fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção desses direitos. Dessa forma, tal organização não só monitora os Estados, como também presta assistência para a implementação das normas de direitos humanos em terrenos diversos, desempenhando algumas atividades junto aos governos a favor da proteção de direitos humanos, tais como postos pela ONU na Declaração Universal de 1948 e nos demais Tratados e Convenções.

A atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e de seu Escritório abrange três grandes áreas, como mencionado anteriormente: o estabelecimento de normas de direitos humanos, o monitoramento dos Estados, e o apoio a esses para viabilizar a prática de tais normas. Para tanto, a organização é composta por quatro divisões: 1) Direito ao Desenvolvimento & Pesquisa; 2) Tratados e Conselho de Direitos Humanos; 3) Procedimentos Especiais e 4) Operações de Campo.

Este trabalho não tem pretensão de abordar as operações de campo propriamente, todavia, sendo também a partir dessas atividades que as questões a que se refere esta pesquisa são colocadas, os documentos selecionados tratam da atuação do ACNUDH/EACNUDH nessas operações, assim como no âmbito do Conselho de Direitos Humanos e nos Procedimentos Especiais. Os Comitês de Tratados, para os quais a organização também presta suporte, não são incluídos pelo fato de tratarem exclusivamente da normatividade de direitos humanos (seja da assinatura dos Estados ou do cumprimento), o que não contribuiria para o que se propõe analisar aqui.

Tendo em vista o que interessa com esta pesquisa saber e, para tanto, os campos de atuação do ACNUDH/EACNUDH selecionados e mencionados acima, as principais fontes de conhecimento sobre sua atuação em defesa de direitos humanos pelo mundo são os documentos que a própria organização disponibiliza em sua página na internet, e alguns outros documentos publicados no endereço eletrônico das Nações Unidas. Sendo assim, são esses dois sites as fontes principais deste trabalho⁴. O método que utilizo para o desenvolvimento deste trabalho é, então, uma análise documental pautada no que é veiculado oficialmente pelo ACNUDH/EACNUDH e pelas Nações Unidas.

Os documentos analisados são: os Relatórios Anuais do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório, os discursos de Alto Comissários, os comunicados à imprensa, os editoriais de opinião, os informes assinados pelo ACNUDH/EACNUDH para sessões do Conselho de Direitos Humanos, os documentos da Revisão Periódica Universal, e documentos que compõem os Procedimentos Especiais: os relatórios anuais dos Relatores Especiais sobre liberdade de religião ou crença, e os relatórios anuais dos Relatores Especiais sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão.

Em última instância, é da voz da ONU que se trata esta pesquisa; uma vez que são utilizadas as suas fontes para saber como a organização atua, nos seus limites e por

⁴ A saber: <<http://www.ohchr.org/>> e <<http://www.un.org/>>.

meio do ACNUDH/EACNUDH, em alguns países em que há dissensos claros com relação às liberdades de religião e de expressão. E tendo em vista as publicações a que se tem acesso, todos os documentos citados são materiais de análise que tornam possível responder a pergunta que orienta este trabalho.

O texto que segue foi dividido em três partes. A primeira, cujo objetivo é dar conta do desenho da pesquisa, trata da Conferência de Viena e da criação do cargo do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, da estrutura da organização ACNUDH/EACNUDH e da sua atuação, assim como trata dos Direitos Humanos no âmbito da ONU, dos documentos de Direitos Humanos do mundo muçulmano, e da inclusão desses direitos no campo da Organização de Cooperação Islâmica.

A segunda traz os resultados da pesquisa documental realizada. Dispostos em subcapítulos, todos os tipos de documentos eleitos para análise são abordados e, embora o número de documentos lidos seja demasiadamente grande, priorizo um exame sucinto desses.

À última parte deste texto interessa discutir de que maneira o ACNUDH/EACNUDH lida com o relativismo cultural referente ao recorte específico desta pesquisa. Para tanto, e tendo em vista a pesquisa documental desenvolvida, faço uso de uma tipologia própria, que tenta enquadrar os casos mais relevantes e recorrentes.

1. Organização das Nações Unidas e Organização de Cooperação Islâmica: desenho de pesquisa

1.1 A Conferência de Viena, o debate sobre a universalidade dos direitos humanos, e a criação do ACNUDH

Data de 1947 a primeira tentativa de criação do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. No processo de elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a França sugeriu a criação deste cargo. A proposta foi retomada pela *Consultative Council of Jewish Organizations*, sob redação de Robert Langer, após a Assembleia Geral da ONU criar o Alto Comissariado para Refugiados em 1949. Em 1950 foi o Uruguai que sugeriu a criação de um posto de Alto Comissário. Na década de sessenta a proposta veio dos Estados Unidos: o ex-presidente do *American Jewish Committee* e delegado substituto dos EUA na Assembleia Geral, Jacob Blaustein, sugeriu a criação do ACNUDH. Tais propostas se diferenciavam, todavia, quanto às funções que tal cargo exerceria. A partir de 1964 foi o interesse de ONGs que fez com que a proposta de criação do ACNUDH fosse mantida em pauta, debatida em seminários e levada à Comissão de Direitos Humanos, mas não houve ali discussões efetivas sobre a proposta. Em 1977 a proposta da criação do ACNUDH foi levada a Assembleia Geral, mas perdeu forma dado o contexto da Guerra Fria e da ratificação dos Pactos em 1976. Na primeira metade da década de 80 a criação de um posto de Alto Comissário voltou a ser pauta nas reuniões da Comissão de Direitos Humanos, mas por falta de consenso não teve prosseguimento. (HERNANDEZ, 2013)

A ideia da criação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos foi retomada na II Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU, realizada em junho de 1993 em Viena, também conhecida como Conferência de Viena. Na ocasião, a proposta não partiu de nenhum país, mas da organização não governamental Anistia Internacional. Inclusive, de acordo com Lemos (2001), foi na Conferência de Viena que as ONGs tiveram sua legitimidade reconhecida. Na ocasião, muitas ONGs estiveram presentes e, como vinham se preparando para o evento, traziam em comum uma reivindicação: a de cobrar dos governos mais que discursos em defesa dos direitos humanos.

A Conferência de Viena reuniu 171 Estados, representantes de agências internacionais e cerca de 800 organizações não governamentais, caracterizando-se a

maior assembleia global em matéria de direitos humanos. A I Conferência Mundial para os Direitos Humanos tinha ocorrido em Teerã, mas com números menos expressivos que em Viena; o que se justifica, conforme o autor, por nesse ínterim mais de 180 Estados terem conquistado independência. (BOYLE, 1995)

A Conferência de Viena foi precedida por um processo de negociação que contou com contribuições de agências das Nações Unidas – como A Organização Mundial da Saúde, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a UNESCO e a Organização Internacional do Trabalho – e se deu em algumas reuniões preparatórias em Genebra e em alguns encontros regionais. Foram nessas reuniões regionais preparatórias que os dissensos começaram a tomar forma, levando à Conferência questionamentos acerca da universalidade dos Direitos Humanos. (BOYLE, 1995)

Acerca das reuniões preparatórias e dos dissensos que começaram a tomar forma nesse momento:

De fato, no processo preparatório para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, entre setembro de 1991 e maio de 1993, as civilizações pareciam crescentemente inclinadas a chocar-se. O Ocidente desenvolvido se mostrava cada dia mais exigente nas propostas de novos mecanismos de controle voltados para a proteção dos direitos civis e políticos postulados na tradição liberal, secular e individualista, enquanto o Oriente assumia posturas cada dia mais defensivas das respectivas culturas, com ênfase nas obrigações individuais e direitos coletivos. A essas divergências civilizacionais se sobreponham as disputas ideológicas entre os países capitalistas mais ortodoxos e os remanescentes socialistas. Em posições intermediárias se colocavam a América Latina e a África: a primeira, já quase totalmente redemocratizada, assumia, com raras exceções, sua posição geo-estratégica no Ocidente e a herança cultural iluminista, sem abdicar de reivindicações por um ordenamento mais justo; a segunda, não-ocidental, mas sem o peso de culturas milenares, procurava valorizar seu processo incipiente de democratização e obter apoio econômico. Inexpressivo como conjunto, os antigos componentes do bloco socialista e os novos Estados resultantes do desmembramento de unidades federadas assimilavam, em geral, posições das respectivas áreas geográficas (ALVES, 2000, p. 24).

O I Comitê Preparatório para Conferência ocorreu em 1991 e recomendou a convocação de Reuniões Regionais, com a participação de organizações não governamentais. Houve três grupos que se reuniram para pensar demandas da Conferência e produziram, em consequência disso, documentos próprios: o Grupo Africano, o Grupo Latino-Americano e Caribenho e o Grupo Asiático. Não houve reuniões regionais europeia e norte-americana oficiais. (TRINDADE, 1993)

A primeira Reunião Regional Preparatória foi realizada em Tunis entre os dias 2 e 6 de novembro de 1992, com a participação de 42 Estados Africanos, dentre eles Camarões, Uganda, Togo, Senegal, Mauritânia e Tunísia, e algumas ONGs. Tal encontro produziu a Declaração de Tunis, documento que reafirma o compromisso com a Carta de Direitos Humanos da ONU, e defende, em seu 2º artigo, o caráter universal dos direitos humanos, considerando responsabilidade dos Estados protegê-los e promovê-los independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais. Todavia, o artigo 5º da Declaração ressalva que não se pode prescrever nenhum modelo universal de direitos humanos, uma vez que não se pode ignorar as realidades históricas e culturais de cada nação e as tradições, normas e valores de cada povo. (TUNIS DECLARATION, 1992)

Já a Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha foi realizada na Costa Rica entre os dias 18 e 22 de janeiro de 1993, e produziu, por sua vez, a Declaração de San José. O documento defende a interdependência, a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e apoia a criação do ACNUDH como uma forma de superar os obstáculos à realização dos direitos humanos. (HERNANDEZ, 2015) Segundo este autor, tal recomendação foi importante para a pauta do ACNUDH na Conferência, por ter resultado de uma reunião oficial de Estados: “Isso possibilitou [...] que a pauta não ficasse identificada apenas como uma pauta das ONGs, principalmente da Anistia Internacional, mas também como uma pauta de parte dos Estados, e Estados de fora do chamado grupo ocidental” (p. 157).

A Reunião Regional Asiática aconteceu em Bangkok entre os dias 29 de março e 2 de abril de 1993, contou com a participação de 34 Estados, dentre eles Indonésia, Brunei, Malásia, e movimentos de libertação nacional da Palestina, produzindo como resultado desse encontro a Declaração de Bangkok. O documento, em seu prefácio, reafirma o compromisso com a Carta de Direitos Humanos da ONU e reitera a interdependência e a indivisibilidade dos direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais, as suas relações inerentes com o desenvolvimento e a democracia, e a universalidade dos direitos humanos. No artigo de número 7 a Declaração destaca novamente a universalidade, mas no artigo 8º afirma reconhecer que, embora os direitos humanos sejam de caráter universal, devem ser considerados dentre de um processo dinâmico e evolutivo de fixação de normas internacionais, levando em consideração a importância das particularidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos. (BANGKOK DECLARATION, 1993)

Sobre as reuniões regionais preparatórias, vale citar:

Ao convocar tais reuniões a ONU teria tido a intenção de que elas preparassem o ambiente para a redação de um texto consensual na Conferência, o que facilitaria em muito a redação de um documento final já desde o início da Conferência, tanto que as agendas das três reuniões seguiram, em linhas gerais, a proposta veiculada através da Agenda Provisória da Conferência de Viena. No entanto, as reuniões não produziram tal consenso, pois trouxeram à Conferência uma série de divergências entre os Estados, o que tornou a redação do documento final muito mais complicada (KOSHY, 1999; CERNA 1994, *apud* HERNANDEZ, 2015, p. 157-158).

Decorridas as reuniões, e produzidas tais declarações, o debate sobre as particularidades locais – levantadas pelos grupos asiático e africano – foi trazido durante a Conferência de Viena, colocando em xeque a universalidade dos direitos humanos tais como postos pelas Nações Unidas.

A resistência ao princípio da universalidade dos Direitos Humanos no Plenário da Conferência de Viena teve como embasamento o debate sobre os “Valores Asiáticos”: termo usado por Cingapura em um documento do governo que se fortaleceu na Reunião Regional Preparatória realizada em Bangkok. O que se chamou de Valores Asiáticos se refere, sobretudo, à maior importância das relações sociais; ou seja, é justamente o corte individualista do conceito ocidental de direitos humanos que era criticado.

Vale ressaltar que tal crítica – pautada no corte individualista dos direitos humanos tais como postos pela ONU – já era feita por intelectuais tanto no Ocidente, como em países menos ocidentalizados, e é tema recorrente na literatura relativista que aborda as pretensões universais dos Direitos Humanos.

Na Conferência, a contestação asiática se dirigia tanto à forma de implementação dos direitos humanos, como também ao conteúdo da declaração de 1948. Foi nesse sentido que o princípio da universalidade dos Direitos Humanos foi questionado em Viena, e os posicionamentos de alguns países ganharam destaque.

Durante a Conferência, a pretensão da universalidade dos Direitos Humanos foi questionada por vários países como se verá a seguir.

A delegação chinesa se posicionou:

O conceito de direitos humanos é produto do desenvolvimento histórico. Encontra-se intimamente ligado a condições sociais, políticas e econômicas específicas, e à história, cultura e valores específicos, de um determinado país. Diferentes estágios de desenvolvimento histórico contam com diferentes requisitos de direitos humanos. Países com distintos estágios de desenvolvimento

ou com distintas tradições históricas e backgrounds culturais também têm um entendimento e uma prática distintos de direitos humanos. Então não se pode achar que padrões e modelos de direitos humanos de certos países são os únicos possíveis, e exigir que todos os países cumpram com eles. Isso não seria realista nem viável para construção de uma assistência econômica internacional ou mesmo uma condição de cooperação internacional entre eles (Representante chinês)⁵.

Ainda sobre o discurso da China na Conferência:

Para um grande número de países em desenvolvimento, respeitar e proteger os direitos humanos é sobretudo assegurar a plena realização dos direitos à subsistência e ao desenvolvimento. [...] Não há quaisquer direitos e liberdades individuais absolutos, exceto os prescritos pela lei e no âmbito desta. A ninguém é dado colocar seus próprios direitos e interesses acima do Estado e da sociedade [...] (Delegação chinesa)⁶.

O ministro das Relações Exteriores do Irã também se manifestou com base no que tinha sido discutido na reunião em Bangkok:

Os direitos humanos são sem dúvida universais. São inerentes aos seres humanos, que deles são dotados por seu único Criador. Não podem assim sujeitar-se ao relativismo cultural. [...] A predominância política de um grupo de países nas relações internacionais, temporária por natureza e pela história, não oferece licença para a imposição de um conjunto de diretrizes e normas para o comportamento da comunidade internacional inteira (Delegação iraniana)⁷.

Evitando contrapor a cultura islâmica à noção de direitos humanos, a posição do representante do Irã é clara ao rejeitar o secularismo dos direitos do homem tais como dispostos na Declaração da ONU. Atribuindo aos direitos humanos o legado religioso, a leitura muçulmana, em última instância, condena a interpretação ocidental de relativista, como visto.

Segue a continuidade do discurso do Irã:

Para aumentar a universalidade dos direitos humanos e seus instrumentos relevantes é imperativo estar ciente da diversidade cultural da família humana e respeitar os valores das várias culturas. Isto não só contribuirá para a riqueza das normas de direitos humanos, mas também proporcionará a melhor garantia para sua observância universal. O predomínio político de um grupo de países nas relações internacionais, que é temporário por natureza e história, não pode fornecer uma licença para imposição de um conjunto de orientações e normas para o comportamento de toda a comunidade internacional, especialmente uma vez que estes estados não apresentam um modelo

⁵ *Apud* BOYLE, 1995, p. 86, tradução minha.

⁶ *Apud* ALVES, 2000, p. 37-38.

⁷ *Apud* ALVES, 2000, p. 38.

viável ou prático ideal, na teoria ou na prática, nem possuem passados admiráveis (Representante iraniano)⁸.

A delegação da Arábia Saudita também se posicionou a favor de uma leitura relativista dos direitos humanos:

[...] enquanto os princípios e objetivos em que se baseiam os direitos humanos são de natureza universal, sua aplicação requer consideração da diversidade das sociedades, levando em conta seus vários *backgrounds* históricos, culturais e religiosos e seus sistemas jurídicos (Representante saudita)⁹.

A delegação de Cingapura também se pronunciou favorável a uma interpretação dos direitos do homem a partir de considerações de particularismos culturais, incorporando o debate sobre os ‘valores asiáticos’ na Conferência. (ALVES, 2000)

O Ministro de Negócios Estrangeiros da Indonésia, representante do grupo asiático em Viena, rejeitou a acusação de que alguns países estariam promovendo um conceito de direitos humanos “com base em alguma noção nebulosa de relativismo cultural”¹⁰. Sem mencionar a Bósnia e Herzegovina, o ministro acusou os países ocidentais de aplicar um duplo padrão de direitos humanos, observando que a algumas centenas de quilômetros dali, uma nação inteira estava sendo submetida a agressões brutais, assassinatos em massa, estupros sistemáticos e à limpeza étnica. (SCIOLINO, 1993)

Durante a Conferência de Viena, Estados islâmicos (incluindo os do Oriente Médio) se juntaram a Estados asiáticos para criticar a política de direitos humanos das Nações Unidas e alguns pontos específicos da política ocidental: a dupla padronização de direitos humanos, a violação da soberania estatal, a negligência aos direitos econômicos e a imposição de valores “ocidentais”. É fato que países islâmicos compartilham com outros países em desenvolvimento algumas reivindicações no campo dos direitos humanos, a exemplo das questões que envolvem os direitos econômicos, a equidade global, a descolonização, e a autodeterminação dos povos, como faz lembrar Halliday (1995).

Embora tenham engrossado o debate com reivindicações relativistas juntamente com países asiáticos na Conferência, os países islâmicos apresentavam posicionamentos próprios em relação aos direitos humanos. Foi durante a Conferência de Viena em 1993

⁸ *Apud* BOYLE, 1995, p. 87.

⁹ *Apud* ALVES, 2000, p. 38.

¹⁰ Um exemplo disso foi a reação do Secretário de Estado Americano, que argumentou na Conferência que o discurso pautado em ‘valores asiáticos’ caracterizava um relativismo cultural que poderia caracterizar um refúgio para a repressão. (KAUSIKAN, 1995-96)

que os países islâmicos apresentaram a Declaração sobre os Direitos do Homem no Islã, assinada no Cairo em 1990.

A leitura religiosa da dignidade humana traduzida em prerrogativa jurídica representa, em última instância, a materialização da tão discutida relativização da ideia de direitos humanos universais.

Como visto, o debate acerca dos “valores asiáticos” levado à Conferência de Viena não só foi fundamental para a articulação de países que se auto intitulam “não-ocidentais”, como também expôs oficialmente e publicamente nas Nações Unidas os dissensos em torno da pretensão de universalidade dos Direitos Humanos.

Se na ocasião da elaboração e aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 – devido ao pequeno número de países que participaram efetivamente desse processo – não foi possível que muitos Estados se manifestassem a respeito do suposto caráter universal do documento, em 1993 o debate aberto por delegações asiáticas e muçulmanas fez com que grande parte do tempo delimitado para a realização da Conferência fosse tomado por discussões dessa ordem. Mais que isso: o consenso necessário para a formulação do documento final da Conferência de Viena tornou-se mais difícil, tendo em vista o debate pautado na crítica à validade universal dos Direitos Humanos tais como postos pela ONU.

E, com efeito, o documento final da Conferência de Viena foi alvo de discussão até os últimos instantes. O Comitê de Redação aprovou, primeiramente e por consenso, o artigo 5º que afirma a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos, mas considera que deve se levar em conta a importância das particularidades nacionais e regionais, assim como os diversos patrimônios históricos, culturais e religiosos. A ver:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. *Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos*, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Só alguns dias depois, conforme Trindade (1993), é que foi aprovado o artigo 1º no qual se afirma: “o caráter universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas” como segue:

1. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas. En este contexto, el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas. Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos. (DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, 1993, grifo nosso).

E foi somente no último dia da redação da Declaração e Programa de Ação de Viena que foi incluída, em seu artigo 18, tema também controverso no Plenário da Conferência: a proposta da criação do posto de Alto Comissário para Direitos Humanos:

18. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia en su cuadragésimo octavo período de sesiones, estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisario para los Derechos Humanos, con miras a la promoción y protección de todos los derechos humanos (DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, 1993).

Alves (2000) discorre sobre os dissensos acerca da proposta de criação do cargo de Alto Comissário na Conferência de Viena:

Radicalmente objetada por algumas delegações e considerada por outras condição *sine qua non* para a aceitação do todo o documento, após longas deliberações a ideia foi, afinal, transferida à consideração da Assembleia Geral, conforme sugerido pelos países latino-americanos e caribenhos na reunião preparatória regional de São José, logrando seus defensores em Viena apenas atribuir ao assunto caráter de prioridade (ALVES, 2000, p. 59).

De acordo com o autor, o debate acerca da criação do Alto Comissário – o que de início seria um cargo e não uma organização das Nações Unidas – se prolongou na Assembleia Geral até o fim do ano de 1993, com divergências sobretudo com relação à definição de suas atribuições¹¹.

Foi em janeiro de 1994, com a publicação da resolução 48/141 da Assembleia Geral da ONU, que se deu a criação do ACNUDH¹². O embaixador equatoriano na

¹¹ Sobre o processo de criação do ACNUDH no âmbito da Assembleia Geral da ONU, sugiro a leitura do Capítulo 3.3 da tese de doutoramento de Hernandez (2015).

¹² A saber: A/RES/48/141. Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FRES%2F48%2F141&Submit=Buscar&Lang=S>>.

ONU, José Ayala, foi nomeado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas o primeiro Alto Comissário para os Direitos Humanos em fevereiro do mesmo ano. Nas palavras de Alves (2000, p. 59): “Essa nova autoridade, designada pelo Secretário Geral para mandato de quatro anos, renovável apenas uma vez, coordena hoje todas as ações das Nações Unidas na área dos direitos humanos”.

1.2 ACNUDH/EACNUDH: algumas considerações

O posto de Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório configuram, juntos, uma organização internacional de direitos humanos. Sendo o ACNUDH/EACNUDH um ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos, e uma instância que encerra autoridade no âmbito da ONU, cabe a esta parte do texto algumas considerações.

No organograma da ONU o ACNUDH/EACNUDH está sob a alçada do Secretariado Geral, diferentemente do Conselho de Direitos Humanos que é um órgão subsidiário da Assembleia Geral, e diferente também do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ou da Organização Mundial da Saúde que são formalmente agências da ONU. Isso faz do ACNUDH/EACNUDH uma organização não propriamente dita intergovernamental: ele tem autonomia para contatar governos sem a espera de um mandato de algum órgão político da ONU; trabalhando justamente na articulação entre o sistema de direitos humanos das Nações Unidas e seus mecanismos de promoção e defesa.

A organização internacional ACNUDH/EACNUDH é chefiada por um Alto Comissário nomeado pelo Secretário-Geral da ONU e aprovado pela Assembleia Geral para um mandato de quatro anos. O Alto Comissário, posto de liderança do ACNUDH/EACNUDH, é o principal funcionário de direitos humanos das Nações Unidas. Desde sua criação, ocuparam este cargo o equatoriano José Ayala-Lasso (1994 a 1997), a irlandesa Mary Robinson (1997 a 2002), o brasileiro Sérgio Vieira de Mello (2002 a 2003) morto em um atentado no Iraque em 2003, o guianense Bertrand Ramcharan (2003 a 2004) que assumiu o cargo após a morte de Sérgio, a canadense Louise Arbour (2004 a 2008), a sul-africana Navanethem Pillay (2008 a 2014), e atualmente o jordanês Zeid Ra'ad Al Hussein.

Como dito anteriormente, a sede principal do ACNUDH/EACNUDH fica em Genebra e há ainda um escritório em Nova York. O financiamento da organização

advém de um orçamento regular da ONU, e de fundos de contribuições voluntárias de Estados Membros das Nações Unidas e de outros agentes como organizações intergovernamentais e fundações. Com mais de mil funcionários – servidores civis internacionais –, de acordo com dados de 2013, incluindo as sedes e os escritórios, o ACNUDH/EACNUDH possui ainda mais de oitocentos funcionários internacionais de direitos humanos trabalhando em missões de paz ou escritórios políticos da ONU.

Sendo o ACNUDH/EACNUDH responsável por coordenar todas as atividades de promoção e de proteção dos Direitos Humanos no âmbito das Nações Unidas, a organização atua juntamente com diferentes agências da ONU e também presta apoio a outras instâncias especializadas. A forma com que o ACNUDH/EACNUDH atua ou presta apoio nos campos selecionados para análise nesta pesquisa, será abordada nos subcapítulos específicos que tratam da pesquisa documental.

Uma vez que o recorte que direcionou este trabalho foi a presença de escritórios das operações de campo em países membros da Organização de Cooperação Islâmica e signatários da Declaração do Cairo, vale discriminar os países em que há operações de campo do ACNUDH/EACNUDH e os anos de criação daqueles que são objeto de pesquisa.

As operações de campo se dão através do trabalho dos escritórios nacionais, regionais e centrais. São treze os escritórios nacionais, situados em: Bolívia, Camboja, Colômbia, Guatemala, Guiné, Kosovo, Mauritânia, México, Estado da Palestina, Togo, Tunísia, Uganda e Iêmen. Onze escritórios regionais: África Oriental com sede em Abdis Abada, África do Sul com sede em Pretória, África Ocidental com sede em Dakar, Ásia Central com sede em Bishkek, Sudeste Asiático com sede Bangkok, Pacífico com sede em Suva, Europa com sede em Bruxelas, América Central com sede na Cidade do Panamá, América do Sul com sede em Santiago do Chile, Oriente Médio com sede em Beirute, e o recém-criado escritório da África do Norte com sede temporária na Tunísia. E dois escritórios centrais: um na África Central e um Centro de Treinamento e Documentação para o Sudeste da Ásia e a Região Árabe.

Os escritórios, juntamente com os governos nacionais, desenvolvem atividades como o monitoramento e a investigação sobre violações de direitos humanos, a emissão de relatórios públicos, cooperação técnica, treinamentos, consultorias, atuação a favor

do fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção aos direitos humanos e negociação para instalação e assistência a Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs)¹³.

O ACNUDH/EACNUDH também atua, através de operações de campo, com Componentes de Direitos Humanos nas Missões de Paz da ONU, e no envio de Conselheiros de Direitos Humanos para algumas regiões, atendendo solicitações de coordenadores residentes das Nações Unidas.

Os países que foram selecionados para pesquisa foram incluídos no âmbito das operações de campo da organização em momentos diversos, mas com exceção do escritório criado em Gaza em 1996, todos os outros foram criados no século XXI. O Escritório Regional do Sudeste da Ásia data de 2002, sendo assim, seus países membros que são incluídos na pesquisa (Indonésia, Malásia, Brunei) também. Dentre os países em que há escritórios nacionais, segue os anos de criação: Tunísia (2011), Guiné (2010), Palestina (1996 em Gaza, 2000 em Ramallah, 2010 em Hebrán), Mauritânia (2010), Iêmen (2012), Uganda (2005) e República do Togo (2006). Dentre os países que são sedes de escritórios regionais, estão: Tunísia (sede do Escritório Regional da África do Norte criado em 2012), Senegal (sede do Escritório Regional da África Ocidental criado em 2007), Líbano (sede do Escritório Regional do Oriente Médio criado em 2002), Camarões (sede do Escritório Regional da África Central criado em 2001), Quirguistão (sede do Escritório Regional da Ásia Central criado em 2008).

1.3 A Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas

Foi no contexto do pós Segunda Guerra que a proposta dos direitos humanos passou a ser discutida nas Nações Unidas, a fim de construir um referencial ético para dirigir a ordem internacional. Os milhões de mortes e torturas ocorridas durante a Segunda Guerra, assim como a situação dos apátridas no pós-guerra conduziram o surgimento do regime internacional de Direitos Humanos. Entendidos como um conjunto de valores consagrados em instrumentos jurídicos internacionais, os Direitos Humanos foram, então, pensados com o propósito de garantir que os Estados respeitassem os direitos de cada indivíduo, independentemente de sua nacionalidade.

¹³ INDHs são órgãos independentes que atuam na sociedade nacional a fim de proteger e promover os direitos humanos. São regidos pelo Princípio de Paris (Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos), uma resolução da extinta Comissão de Direitos Humanos adotada pela Assembleia Geral no final de 1993.

Um projeto de universalização dos direitos humanos passou a ser desenvolvido durante os anos de 1947 e 1948 pela Comissão de Direitos Humanos, criada pela Carta das Nações Unidas em 1946. A redação da Declaração foi iniciada pela Comissão de Direitos Humanos que contava, na ocasião, com representantes dos seguintes países: Estados Unidos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, França, Panamá, Reino Unido, Líbano, China, Reino Unido e Canadá. A versão adotada pelo comitê preparatório designado para elaboração da declaração originou-se substancialmente do texto preparado pelo canadense John Humphrey.

A Declaração Universal de Direitos Humanos foi aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Resolução n. 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas. A aprovação do texto final contou, por sua vez, com quarenta e oito votos a favor dos então cinquenta e oito Estados-membros das Nações Unidas, não havendo, nessa ocasião, voto contra. Com duas ausências, foram oito os países que se abstiveram: Bielorrússia, Checoslováquia, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Polônia, Ucrânia, África do Sul, Iugoslávia e Arábia Saudita (TRINDADE, 2003).

É notável, como visto, o restrito número de países que participaram tanto da elaboração, quanto da aprovação da denominada Declaração Universal de Direitos Humanos. E vale ainda recordar que naquele momento, o cenário internacional era marcado tanto pela grande polarização entre EUA e URSS gerada pela Guerra Fria, como pelo sistema de colonização ocidental, que concentrava cerca de dois terços da humanidade em territórios colonizados sem qualquer participação na definição internacional de tais direitos.

Dentre os países que se abstiveram do voto na ocasião, o posicionamento da Arábia Saudita diz respeito ao que interessa a esta pesquisa: o país entendeu que a liberdade de mudar de religião, expressa no artigo 18 da Declaração, era incompatível com o que professava a fé islâmica. A saber:

Artigo 18º: Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; *este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção*, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, grifo nosso).

Esse é, portanto, o ponto central de divergência entre o documento de Direitos Humanos e as leis religiosas do Islã, já apontado no momento de aprovação da declaração da ONU.

Outro ponto que interessa a esta pesquisa diz respeito à concepção de liberdade de expressão, tal como colocada na Declaração de 1948:

Artigo 19º: Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

O artigo seguinte do citado documento refere-se à liberdade de reunião e de associação pacíficas, também como direito garantido a toda pessoa. O que é válido mencionar, visto que em alguns casos esses dois direitos – de expressão e de associação e reunião – se sobrepõem.

O projeto para universalização de direitos humanos das Nações Unidas foi dividido em três blocos de documentos: a elaboração da Declaração, a criação de documentos jurídicos vinculantes (os Pactos Internacionais), e a adoção de medidas de implementação (os Protocolos Adicionais). Como visto, a Declaração foi aprovada em 1948. A segunda fase estendeu-se de 1947 a 1966, dado o contexto de divergências ideológicas marcantes no cenário da Guerra Fria.

Os Pactos foram estabelecidos em 16 de dezembro de 1966 pela Resolução 22000 A da Assembleia Geral das Nações Unidas, mas só atingiram o número de ratificações suficientes para sua entrada em vigor em 1976. A adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos foi uma medida encontrada pela ONU diante do confronto e da clara divisão de categorias de direitos da época (direitos de primeira e de segunda geração); quais sejam: o “Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos” e o “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”.

Na visão de Trindade (2003), o debate surgido no contexto de bipolarização, acerca de eixos ideológicos distintos – comunismo/capitalismo –, não só dificultou a elaboração de um só Pacto de Direitos Humanos, como fez surgir o debate quanto à universalização de tais direitos a toda a humanidade, tendo em vista a diferenciação de valores e prioridades entre os dois polos. A mesma discussão sobre a validade universal dos Direitos Humanos encontra-se hoje pautada em diversos eixos como norte e sul, países centrais e periféricos, ocidente e oriente.

É, pois, tanto contextual, quanto referente às diferentes abordagens e concepções que os Direitos Humanos atualmente são divididos em três gerações distintas.

Os direitos de primeira geração – direitos de liberdade – surgiram com a demanda da burguesia que ascendia na Europa a partir do século XVII, assim como resposta à crise da sociedade estamental que visava liberdade de expressão e de participação política (ISHAY, 2004). Neste contexto, direitos civis, os quais se referem à igualdade dos homens perante a lei e à liberdade ilimitada desses senão pela lei, e os direitos políticos, quanto à capacidade de exercer representação política, foram incorporados à ordem jurídica. Tendo em vista a reivindicação burguesa e o rompimento da ordem até então vigente, e a influência dos processos revolucionários da França (de 1789) e dos EUA (1779), tais direitos inauguraram o Estado de Direito.

Os direitos de segunda geração, ou direitos de igualdade, por sua vez, têm origem com a crítica em relação à controvérsia entre a igualdade proclamada na Revolução francesa e a realidade de desigualdades existentes (ISHAY, 2004). Com o surgimento da classe operária, após a Revolução Industrial da Inglaterra, a reivindicação de direitos econômicos, sociais e culturais resultou na crítica marxista assim como na formulação dessa ordem de direitos; embora o aparecimento jurídico desses só tenha acontecido em 1917. O contexto da Guerra Fria enfatizou, pois, as diferentes abordagens dessas duas concepções, uma vez que o debate foi intensificado pelas propostas liberal e socialista em conflito. Como resultado disso tem-se a assinatura dos dois Pactos em 1966.

Já os direitos de terceira geração, os quais não constam nos Pactos da ONU por terem sido discutidos depois da assinatura desses, referem-se aos direitos dos povos – seja individual ou coletivo – e remetem à fraternidade e à solidariedade: direito de existência dos povos, à livre disposição de recursos naturais próprios, direito ao patrimônio natural comum da humanidade, à autodeterminação, à paz, à segurança, à informação, à comunicação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – todos esses regidos pelo direito ao desenvolvimento.

De acordo com o regime internacional de Direitos Humanos das Nações Unidas, os dois Pactos de 1966 somados à Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 são denominados de “Carta de Direitos Humanos”, e compõem o âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

1.4 Documentos de Direitos Humanos no mundo muçulmano

Dentre os documentos sobre direitos humanos produzidos no mundo muçulmano, considerarei aqueles gerados nos últimos anos pelos organismos interestatais¹⁴, tendo em vista que os documentos produzidos em ambiente intergovernamental refletem as preocupações dos governos de países de tradição muçulmana em se inserirem na discussão dos direitos humanos.

Segundo Pace (2005), é significativo que haja um esforço para elaborar documentos e cartas que tratam de direitos humanos no mundo muçulmano a partir da década de 1980:

[...] quando o mundo muçulmano se vê sacudido por dois acontecimentos extraordinários: por um lado, a revolução iraniana de 1979 e a sua involução para um regime autocrático que limita as liberdades fundamentais e, pelo outro, a ofensiva de muitos movimentos radicais (da Argélia ao Sudão, do Egito ao Paquistão), que contestam os grupos dirigentes dos respectivos países, acusando-os de subordinação ao antigo modelo colonial do Ocidente e, por conseguinte, reivindicando a necessidade de retornar ao autêntico Islã da Lei corânica, que se deve aplicar integralmente (PACE, 2005, p. 339-340).

A revolução iraniana de 1979 e a conseguinte Constituição da República Islâmica do Irã tiveram um papel importante na defesa e na propagação das perspectivas islâmicas em todo o mundo muçulmano. A experiência de ocidentalização do país marcada por corrupção e inflação durante o governo da família Pahlevi, e a forte figura do aiatolá Khomeini contribuíram para a imagem do Irã como nova liderança no mundo islâmico. A transição do Estado iraniano de monarquia autocrática pró-Ocidente para uma República Islâmica, fundada sob os preceitos do Alcorão, fortaleceu a religião e deu fôlego aos movimentos de “islamização” de alguns países; nesse ínterim o discurso de demonização do ocidente na retórica do líder Khomeini ganhou destaque. Nesse sentido, toda essa mobilização para pensar os direitos humanos em contexto islâmico é, em alguma medida, reflexo desses eventos históricos marcantes no Oriente Médio. Mais que isso:

Sob a pressão desses movimentos, nos ambientes mais laicizados e moderados do mundo muçulmano moderno vai ganhando terreno a convicção de que o confronto com o paradigma dos direitos humanos, assim como estão delineados nos principais documentos da ONU, poderia ser útil para mostrar como a cultura muçulmana não é apenas

¹⁴ Vale citar que em 1981 foi elaborada, por organismos não-governamentais, a Declaração do Conselho Islâmico da Europa. Há também documentos elaborados por indivíduos ou por instituições como o Projeto de Abolhassan Bani-Sadr (1989) e o Projeto de Constituição Islâmica da Academia das Pesquisas do Cairo (1979).

indiferente à questão dos direitos mas, ao contrário, pode até entrar em sintonia com a moderna cultura dos direitos (PACE, 2005, p. 340).

O debate islâmico sobre direitos humanos é tão vasto, como complexo. Como não cabe a esta pesquisa dar conta de tal discussão, vale assinalar apenas que uma das questões mais importantes desta temática no mundo muçulmano é a relação entre a religião e os direitos humanos. Há, de modo geral, duas correntes bastante fortes participando deste debate em vários países de maioria islâmica: por um lado os mais tradicionalistas e, por outro, os mais secularistas. Justamente porque essas correntes se distinguem essencialmente por suas posições referentes à aplicação da xaria.

Pace (2005) chama atenção para o fato de que a elaboração de documentos de direitos humanos do mundo muçulmano tenha se apresentado nesse momento histórico. Se por um lado houve movimentos fortes de islamização a partir da década de 1970 em alguns países muçulmanos, por outro, movimentos a favor de posições mais moderadas em relação às leis religiosas também se pronunciaram, e a partir de debates interessados em pensar os direitos humanos e o Islã surgiram alguns documentos.

Em 1981, logo depois da tomada de poder por Khomeini era assinada a Declaração Islâmica Universal dos Direitos Humanos. Embora emblemática, considerando-se o esforço de compatibilizar a religião islâmica (ressaltando em seu prefácio o Alcorão e a Sunna¹⁵ como bases do documento) com o paradigma dos direitos humanos nesse momento histórico, percebe-se uma forte influência da Declaração da ONU no conteúdo de seus artigos. A Declaração foi preparada por uma organização não governamental denominada Direitos Humanos Islâmicos, e aprovada pelo Conselho Islâmico da Europa, em Londres. Tal Conselho reunira estudiosos, juristas e representantes muçulmanos de movimentos e pensamentos islâmicos: por isso, apesar do esforço em direção aos direitos humanos, tal documento não tem validade legal para os Estados.

Tomo, para análise, dois outros documentos: a Declaração dos Direitos do Homem no Islã de 1990, mais conhecida como Declaração do Cairo, e a Carta Árabe

¹⁵ Para melhor entender o que é *sunna*, vale ressaltar que o núcleo normativo islâmico origina-se de uma pluralidade de fontes: o Alcorão, os Ditos e os Atos do Profeta; além das interpretações que interligam mensagens proféticas a preceitos reguladores da vida social. Tem-se que o desenvolvimento político, social e religioso da comunidade religiosa (*umma*) após a morte de Maomé desafiou os muçulmanos a problemas que não tinham sido solucionados ou expostos no Alcorão. Disso surge o interesse pelo comportamento de Maomé: a chamada *sunna* do Profeta.

dos Direitos do Homem de 1994. Como dito, ambos desenvolvidos por organismos governamentais e interestatais.

A Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã, datada de 5 de agosto de 1990, foi assinada pela Organização da Conferência Islâmica¹⁶ (OCI). Criada em setembro de 1969, consta em sua carta de constituição que a Organização de Cooperação Islâmica¹⁷ é guiada pelos valores islâmicos de unidade e de fraternidade.

Foi na XIX Conferência Islâmica dos Ministros dos Negócios Estrangeiros (Sessão da Paz, Interdependência e Desenvolvimento), realizada no Egito em 1990 que a Declaração do Cairo foi preparada e formalmente adotada pelos Ministros do Exterior da OCI, após mais de uma década de elaboração. Por reunir a maioria dos Estados de tradição muçulmana, tal reunião representa a síntese de orientações jurídicas que cada Estado se compromete a seguir sem comprometer a soberania nacional de cada um deles. Apesar de não se caracterizar como um tratado internacional que vincule os países signatários, o documento continua sendo até hoje a mais articulada carta dos direitos assumidos do ponto de vista dos Estados de tradição muçulmana, segundo Pace (2005).

A Declaração do Cairo conta com 25 artigos e é precedida de um amplo preâmbulo que enfatiza seu caráter islâmico e seu embasamento de acordo com a xaria.

Encontra-se já no texto inicial que os direitos humanos como parte integrante da religião muçulmana devem conservar o que está posto no Alcorão e na tradição do Profeta, sendo essas as fontes de lei maior e às quais o indivíduo deve obediência, como ressalta o trecho:

[...] Acreditando que os direitos e liberdades fundamentais de acordo com o Islã são parte integrante da religião islâmica e que ninguém tem o direito como uma questão de princípio, para extingui-los, no todo ou em parte ou violar ou ignorá-los, na medida em que mandamentos divinos são vinculativos, que estão contidos nos Livros Revelados de Deus e que foram enviadas através do último dos seus profetas para completar a mensagem divina anterior e que a salvaguarda desses direitos e liberdades fundamentais é um ato de adoração ao passo que a negligência ou violação da mesma é um pecado abominável, e que a salvaguarda dos direitos fundamentais e a liberdade é uma

¹⁶ A OCI, em 1969 contava com os seguintes Estados membros: Jordânia, Afeganistão, Indonésia, Irã, Paquistão, Turquia, Chade, Tunísia, Argélia, Arábia Saudita, Senegal, Sudão, Somália, Guiné, Palestina, Kwait, Líbano, Líbia, Mali, Malásia, Egito, Marrocos, Mauritânia, Níger, Iêmen.

¹⁷ A mesma Organização é referida como Organização de Cooperação e Organização da Conferência Islâmica. No endereço eletrônico da OCI encontra-se a Carta/Legislação de sua constituição, onde há uma nota final de ratificações (artigo 39) que diz que a presente Carta substitui a Carta da Organização da Conferência Islâmica registrada em 1º de fevereiro de 1974. Tal informação comprova que se trata da mesma Organização.

responsabilidade individual de cada pessoa e uma responsabilidade coletiva de toda a Ummah; [...] (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, tradução nossa).

O conteúdo dos artigos da Declaração de 1990 deixa claro tanto a subordinação a Deus, como a superioridade da Lei corânica (xaria) como guia de todo o sistema de direitos. O segundo artigo afirma, nesse sentido:

[...] é proibido tirar a vida, exceto por uma razão na Shari'ah prescrita. [...] A segurança do dano corporal é um direito garantido. É dever do Estado protegê-lo, e é proibida a violação sem uma razão na Shari'ah prescrita (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, tradução nossa).

Pensando os direitos de liberdade de expressão, tema caro ao mundo muçulmano com relação ao Ocidente, como os emblemáticos casos de protestos islâmicos ligados à acusação de blasfêmia, vale citar:

Artigo 16º: Todos têm o direito de gozar os frutos do seu domínio científico, de trabalho, literária, artística ou técnica da qual ele é o autor, e ele terá o direito à proteção dos seus interesses morais e materiais que daí decorrem, desde que não seja contrária aos princípios da Sharia [...].

Artigo 22º: (A) Toda pessoa terá o direito de expressar sua opinião livremente da forma que não seria contrário aos princípios da Sharia (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, tradução nossa).

Quanto à liberdade de religião, de fato uma questão de suma importância na tradição islâmica, o artigo 18 da referida declaração deixa claro o respeito às minorias religiosas afirmando que toda pessoa terá o direito de viver em segurança com sua religião, seus dependentes, sua honra e sua propriedade. Já o artigo que trata da religião islâmica faz objeção à mudança de credo:

Artigo 10º: *O Islã é a religião da natureza intocada.* É proibido exercer qualquer forma de coerção sobre o homem ou explorar a sua pobreza ou ignorância, a fim de convertê-lo para outra religião ou ao ateísmo. (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, grifo e tradução nossa).

Ademais, a formação na fé islâmica também é citada pelo documento no artigo que trata sobre direito à educação:

Artigo 9º: O Estado deve assegurar a disponibilidade de meios e formas de aquisição da educação e garantir a diversidade educativa, no interesse da sociedade, de modo a permitir que os homens se familiarizarem com a religião do Islã e os fatos do Universo, em benefício da humanidade (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, tradução nossa).

Como visto, contrário ao que afirma a Declaração da ONU sobre liberdade religiosa, a Declaração do Cairo não defende a liberdade de crença aos muçulmanos nesses termos. A Declaração do Cairo afirma, em consonância com preceitos islâmicos, que o Islã é a religião natural do ser humano (o que faz lembrar que apostasia pode ser considerada crime de acordo com a xaria), e defende a formação religiosa como direito.

Acerca da supremacia da xaria, os dois últimos artigos da declaração não deixam dúvidas:

ARTIGO 24º: Todos os direitos e liberdades previstos na presente Declaração estão sujeitos a Sharia islâmica.

ARTIGO 25º: A Sharia islâmica é a única fonte de referência para a explicação ou esclarecimento de qualquer um dos artigos da presente Declaração. (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990, tradução nossa).

O segundo documento a ser abordado é a Carta Árabe dos Direitos Humanos aprovada em 15 de setembro de 1994. Esta, por sua vez, é um autêntico tratado intergovernamental submetido à ratificação dos Estados. A Carta foi elaborada pelos governos dos Estados-membros da Liga dos Estados Árabes¹⁸ e afirma se basear na tradição árabe para encontrar afinidades eletivas com o paradigma dos direitos humanos: o que a distingue de documentos que se fundamentam nas fontes religiosas do Islã.

No preâmbulo da Carta Árabe consta:

Reafirmando os princípios da *Carta das Nações Unidas* e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como as disposições das Nações Unidas Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais e a *Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã* [...] (COUNCIL OF THE LEAGUE OF ARAB STATES, 1994, grifo e tradução nossa).

Um projeto complicado, visto que a Declaração do Cairo e a Declaração de Direitos Humanos da ONU têm divergências, como as que foram citadas.

A Declaração do Cairo, marcada pelo esforço de compatibilizar o paradigma dos direitos humanos com os preceitos do Islã, se diferencia da Carta Árabe que, a partir da reivindicação de arabicidade, incorpora sem demais restrições os princípios ético-morais de direitos individualistas tal como colocados pelas Nações Unidas.

¹⁸ Fundada em 1945, os 22 Estados-membros da Liga dos Estados Árabes no momento da assinatura da Carta Árabe dos Direitos Humanos são: Jordânia, Emirados Árabes Unidos, Bahrain, Tunísia, Argélia, Djibuti, Arábia Saudita, Sudão, República Árabe da Síria, Somália, Iraque, Omã, Palestina, Catar, Comores, Kuwait, Líbano, Líbia, Egito, Marrocos, Mauritània, Iêmen.

A Carta, composta por 43 artigos, garante a liberdade religiosa e de expressão e se aproxima, de maneira geral dos documentos das Nações Unidas:

Artigo 26º: Toda a pessoa tem um direito garantido à *liberdade de pensamento, crença e de opinião*.

Artigo 27º: Os adeptos de cada religião têm o direito de praticar seus rituais religiosos e de manifestar suas opiniões através da expressão, prática ou de ensino, sem prejuízo dos direitos dos outros. *Nenhuma restrição deve ser imposta ao exercício da liberdade de pensamento, crença e opinião*, exceto nos casos previstos em lei.

Artigo 28: Todos os cidadãos têm o *direito à liberdade de reunião e associação pacíficas*. Não há restrições que devem ser colocadas sobre o exercício desse direito, a menos que tal seja exigido pelas exigências da segurança nacional, a segurança pública ou a necessidade de proteger os direitos e liberdades de outrem. (COUNCIL OF THE LEAGUE OF ARAB STATES, 1994, grifo e tradução nossa).

Tem-se, portanto, que os direitos humanos na leitura da cultura árabe, como proposto pela referida Carta, não apresentam significativas distinções sobre os direitos declarados pela ONU. No entanto, apesar de ser o último documento de direitos humanos a ser ratificado e de sua característica de tratado intergovernamental, a Carta Árabe não encerra a discussão sobre algumas questões, como da liberdade religiosa e de expressão, por exemplo.

1.5 A Organização de Cooperação Islâmica

A Organização de Cooperação Islâmica (OCI), anteriormente nomeada Organização da Conferência Islâmica, é uma organização intergovernamental que se define como a voz do mundo muçulmano. Criada em uma reunião em Marrocos em 1969 e com sede em Jeddah desde 1970, a organização é chefiada pelo Secretário-Geral. Desde 2005 quem ocupa este cargo é o saudita Iyad Madani M. Ameen. São órgãos da OCI: a Cúpula Islâmica (composta por reis e chefes de Estados membros), o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros que se reúne anualmente e a Secretaria-Geral, órgão executivo da Organização. Há também Comitês que foram criados para cooperar com as ações da Organização e são presididos por chefes de Estados, como o Comitê de Al-Quds, o Comitê Permanente para a Cooperação Econômica e Comercial, o Comitê Permanente para a Cooperação Científica e Tecnológica, e a Comissão Permanente de Informações e Assuntos Culturais.

Atualmente são 57 os Estados membros da OCI: Jordânia, Afeganistão, Indonésia, Irã, Paquistão, Turquia, Chade, Tunísia, Argélia, Arábia Saudita, Senegal, Sudão, Somália, Guiné, Palestina, Kuwait, Líbano, Líbia, Mali, Malásia, Egito, Marrocos, Mauritânia, Níger, Iêmen; esses, membros desde sua criação em 1969. Aos que se somaram: Azerbaijão, Albânia, Emirados Árabes Unidos, Uzbequistão, Uganda, Barein, Brunei, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Tadjiquistão, Turcomenistão, República do Togo, Djibuti, Síria, Suriname, Serra Leoa, Iraque, Omã, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné-Bissau, Comores, Quirguistão, Catar, Cazaquistão, Camarões, Costa do Marfim, Maldivas, Moçambique, Nigéria.

A Carta de Constituição da Organização de Cooperação Islâmica (OCI), cuja publicação datada de março de 2008 substitui a versão de 1974 da Carta da Organização da Conferência Islâmica, ressalta em seu prefácio:

[...] guiados pelos nobres valores islâmicos de unidade e fraternidade, afirmando a característica essencial da promoção e do fortalecimento da unidade e da solidariedade entre os Estados Membros para garantir seus interesses comuns sobre a cena internacional, reafirmando nosso *compromisso com os princípios da Carta das Nações Unidas, da presente Carta e do Direito Internacional* [...] (CHARTRE DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ISLAMIQUE, 2008, grifo e tradução nossa).

A proposta da OCI buscava, portanto, se afirmar alinhada com as ações da ONU, e sugeria uma relação de cooperação entre a organização, as Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais, inclusive regionais.

Nesse sentido, a Carta traz alguns pontos como determinações da Organização, tais como: a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como da governança, do estado de direito, da democracia e da responsabilidade dos Estados membros em conformidade com seus sistemas constitucionais e jurídicos; a promoção da confiança e das relações de amizade, de respeito mútuo e da cooperação entre os Estados-Membros e outros Estados; a promoção dos valores islâmicos de moderação, tolerância, de respeito à diversidade, de salvaguarda dos símbolos e do patrimônio comum do Islã, e até mesmo a defesa da universalidade da religião islâmica, nesses termos:

Sommes déterminés: [...] À promouvoir les valeurs islamiques de modération, de tolérance, de respect de la diversité, de sauvegarde des symboles et du patrimoine commun de l'Islam et à *défendre l'universalité de la religion islamique* [...] (CHARTRE DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ISLAMIQUE, 2008, grifo nosso).

A Carta também apresenta como objetivos, dentre outros, fortalecer as relações econômicas e o comércio exterior entre os países membros a fim de alcançar a integração econômica (o que levou à criação de um Mercado Comum Islâmico); apoiar o povo palestino e capacitá-lo para exercer os seus direitos de autodeterminação e de estabelecimento de um Estado soberano; promover a cultura islâmica e salvar sua herança simbólica e patrimonial; proteger e defender a verdadeira imagem do Islã na luta contra a difamação do Islã, e incentivar o diálogo entre as civilizações e religiões. (CHARTE DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ISLAMIQUE, 2008).

A Carta ainda solicitou a criação de uma Comissão Independente Permanente para promover os instrumentos de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. A Organização de Cooperação Islâmica atendeu tal solicitação e publicou um documento intitulado “Regulamento Interno da Comissão Permanente de Direitos Humanos da OCI (IPHRC)” com os procedimentos para a realização de sessões da Comissão, assim como para o exercício de suas funções. Já o Estatuto da Comissão Permanente de Direitos Humanos data de junho de 2010.

Sobre o Estatuto da recém-criada Comissão, como esta não é objeto de estudo da pesquisa, vale apenas ressaltar alguns pontos. No prefácio, é destacado que, tal qual está colocado pela Carta da Organização de Cooperação Islâmica, a Comissão deve promover os direitos civis, políticos, sociais e econômicos consagrados em tratados e em declarações da Organização, assim como nos instrumentos universalmente acordados de direitos humanos, em conformidade com os valores islâmicos. O prefácio do Estatuto Comissão Permanente de Direitos Humanos faz, ainda, referência à Declaração do Cairo: “Recordando a *Declaração do Cairo sobre os Direitos Humanos no Islã adotada em 1990*, de acordo com relevantes instrumentos internacionais, cartas e convenções, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre o estatuto da Comissão [...]” (STATUTE OF THE OIC INDEPENDENT PERMANENT COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2010, grifo e tradução nossa).

Estabelecido no âmbito da Organização de Cooperação Islâmica, a Comissão Permanente Independente de Direitos Humanos traz em seu 8º artigo:

A Comissão procurará promover os direitos humanos e servir os interesses da *Ummah* Islâmica neste domínio, consolidar o respeito pelas culturas islâmicas e valores nobres e promover o diálogo entre civilizações, de acordo com os princípios e objetivos da Carta da OIC (STATUTE OF THE OIC INDEPENDENT PERMANENT COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2010, tradução nossa).

Todavia, apesar de fazer referência à Declaração do Cairo de 1990 e ter como objetivo servir aos interesses da *umma*, a comunidade religiosa do islã, a Comissão também afirma cooperar com outras organizações internacionais, como a ONU:

Artigo 15º: A Comissão deverá promover e apoiar o papel das instituições nacionais dos Estados-Membros credenciados e organizações ativas na área dos direitos humanos da sociedade civil, de acordo com a Carta da OIC e procedimentos de trabalho, além de reforçar a cooperação entre a Organização e outras organizações internacionais e regionais de direitos humanos (STATUTE OF THE OIC INDEPENDENT PERMANENT COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2010, tradução nossa).

A iniciativa da Organização de Cooperação Islâmica em criar uma Comissão de Direitos Humanos, reafirmando a Declaração do Cairo de 1990 e ao mesmo tempo assegurando a cooperação com organizações internacionais como as Nações Unidas, direcionou o recorte de países membros da OCI para a pergunta que orienta esta pesquisa.

Desse modo, uma análise acerca da atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e de seu Escritório em países membros da Organização de Cooperação Islâmica me parece interessante na medida em que, com a pesquisa, é possível perceber como esses dissensos estão presentes nos documentos que relatam o trabalho do ACNUDH/EACNUDH nesses países. Se há dissensos nos documentos de direitos humanos do mundo muçulmanos, sobretudo na Declaração do Cairo, quando comparados com a Declaração de 1948, como opera o ACNUDH/EACNUDH nesses territórios?

2. Pesquisa documental

Os documentos selecionados para análise foram rastreados nos sites oficiais da ONU e do ACNUDH/EACNUDH tendo em vista os seguintes parâmetros: localizando-se os países eleitos para a presente pesquisa, localizando-se as palavras chaves ‘religião’ e ‘expressão’, e localizando-se os crimes correlatos – apostasia e blasfêmia – assim como as palavras ‘Islã’ e ‘islamismo’¹⁹. Seguindo tal itinerário, a pesquisa documental aponta diversas questões envolvendo as tensões entre as normas de liberdades de religião e de expressão das duas organizações internacionais: ONU e OCI. Dada tal metodologia, a base de dados construída para a presente pesquisa cumpre seu papel de servir como uma abordagem ampla para análise qualitativa do caso estudado.

2.1 Os Relatórios Anuais

Meio de divulgação do andamento geral dos trabalhos desenvolvidos pelo ACNUDH/EACNUDH, os Relatórios Anuais são documentos extensos que além de tratar das atividades realizadas em operações de campo, reservam grande espaço para tratar do campo orçamentário da organização. Dado seu caráter de promoção da organização, o conteúdo é bem descritivo e a escrita é bastante prolixa. Formulados desde 1994, foi a partir dos anos 2000 que os relatórios passaram a trazer dados orçamentários cada vez mais detalhados, e a partir de 2010 que os documentos têm reservado um espaço maior e mais direcionado às operações de campo, de forma a facilitar o conhecimento sobre tais atividades. Os Relatórios Anuais são, portanto, o primeiro passo desta análise. Foram analisados os documentos emitidos durante o período de 1994 a 2013²⁰.

Dentre os países elencados para análise, foi na Palestina que primeiro foi criado um escritório do ACNUDH/EACNUDH, cuja sede situa-se em Gaza desde 1996. No ano 2000 um subescritório foi aberto na Cisjordânia (em Ramallah), o qual a princípio seria temporário mas permaneceu em atividade. Incumbido de realizar programas de cooperação técnica em matéria de direitos humanos juntamente com o governo, os escritórios atuaram sobretudo na prestação de assessoria e serviço de técnica legislativa,

¹⁹ Os documentos são, em sua maioria, disponibilizados em língua inglesa, mas há também um número considerável de documentação redigida em espanhol e francês.

²⁰ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/AnnualReportAppeal.aspx>>.

e no apoio a instituições e organizações palestinas para análises jurídicas. De acordo com os relatórios subsequentes, o ACNUDH/EACNUDH, por meio de seus escritórios na Palestina, empreendeu ações de formação sobre normas de direitos humanos para alguns grupos como juízes, advogados, jornalistas, assistentes sociais e universitários, e participou de alguns seminários – a exemplo de um que ocorreu em 2004 no qual ativistas de direitos humanos de organizações não governamentais, advogados e líderes religiosos discutiram projetos de leis sobre assistência social a crianças e mulheres no país. No relatório de 2005 o limite à liberdade de expressão e de associação é citado como um dos obstáculos para realização dos direitos humanos na Palestina, assim como são citados os conflitos armados, a impunidade, a situação das mulheres migrantes, e algumas infrações relacionadas ao gênero que são aplicadas no país, como os denominados ‘crimes de honra’.

Como não é objetivo desta pesquisa listar as atividades da organização, relatando-as com ou sem finalidade de medir seus efeitos ou eficácia, essas primeiras considerações têm a intenção de sublinhar o extenso processo a que tais atividades estão sujeitas nos anos posteriores à implementação de escritórios.

Chama atenção, neste caso, que apesar do escritório na Palestina ser aquele com maior tempo de atuação dentre os países selecionados neste trabalho, é só no relatório de 2002 do ACNUDH/EACNUDH que consta que um grupo de funcionários do Legislativo do Conselho da Palestina “estava ciente da importância de incorporar as normas internacionais de direitos humanos no direito interno”.

Dito isso, o texto que segue traz algumas atividades relatadas nesses documentos que, em alguma medida, interessam a esta pesquisa.

Do relatório de 2004 destaco a informação de que o ACNUDH/EACNUDH avaliou, juntamente com a Liga dos Estados Árabes, o Projeto da Carta Árabe de Direitos Humanos²¹ para assegurar que o documento estivesse em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos, antes de sua aprovação na 16ª Cúpula Árabe realizada em Tunis, em maio do mesmo ano.

²¹ Como dito na primeira parte deste trabalho, a Carta foi elaborada em 1994 pelos governos dos Estados-membros da Liga dos Estados Árabes, declarando se basear na tradição árabe para encontrar afinidades eletivas com o paradigma dos direitos humanos e, embora cite a região como berço de religiões mundiais, não se refere à lei islâmica como lei suprema. Apesar de reafirmar tanto a Declaração de 1948 e os Pactos Internacionais da ONU, como a Declaração do Cairo, a Carta Árabe traz em seus artigos direitos plenos de expressão e de religião (desde que não prejudique os direitos dos outros), o que a aproxima, sobretudo, dos documentos da ONU.

Em maio de 2004, a Cúpula Árabe reunida na Tunísia adotou uma nova versão da Carta Árabe dos Direitos Humanos porque, ao contrário das outras organizações regionais que adotam instrumentos regionais para a proteção dos direitos humanos, particularmente em comparação com os mecanismos no âmbito das convenções europeias e americanas sobre direitos humanos e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a versão da Carta de 1994 não previa em seu texto mecanismos de aplicação e cumprimento dos direitos então declarados. Com a aprovação da Carta Árabe seguiram-se inúmeras críticas sobre tais deficiências (por especialistas de direitos, ONGs e acadêmicos), e foram organizadas reuniões e conferências na Europa e no mundo árabe para pressionar os governos árabes a alterar o documento. Em uma resolução aprovada em 2003, a Comissão Árabe dos Direitos Humanos convidou os Estados árabes a apresentarem observações e propostas para melhorar a Carta, com a promessa de que a Comissão analisaria o texto novamente. Foi durante este processo que o ACNUDH/EACNUDH convidou especialistas árabes para apresentar e discutir propostas a fim de modificar a Carta. Em maio de 2004, uma nova versão do documento foi apresentada à Cúpula Árabe na Tunísia e aprovada, no entanto, a principal crítica da versão antiga continuou sem resolução. A criação de uma suposta Corte Árabe de Direitos Humanos²² não aconteceu e o comitê de peritos continuou sendo o único sistema de controle do cumprimento dos Estados²³.

O relatório de 2006 recorda o acordo assinado entre o ACNUDH/EACNUDH e a Liga dos Estados Árabes em 2002, para então afirmar que o ACNUDH/EACNUDH continuava atuando na região e prestando apoio ao instituto Árabe para os Direitos Humanos. O mesmo relatório menciona também a atuação do ACNUDH/EACNUDH junto à Organização da Conferência Islâmica (OCI). O ACNUDH/EACNUDH assinava, em 2005, um Memorando de Entendimento com a OCI e a Organização para Educação, Ciência e Cultura Islâmica (ISESCO) com objetivo de reforçar a consciência de normas e mecanismos internacionais de direitos humanos entre o pessoal das secretarias das duas organizações a fim de executar ações conjuntas. Como exemplo dessas ações, o relatório de 2008 traz informações de que na África Central e Ocidental o ACNUDH/EACNUDH promoveu treinamento sobre educação em direitos humanos em colaboração com a ISESCO.

²² A criação de uma Corte Árabe de Direitos Humanos viabilizaria a emissão de petições – tanto por Estados, como por indivíduos – a uma Comissão que tratasse juridicamente de casos de violações à Carta Árabe.

²³ Veja-se a respeito o trabalho de Al-Midani (2008).

O relatório de 2012 reforça que o ACNUDH/EACNUDH continua a coordenar atividades de direitos humanos com a Liga dos Estados Árabes e com a Organização de Cooperação Islâmica, afirmando que há reuniões regulares com essas organizações. O documento dá destaque à cooperação entre o ACNUDH/EACNUDH e a Liga Árabe com pretensão de uma revisão do sistema árabe para trazê-lo em conformidade com as normas internacionais.

Ainda sobre o relatório de 2012, o documento faz menção à adoção da Declaração dos Direitos Humanos pela Associação do Sudeste Asiático (ASEAN). Dentre os países analisados neste trabalho, são membros da ASEAN: Brunei, Malásia e Indonésia. O relatório refere-se a intervenções do ACNUDH/EACNUDH em reuniões com a ASEAN sobre o conteúdo da Declaração. Consta neste mesmo relatório do ACNUDH/EACNUDH que, embora a declaração citada contenha importantes compromissos de direitos humanos, o documento fica “aquém do padrão internacional de direitos humanos”²⁴.

Dado esse panorama sobre o que traz os relatórios sobre a relação do ACNUDH/EACNUDH com organizações que têm entre seus membros alguns países que são objeto desta pesquisa, passo agora a um levantamento dos temas em questão.

Em diversos relatórios analisados há informações sobre encontros e seminários organizados pelo ACNUDH/EACNUDH e seus escritórios de operações de campo a fim de dar recomendações e estruturar plataformas para implantação de direitos humanos, sobretudo direitos de liberdade de expressão. Justamente a proposta da organização desde sua criação. Desses eventos não há, porém, escritos sobre resultados objetivos ou indicações sobre metas cumpridas.

Exemplo disso pode ser encontrado no relatório de 2008. O documento traz que o ACNUDH/EACNUDH, em colaboração com a Organização Internacional do Trabalho, organizou um seminário sobre liberdade de expressão, de associação e de

²⁴ Adotada em 2012, a Declaração traz nos seus artigos 6º e 7º: “6. The enjoyment of human rights and fundamental freedoms must be balanced with the performance of corresponding duties as every person has responsibilities to all other individuals, the community and the society where one lives. It is ultimately the primary responsibility of all ASEAN Member States to promote and protect all human rights and fundamental freedoms. 7. All human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. All human rights and fundamental freedoms in this Declaration must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis. At the same time, the realization of human rights must be considered in the regional and national context bearing in mind different political, economic, legal, social, cultural, historical and religious backgrounds” (ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION, 2012). Apesar dos dissensos do ACNUDH/EACNUDH não estarem dispostos no relatório, esses dois artigos apresentam visões que contradizem, em alguma medida, os princípios individualistas e o conceito de universalidade dos direitos humanos da ONU.

reunião com participantes do Oriente Médio e do Norte da África. Estiveram reunidos especialistas de direitos humanos, profissionais da comunicação e comunidades sindicais de alguns países (Argélia, Bahrein, Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Marrocos, Omã, Qatar, Tunísia e Iêmen), que ao fim desse encontro propuseram uma série de recomendações e uma plataforma para implantação de direitos de liberdade de expressão, de associação e de reunião. Isso é o que consta no relatório, e nos anos seguintes não houve menção a tal seminário ou a sua agenda.

Tendo em vista o que interessa a esta pesquisa saber, destaco alguns movimentos a favor de discussões sobre os direitos humanos que propõem debater os alcances e os limites da xaria. Ainda que em pequeno número nos relatórios, trata-se de movimentos internos, descritos por esses documentos e que às vezes contam com alguma participação do ACNUDH/EACNUDH.

São casos como o de grupos islâmicos no Líbano que, ressaltando a importância de liberdade de expressão e de participação política, trabalharam a favor do sucesso eleitoral de mulheres (presente no relatório de 2011). No relatório do mesmo ano é citado ainda um fórum sobre o pensamento islâmico e diálogo cultural organizado pela Associação dos Ulemás na Mauritânia que contou com apoio de agências da ONU: deste encontro resultou a emissão de uma fatwa sub-regional a fim de acelerar a eliminação de práticas de mutilação genital feminina.

No documento de 2012, provavelmente devido às manifestações populares que tomaram as ruas de países que vivenciaram a chamada Primavera Árabe, foi mencionada a presença de discussões nesse sentido dos alcances e limites da xaria na vida pública em alguns países. De acordo com o documento de 2012, a população do Oriente Médio e da região norte da África expressavam demandas por igualdades sociais, por direitos e liberdades fundamentais, por participação política e por reformas legislativas, nas constituições e nas instituições de seus países. Segundo o relatório, os debates sobre os futuros sistemas políticos e institucionais eram marcados por diferenças entre secularistas e proponentes de uma estrutura religiosa de governança.

Apesar do grande número de relatórios anuais e da extensão de cada documento, o que é importante abordar foi apresentado, visto o que propõe esta pesquisa analisar e os países, para tanto, selecionados. No mais, os relatórios trazem menções a restrições de liberdades, sobretudo, liberdade de expressão. Mas é válido ressaltar que, em muitos casos, a falta de liberdade de expressão a que se referem tais documentos tem por motivação causas políticas e não só religiosas.

A República do Togo é um caso de destaque nesse sentido. No relatório de 2006 afirma-se que os desafios com relação às restrições à liberdade de expressão permaneciam no país. O relatório de 2007, por sua vez, comenta que houve melhorias no que se refere à liberdade de expressão, e o relatório de 2008 assinala também melhorias no gozo dos direitos civis e políticos, com menos relatos de prisões arbitrárias. Outro exemplo é o caso da Palestina, que é desse modo citado no relatório de 2010: a divisão política em curso no país aumentou o número de violações cometidas, sendo as restrições à liberdade de expressão cada vez maiores, juntamente com o aumento das restrições feitas aos defensores de direitos humanos em Gaza. O mesmo relatório traz também o caso do Líbano. De acordo com o documento de 2010, o progresso dos direitos humanos no Oriente Médio foi dificultado por tensões políticas e o clima de instabilidade na região, que resultaram em restrições excessivas à liberdade de expressão, de reunião e de associação, assim como a restrições a outros direitos civis e políticos.

2.2 Discursos, comunicados à imprensa e editoriais de opinião

Esta sessão corresponde à análise de documentos disponibilizados na página do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório, e assim denominados: discursos ou mensagens²⁵, comunicados de imprensa²⁶ e editoriais de opinião²⁷. Tendo selecionado aqueles publicados até o ano de 2014, e tendo em vista o recorte de países e de temas que esta pesquisa propõe abordar, o número de documentos disponíveis nessas sessões não é tão grande como nas outras sessões.

Há, dentre os documentos analisados, algumas considerações sobre violações de direitos humanos em diversos países. Exemplos disso são pronunciamentos como da representante especial do Secretário-Geral, Hina Jilani em dezembro do ano 2000, em que registrou sua preocupação com a suspensão das atividades da Liga Tunisiana dos Direitos Humanos e com a perseguição a seus membros²⁸. Navi Pillay, em 2011 se pronunciou, citando a morte de um ativista de direitos humanos em Uganda, contra as

²⁵ Disponíveis em:

<<http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM>>

²⁶ Disponíveis em:

<<http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=PRS>>

²⁷ Disponíveis em:

<<http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=OED>>

²⁸ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=4441&LangID=E>>

leis que criminalizam a homossexualidade em diversos países: para a Alta Comissária tais leis são um anacronismo²⁹. Uma nota foi publicada em 2011 condenando as mortes de manifestantes no Iêmen, e outra nota no mesmo ano reafirmou a importância da liberdade de imprensa referindo-se à Guiné. É nesse sentido que alguns documentos tratam do que interessa a esta pesquisa.

Um discurso feito pelo vice Alto Comissário para Conferência sobre liberdade de expressão, associação e reuniões, preparado pelo Escritório Regional do Oriente Médio em 2012, citou as revoltas populares e a transição de governos para então se posicionar em nome do ACNUDH e de seu Escritório. Segundo ele, a organização estava disposta a facilitar o diálogo entre governos e sociedades civis com base nas normas internacionais de direitos humanos desenvolvidas pelas Nações Unidas e presentes na Carta Árabe dos Direitos Humanos³⁰. Mary Robinson – que esteve no cargo de Alto Comissário de 1997 a 2002 – durante seu pronunciamento na Conferência de Oslo sobre liberdade de religião em 1998³¹, defendeu que toda pessoa tem liberdade de mudar de religião ou crença, reafirmando as normas da ONU. Na ocasião, a Alta Comissária tratou do princípio da individualidade como base da linguagem dos Direitos Humanos, confirmou que o conceito de dignidade humana presente nesse conjunto de direitos tem viés filosófico e religioso ocidental, e ressaltou que, tais como são, as normas onusianas podem ser traduzidas para diversas outras culturas, como segue:

The language of human rights, as the phrase goes, betokens both its personal and social dimensions. A language is at once a social construction and a personal possession. The search for personal freedom and social equity has found its voice, its language in the creative discernment of the freedoms and rights of persons-in-community. Discovery and construction came together in gradual articulation. The basis of this discovery/construction is the dignity and worth of the individual person, independently of social status or wealth, of personal gifts or achievements. This individual person is also and inescapably a social entity so that the rights and freedoms have social dimensions themselves and encounter inevitable social limitations. The basis in personal dignity which the Universal Declaration and other UN human rights instruments indicate - and religious bodies such as the Second Vatican Council strongly endorsed - has of course, a certain Western philosophical and even religious tone. Yet its capacity to be translated into very different languages and cultures is undeniable even if much of the work of

²⁹ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10750&LangID=E>>

³⁰ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12248&LangID=E>>

³¹ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=8212&LangID=E>>

translation has yet to be carried out. This translation involves cultural dialogue in which the understanding of the role and relationships of the human person may be discovered anew without the threat of final, mutual incomprehension. The post-modern emphasis on particularity, with its critique of the covert and often overt imperialism of Western universals is valuable in alerting Western people and institutions to the parochialism of their own achievements. For this imperialism, to which universal language and institutions are so readily prone, is a parochialism with the power to impoverish or destroy other particulars and their creative potentials. Such imperial tendencies, so often indulged politically and economically, culturally and religiously, are not irresistible. A basic task for the defenders of human rights and in particular for the defenders of religious liberty is the fostering of the dialogue between cultures and religions. (MARY ROBINSON, 1998)

A posição de Mary Robinson nesse trecho resume bem a posição da ONU sobre o entendimento da universalidade dos Direitos Humanos, e da operacionalidade desses para a construção de um diálogo intercultural.

Em Genebra, em maio de 2000, a Alta Comissária se pronunciava a favor da liberdade de imprensa como requisito para liberdade de expressão, citando jornais que eram fechados naquele ano no Irã, na Malásia e na África Central, e o caso de um jornalista em greve de fome como protesto na Tunísia. Mary Robinson se referiu ao artigo 19 da Declaração de Direitos Humanos, afirmando que a liberdade de imprensa é um elemento fundamental da democracia e uma ferramenta essencial na construção de uma cultura de direitos humanos³².

Uma vez que os direitos à liberdade de religião e de expressão são objeto de análise desta pesquisa, vale citar que a interdependência dos direitos de liberdade de religião e de liberdade de expressão foi tema de dois discursos de Altos Comissários analisados. O primeiro, de 2002, foi realizado por Sérgio Vieira de Melo e tinha como pano de fundo os ataques subsequentes à explosão das Torres Gêmeas em Nova Iorque a muçulmanos em todo o mundo. Na ocasião, o Alto Comissário condenou os meios de comunicação por tratarem algumas crenças, alguns países ou algumas comunidades a partir de generalizações e estereótipos que estimulavam a violência contra seguidores do Islã. Segundo ele, o equilíbrio entre a liberdade de expressão e a necessidade de conter o discurso de incitamento ao ódio religioso, racial e étnico deveriam ser prioridade das diversas instituições³³.

³² Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2429&LangID=E>>

³³ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=500&LangID=E>>

Em 2011, no discurso de abertura para 17ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, Navi Pillay – que ocupa o cargo de Alto Comissário desde 2008 – retomou o tema citando uma resolução daquele mesmo ano sobre o combate à intolerância, a estereótipos negativos, à estigmatização, à discriminação, à incitação à violência, e à violência contra pessoas com base na religião ou crença. De acordo com a Alta Comissária, esse era um dos grandes desafios a serem superados, referindo-se à interdependência das liberdades de religião e de expressão³⁴. Sendo o Islã e os muçulmanos alvos de discriminação nesse sentido, principalmente na Europa, cabe citar:

In studying and addressing these issues, we must be guided by the principles of freedom of thought, conscience and religion, and the right to freedom of opinion and expression. It is often purported that freedom of expression and freedom of religion are contradictory. This is a mistaken assumption. As I often underscored, these freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Freedom of religion cannot exist if freedom of expression is not respected. Likewise, freedom of expression is essential to creating an environment in which a constructive and respectful discussion about religion and belief can be held. (NAVI PILLAY, 2011)

Em notas dos Altos Comissários, no que se refere ao tema desta pesquisa, destaco, portanto, a afirmação recorrente de interdependência dos direitos de liberdade de religião e de expressão, a necessária diferenciação entre liberdade de expressão e incitamento ao ódio com bases na religião, na raça ou na etnia, e a luta contra a difamação das religiões e a intolerância religiosa. Pontos considerados importantes e que têm sido debatidos em diversos momentos, tendo em vista a análise documental realizada.

Como visto, os documentos, de autorias diversas, trazem como tema recorrente a afirmação de que os Direitos Humanos, tais como postos pela ONU, é um norteador político viável e defensável em todo o mundo. Com menções a “construção de uma cultura de direitos humanos”, a “diálogos entre governos e sociedade civil com base em um denominador comum: as normas internacionais de direitos humanos”, e a “ética global”, tem-se nos discursos a afirmação de um suposto condicionamento do desenvolvimento das sociedades aos preceitos e valores onusianos. A aceitação global da promoção dos Direitos Humanos é vista como condicionante dos diálogos entre

³⁴ Disponível em:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11153&LangID=E>

Estados e entre diferentes sociedades, da democracia (tida como o sistema político a ser implantado em todas as nações) e, em última instância, do desenvolvimento.

A defesa da diversidade cultural se dá sob as mesmas condições: a submissão (ou a concordância com) as normas da ONU. Dentre os documentos estudados, cito como exemplo a declaração emitida por um grupo de especialistas em direitos humanos das Nações Unidas para marcar o Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e Desenvolvimento, em 21 de maio de 2010 em Genebra: "Valores universais dos direitos humanos devem servir como uma ponte entre todas as culturas e não devem ser subservientes às normas sociais, culturais ou religiosas" (tradução nossa).³⁵

2.3 Informes do ACNUDH/EACNUDH para o Conselho de Direitos Humanos

Passo agora à análise de informes do ACNUDH/EACNUDH para as sessões do Conselho de Direitos Humanos. Diferentemente do ACNUDH/EACNUDH que no organograma da ONU está sob a alçada do Secretariado Geral³⁶, o Conselho de Direitos Humanos é um órgão subsidiário da Assembleia Geral. O Conselho de Direitos Humanos, que substituiu, em 2006, a Comissão de Direitos Humanos, é um órgão intergovernamental que se reúne em Genebra durante um período do ano com algumas sessões. Composto por quarenta e sete Estados membros da ONU que são eleitos por três anos e não mais que por dois mandatos consecutivos. O Conselho recebe apoio do ACNUDH/EACNUDH tanto em suas reuniões, como nas suas deliberações. Tendo em vista o que interessa a esta pesquisa, seguem as considerações das vinte e sete sessões estudadas; sendo a primeira sessão realizada em 2006, e a vigésima sétima a última sessão realizada em 2014³⁷.

Como expostos a seguir, os temas recorrentes nos informes para o Conselho foram: debates acerca da liberdade religiosa e da liberdade de expressão como direitos interdependentes, a difamação das religiões e a incitação ao ódio religioso como questões contemporâneas que demandam atenção, a luta contra o terrorismo, e os casos ocidentais de islamofobia como grande desafio para o mundo muçulmano.

³⁵ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10051&LangID=E#sthash.UJP51m.dpuf>>.

³⁶ Isso faz do ACNUDH/EACNUDH uma organização não propriamente dita intergovernamental: ele tem autonomia para contatar governos sem a espera de um mandato de algum órgão político da ONU; trabalhando justamente na articulação entre o sistema de direitos humanos das Nações Unidas e seus mecanismos de promoção e defesa.

³⁷ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx>>.

É válido considerar também que em muitos dos informes são mencionadas atividades desenvolvidas pelos escritórios, assim como discursos e recomendações, sobretudo feitos por relatores especiais, que são tratados também em outras sessões, como nos Relatórios Anuais do ACNUDH/EACNUDH e nos relatórios anuais dos Procedimentos Especiais. Como há sessões específicas para os Relatórios Anuais do ACNUDH/EACNUDH e para os Procedimentos Especiais neste trabalho, a proposta desta sessão é levantar os outros pontos trazidos pelos informes.

Dito isso, segue a análise dos informes assinados, em sua maioria, pelo Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e por seu Escritório, que foram citados nos relatórios das sessões regulares do Conselho. É válido dizer que os relatórios das sessões do Conselho incluem alguns documentos assinados por Relatores Especiais também. Uma vez encontradas as referências destes informes nos relatórios das sessões regulares do Conselho de Direitos Humanos, tais documentos foram localizados a partir do sistema de busca do site das Nações Unidas³⁸. Dessa forma, não são os relatórios das sessões do Conselho, mas os documentos a que os relatórios das sessões fazem referência que foram analisados.

A representação do Profeta Maomé, tema recorrente quando se trata de difamação da religião para o Islã, e tido como blasfêmia segundo leis islâmicas, foi citada no documento assinado pelos relatores especiais Asma Jahangir e Doudou Diène que foi mencionado na sexta sessão do Conselho³⁹. No trato sobre a luta contra o terrorismo,

8. La comprensión de este contexto político e ideológico, que favorece la incitación al odio racial y religioso, es fundamental para analizar la estrecha vinculación entre la difamación de las religiones y el derecho a la libertad de expresión. Buen ejemplo de ello es la reciente controversia en torno a las caricaturas del profeta Mahoma publicadas por el periódico Jyllands-Posten de Dinamarca. El enfoque político e ideológico de los derechos humanos ha sido confirmado por el hecho de que, en la lógica del enfrentamiento de las civilizaciones, los gobiernos, los dirigentes políticos, los intelectuales y los medios de comunicación han invocado y esgrimido la libertad de expresión y la libertad de religión desde posturas diametralmente opuestas. Las limitaciones y restricciones clave que acompañan al ejercicio de esos derechos, cuidadosamente formuladas en los instrumentos internacionales pertinentes, han sido barridas por los nuevos vientos ideológicos de la polarización política y cultural. (A/HRC/2/3, 2006)

³⁸ Disponível em: <<http://www.un.org/es/ga/documents/symbol.shtml>>.

³⁹ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F2%2F3&Submit=Buscar&Lang=S>>

Citada na nona sessão, uma carta assinada pelo Encarregado de Negócios Interinos da Missão Permanente da Organização da Cooperação Islâmica e dirigida à Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos tratou da discriminação que sofrem muçulmanos no Ocidente. No documento, o autor destacou o episódio das caricaturas blasfemas do Profeta Maomé e uma declaração do Papa Bento XVI⁴⁰:

The Report, however, argues that the Muslim world's outcry at Islamophobic incidents, in particular the publication of the defamatory cartoons of Prophet Muhammad (PBUH) and the unfortunate and unwarranted remarks by Pope Benedict XVI at a University in Germany on September 20, 2006, had a negative impact on the Muslim world and drew attention of its official and public opinion to the gravity of the issue. The negative impact of the blasphemous cartoons was reflected in the OIC-initiated trilateral joint statement by the OIC Secretary General, the UN Secretary General, and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), on February 7, 2006, as well as in the joint statement on "the Rights to Freedom of Expression and Peaceful Protest" issued in Doha, Qatar, on February 25, 2006, by the Secretaries General of the UN, OIC, and League of Arab States, Qatar's First Deputy Prime Minister and Foreign Minister, and Spain's and Turkey's Foreign Ministers respectively. Furthermore, the OIC Secretary General's participation in various international Conferences on inter-religious and inter-cultural tolerance, together with his meetings with Heads of State and Government, Foreign Ministers, leading academics and NGO leaders of Western countries, and Heads of International Organizations, including the United Nations, the UN Alliance of Civilizations, the EU, the OSCE, and the Council of Europe, has contributed to raising awareness of the issue of Islamophobia. (MOJTABA AMIRI VAHID, 2008)

Outro episódio que teve destaque no documento também se refere à representação do Islã. O filme holandês *Fitna*, disponível na internet, foi citado:

Since the submission of the first Observatory Report and immediately in the wake of the 11th OIC Summit, a major Islamophobic incident that shocked and dismayed all Muslims and the international community was the release of the film "Fitna" denigrating the Holy Qur'an. [...] Condemning the release of the film in the strongest terms, the OIC Secretary General described it as a deliberate act of discrimination against Muslims, incitement of hatred, and an act of defamation of religions solely designed to incite and provoke unrest among peoples of different religious beliefs, and to jeopardize world peace and stability. He warned the international community against the repercussions of this serious development. He also took up the matter with the Dutch Government, urging it to initiate legal action against the acts committed under the pretext of freedom of expression (MOJTABA AMIRI VAHID, 2008).

⁴⁰ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F9%2FG%2F2&Submit=Buscar&Lang=S>>.

Visto isso, muitas vezes o papel da mídia foi tema de encontros e seminários. Nas sessões analisadas, especialistas (em sua maioria os que compõem equipes de relatores especiais) debateram a não viabilidade de restrições do direito de liberdade de expressão, embora tratando de difamações dessa ordem, levantaram questões intrínsecas (a saber, o corte individualista como uma delas) ao conceito onusiano de direito de liberdade de religião e expressão, e reafirmaram, nas ocasiões analisadas, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

A nona sessão trouxe ainda documentos que reforçavam a necessidade de uma demarcação mais clara entre a liberdade de expressão e a incitação ao ódio religioso. Desafio, este, para o qual o ACNUDH/EACNUDH dedicava encontros e seminários⁴¹.

Um desses encontros ganhou destaque na décima sessão do Conselho: o Seminário de especialistas sobre a relação entre os artigos 19 e 20 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos denominado “Liberdade de expressão e apologia do ódio religioso que constitui incitação à discriminação, à hostilidade e à violência”, realizado em Genebra em 2008⁴². Segundo o informe, para a Alta Comissária, a melhor maneira de traçar uma linha divisória entre a expressão lícita e a expressão ilícita, é atentar às circunstâncias de cada caso concreto; uma tarefa que deveria obedecer aos critérios definidos e acordados com as normas internacionais.

Destaco, tomando como exemplo o citado seminário realizado em 2008, a criação de um corpo técnico especializado para tratar de questões limites como esta: a necessidade de compatibilizar liberdade de expressão e discriminação a determinadas religiões. De acordo com o informe, foram convidados três especialistas para pensar o

⁴¹ Disponível em:

<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2F62%2F280&Submit=Buscar&Lang=S>.

⁴² A saber, os artigos a que se refere tal seminário são: “ARTIGO 19: 1. ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. ARTIGO 20: 1. Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra. 2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou a violência” (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966).

tema que dá nome ao Seminário: Vitit Muntarbho⁴³, Mohamed Saeed Eltayeb⁴⁴, Doudou Diène⁴⁵. As considerações desses especialistas estão incluídas no documento analisado.

Na ocasião, Vitit Muntarbho ponderou que a difamação das religiões é denominada blasfêmia na legislação de alguns países, e que no âmbito das Nações Unidas cabe ao Comitê de Direitos Humanos esclarecer o vínculo entre liberdade de religião e liberdade de expressão. Já para Mohamed Saeed Eltayeb, o debate se insere na complementariedade das duas liberdades, considerando-se o contexto, as condições locais e as tensões políticas, e não uma num suposto conflito inerente às duas liberdades. O pesquisador fez lembrar que é muito próprio de cada religião o que configura ofensa a símbolos e a referências religiosas, e que a proteção dos símbolos religiosos contra a injúria e a difamação fazem parte da liberdade de religião; assim sendo, segundo Eltayeb, só é possível determinar se as críticas, os comentários depreciativos, os insultos ou o escárnio da religião infringem o direito do crente à liberdade de religião, se for considerado se tais atos afetam os diferentes aspectos daquela religião ou crença. Nesse sentido, a análise não caberia a um órgão externo, mas derivaria de considerações sobre aquela crença em particular. Outro especialista, Doudou Diène, em sua exposição, referiu-se à interpretação ideológica que tem sido feita dos Direitos Humanos após 11 de setembro de 2001, marcada por uma tendência de dar primazia à liberdade de expressão. Para Diène, tal viés ideológico é uma das causas da tensão atual. Destacando o aumento da violência e da discriminação, do antissemitismo e da islamofobia, defende que as limitações à liberdade de expressão são necessárias⁴⁶.

No informe citado na décima sétima sessão do Conselho, assinado pela Alta Comissária, um projeto de lei sobre a liberdade de expressão e de religião em

⁴³ Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade de Chulalongkorn em Bangkok, Vitit Muntarbhorn ocupava nas Nações Unidas, no ano de 2008, o cargo de Relator Especial sobre a situação de direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia.

⁴⁴ Doutor em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Utrecht na Holanda, em 2008 Mohamed Saeed Eltayeb trabalhava como Especialista Jurídico do Escritório de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores do Catar.

⁴⁵ Com doutorado em Direito Público pela Universidade de Paris, Doudou Diène ocupou entre 2002 e 2008, nas Nações Unidas, o cargo de Relator Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância.

⁴⁶ Disponível em:

<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F10%2F31%2FAdd.3&Submit=Buscar&Lang=S>.

andamento no Quirguistão teve destaque⁴⁷. O ACNUDH/EACNUDH prestou assistência, durante o processo de discussão do projeto, com apoio de especialistas através do Escritório Regional da Ásia Central. Na vigésima sessão do Conselho, um dos informes mencionados tratava desse mesmo projeto de lei⁴⁸. Neste documento, a Alta Comissária faz uma crítica à emenda da lei sobre liberdade de religião e organizações religiosas no Quirguistão. Segundo o documento, a lei contém termos e procedimentos que contradizem as normas internacionais, favorecendo o exercício das religiões percebidas como tradicionais, no caso do islã e do cristianismo, e dificultando as atividades e as associações de outras religiões.

Ainda na vigésima sessão, um informe citava a violação às liberdades de expressão e de religião, e aos direitos das minorias, em alguns países ocidentais, com a adoção de leis que proibiam o uso do véu islâmico por mulheres muçulmanas em espaços públicos (o hijab)⁴⁹.

Na vigésima segunda sessão do Conselho, um informe assinado pela Alta Comissária levantou o impacto negativo das leis anti-blasfêmia, sendo essas incompatíveis com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e resultando em censura. Também foi considerado que muitas das leis que condenam a blasfêmia, acabam dando níveis diferentes de proteção a diferentes religiões, sendo, portanto, leis de aplicação discriminatória⁵⁰. Dois casos foram mencionados nos informes analisados. O caso da Indonésia foi citado em outro informe da mesma sessão, com a recomendação da Alta Comissária para que fosse modificada ou revogada a lei de blasfêmia do país. Na vigésima sétima sessão, foi mencionado o caso do Iêmen, país que para crimes de blasfêmia impunha sentenças de pena de morte. Sobre o caso do Iêmen o mesmo documento do ACNUDH/EACNUDH em que há a denuncia, ressalta-se que “de acordo com a jurisprudência internacional sobre direitos humanos, tais crimes não são considerados graves e por isso não devem ser punidos com a morte”.

⁴⁷ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F17%2F41&Submit=Buscar&Lang=S>>.

⁴⁸ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F20%2F12&Submit=Buscar&Lang=S>>.

⁴⁹ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F20%2F16&Submit=Buscar&Lang=S>>.

⁵⁰ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F22%2F17%2FAdd.4&Submit=Buscar&Lang=S>>.

Destaco, por fim, o projeto de resolução levado às sessões do Conselho. A proposta apareceu pela primeira vez na sétima sessão, em um documento de 2008⁵¹. Assinado por Bielorrússia, Bolívia, Cuba, Equador, Irã, Líbia, Nicarágua, Síria, Coreia, Sri Lanka, Uruguai e Zimbábue, o projeto de resolução tem como tema a composição do pessoal do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (EACNUDH): “*Teniendo presente que un desequilibrio en la composición del personal podría disminuir la eficacia de la labor de la Oficina del Alto Comisionado si se considerara resultado de prejuicios culturales y no representativo de las Naciones Unidas en general, [...]*” (A/HRC/7/L.8/Rev.1, 2008). O documento se justifica com a consideração de que a distribuição geográfica equitativa dos membros do ACNUDH/EACNUDH asseguraria maiores eficiência e competência da organização. Dito isso, segue alguns trechos do projeto:

[...] 4. Pide a los futuros Altos Comisionados que sigan intensificando los esfuerzos por lograr el objetivo del equilibrio geográfico en la composición del personal de la Oficina; [...] 6. Señala la vital importancia del equilibrio en la distribución geográfica del personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales y de los diversos contextos históricos, culturales y religiosos, así como los diferentes sistemas políticos, económicos y jurídicos, para la promoción y defensa de la universalidad de los derechos humanos; [...] 8. Alienta a la Asamblea General a estudiar la posibilidad de adoptar medidas adicionales para promover la aplicación de gamas convenientes de equilibrio geográfico en la composición del personal de la Oficina del Alto Comisionado y reflejen las particularidades nacionales y regionales, los diversos contextos históricos, culturales y religiosos, así como la variedad de sistemas políticos, económicos y jurídicos; [...] (A/HRC/7/L.8/Rev.1, 2008).

Como visto, em 2008 o documento foi assinado por um conjunto de países, dentre os quais nenhum dos que esta pesquisa seleciona para análise. Na décima sessão do Conselho, o mesmo projeto de resolução foi rerepresentado, em um documento de 2009, com adesão de Togo (país selecionado nesta pesquisa), juntamente com China e Venezuela⁵². Deste documento, destaco:

[...] 3. Subraya que una auténtica representación geográfica supone que el porcentaje de funcionarios de cada región sea directamente

⁵¹ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F7%2FL.8%2FRev.1&Submit=Buscar&Lang=S>>.

⁵² Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F10%2FL.21&Submit=Buscar&Lang=S>>.

proporcional al porcentaje de Estados Miembros de las Naciones Unidas pertenecientes a ésta; 4. Pide a la Alta Comisionada que imponga un tope de crecimiento nulo a la representación de las regiones que ya están excesivamente representadas en la Oficina del ACNUDH; [...] 11. Alienta a la Asamblea General a estudiar la posibilidad de adoptar nuevas medidas para promover la aplicación de rangos adecuados de equilibrio geográfico en la composición del personal de la Oficina del Alto Comisionado, que reflejen las particularidades nacionales y regionales, los diversos contextos históricos, culturales y religiosos, y la variedad de sistemas políticos, económicos y jurídicos; [...] (A/HRC/10/L.21, 2009).

O projeto de resolução reafirma, portanto, em 2009, a relevância das particularidades nacionais e regionais, e dos diversos contextos históricos, culturais e religiosos para promoção de um caráter universalista dos direitos humanos. Nesse sentido, o que pede o projeto de resolução é que a universalidade dos direitos humanos seja pensada considerando-se a diversidade das sociedades que compõem o sistema das Nações Unidas.

Já na décima oitava sessão, em 2011, o projeto de resolução foi retomado com o título: “Transparencia en la financiación y la dotación de personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. Datado de 2011, o documento foi assinado por Arábia Saudita, Argélia, Bangladesh, Bielorrússia, Bolívia, Cuba, Paquistão, Qatar, Sri Lanka, Venezuela, e dentre os países selecionados por esta pesquisa, Indonésia, Malásia e Palestina⁵³. Em seu texto, o documento trata das tentativas anteriores: “Lamentando que, a pesar de las reiteradas peticiones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General, no se hayan conseguido avances significativos en la corrección del desequilibrio en la distribución geográfica del personal de la Oficina del Alto Comisionado; [...]” (A/HRC/18/L.14, 2011). Questões como a não representatividade de algumas regiões, e a demanda para que tais regiões sejam mais incluídas no processo de defesa dos direitos humanos também foram destaque no texto, como segue:

Teniendo presente que un desequilibrio en la composición del personal podría disminuir la eficacia de la labor de la Oficina del Alto Comisionado si se considerara resultado de prejuicios culturales y no representativo de las Naciones Unidas en general, [...]1. *Expresa su profunda preocupación* ante el hecho de que siga habiendo un desequilibrio considerable en la representación geográfica de la composición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y que una sola región disponga de

⁵³ Disponível em:

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2FHRC%2F18%2FL.14&Submit=Buscar&Lang=S>>.

más puestos técnicos y del cuadro orgánico, así como permanentes y temporales, que las otras cuatro regiones juntas; [...] (A/HRC/18/L.14, 2011).

O projeto solicitou, ainda, à Alta Comissária informações sobre o financiamento que recebe o ACNUDH/EACNUDH, junto com uma lista das nacionalidades e funções dos seus funcionários. Mas nas sessões seguintes não houve informes correspondentes a tais projetos, nem menção a eles.

2.4 Revisão Periódica Universal

Os próximos documentos analisados também se encontram no âmbito do Conselho de Direitos Humanos. A Revisão Periódica Universal (RPU) é um processo estabelecido já na resolução de aprovação do Conselho em 2006 pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁵⁴, e teve sua primeira sessão realizada em 2007. Desde então e até o final de 2014 foram realizadas vinte sessões, cada qual com revisões de quinze países em média⁵⁵.

Sendo um processo único, que acontece periodicamente, a RPU conta com a participação do Estado avaliado e de suas instituições de direitos humanos, com a assistência de diversas organizações não governamentais atuantes nos países sob revisão, e com a presença de representantes de diversos Estados, assim como de organismos das Nações Unidas. Pertencente ao âmbito do Conselho de Direitos Humanos e com objetivo de direcionar seu trabalho, a RPU é um processo de avaliação dos registros de (violações dos) direitos humanos dos Estados membros da ONU, que visa ainda fornecer assistência técnica para promoção desses direitos.

ACNUDH/EACNUDH participa deste processo em dois momentos: fornecendo informações sobre a situação de direitos humanos nos países avaliados e prestando assistência técnica aos governos na defesa e promoção desses direitos, tendo em vista o

⁵⁴ “5. Decide que, entre otras cosas, el Consejo: [...] e) Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones [...]” (A/RES/60/251). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/69/PDF/N0550269.pdf?OpenElement>>.

⁵⁵ Sessões disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>>.

que é recomendado pela RPU. O trabalho do ACNUDH/EACNUDH nos processos de Revisão Periódica Universal se dá, no que compete a esta pesquisa perceber, com esforços para a escrita das compilações e dos resumos levados às reuniões. As denúncias sobre violações de direitos humanos nos países objeto da revisão e as várias considerações levantadas sobre a situação de direitos nesses países referem-se a esforços conjuntos de organizações não governamentais e ativistas de direitos humanos, por exemplo, com alguma contribuição do ACNUDH/EACNUDH. Mas é com a preparação dos documentos a serem analisados na RPU que o trabalho do ACNUDH/EACNUDH se destaca, tornando possível uma abordagem em tempo hábil pelos integrantes das reuniões.

Analisei sessões da Revisão Periódica Universal, interessada no trabalho do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e de seu Escritório nesse processo, e interessada nas colocações de cada Estado avaliado. Explico: segundo a metodologia estabelecida pelo Conselho, a RPU conta com um documento feito pelo Estado avaliado informando sobre a situação dos direitos humanos no país e, no caso de ser a segunda sessão, fornecendo as medidas adotadas a favor daquilo com que havia se comprometido na sessão anterior, e conta também, em alguns casos, com a resposta dos países sobre as recomendações finais da reunião. Este processo é, por isso, relevante para a pesquisa pois fornece posições dos Estados sobre as reivindicações da RPU que se referem exclusivamente à Carta de Direitos Humanos da ONU e ao cumprimento das convenções e demais tratados de direitos humanos das Nações Unidas. Tendo em vista as divergências no entendimento sobre direitos humanos nos países analisados, segue o exame que interessa a esta pesquisa.

Todos os documentos que compõem a RPU foram analisados: os informes nacionais, as compilações e os resumos preparados pelo ACNUDH/EACNUDH, os informes dos grupos de trabalho designados pelo Conselho para as revisões, as recomendações feitas ao Estado examinado e as posições finais do Estado, nos casos em que essas foram inclusas. A partir do sistema de busca de documentação por países do site do ACNUDH/EACNUDH tive acesso às sessões mais recentes da RPU, que são: Camarões de 2013, Brunei de 2014, Guiné de 2010, Iêmen de 2014, Indonésia de 2012, Líbano de 2010, Malásia de 2013, Mauritânia de 2010, Quirguistão de 2010, Senegal de 2013, Togo de 2011, Tunísia de 2012, e Uganda de 2011⁵⁶.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>>.

Desses Estados somente Togo e Guiné não apresentavam, segundo os documentos listados, restrições jurídicas comuns a países de maioria muçulmana, como as liberdades de expressão e de religião, e os direitos das mulheres. Isso não significa dizer que não houvesse, nos documentos, registros de violações de direitos humanos dessas ordens em seus territórios.

De acordo com os documentos estudados, dentre os países que têm restrições às leis que tratavam de liberdade de expressão e de religião encontram-se Camarões, Quirguistão, Indonésia e Senegal que consideram difamação um delito suscetível a punições. No caso da Indonésia, a lei da prevenção do uso indevido e difamação da religião foi claramente citada como lei de blasfêmia. Em Quirguistão, Camarões e Senegal foram mencionadas, nos documentos publicados, leis que regulamentam a imprensa e punem seus infratores. Ou seja, embora não tenham sistemas jurídicos islâmicos, tais países guardam, em alguma medida, reservas aos direitos humanos quando a referência é a Declaração de 1948 das Nações Unidas.

Os demais países tinham, no momento de cada Revisão, suas bases legislativas e jurídicas pautadas na religião. Sendo assim, temas como liberdade de expressão, de reunião, de associação e de religião não estavam incluídos em suas jurisprudências. Na Revisão de 2014, consta que a Constituição de Brunei Darussalam de 1959 se refere ao Islã como a religião oficial do Estado e um modo de vida, o que foi reiterado em 2004, e no decreto sobre o Código Penal de 2013 está presente que a lei da xaria será aplicada a muçulmanos e a não muçulmanos. No Iêmen, o Comitê de Direitos Humanos observou, na Revisão de 2014, que a xaria é fonte de direito do Estado, derivando-se dela as leis de condição jurídica da pessoa, o código penal, a lei de cidadania e a lei de provas. Na Revisão de 2013, a Malásia contava com um sistema jurídico da xaria convivendo com tribunais civis; nesse caso, os tribunais islâmicos tinham competência para lidar com a população muçulmana. Na República Islâmica da Mauritânia os ordenamentos jurídicos estão sob os princípios da xaria, de acordo com a Revisão de 2010. Aplicava-se também o direito islâmico nos tribunais em que as partes professavam esta religião em Uganda, tendo em vista a Revisão de 2011. Nos documentos da RPU feita do Líbano em 2010 chama a atenção a importância dada à afiliação religiosa para o acesso político e a condição jurídica, sobretudo para questões familiares e os direitos das mulheres. Os direitos das mulheres também eram temas caros à Tunísia que mantinha, na ocasião da Revisão em 2012, uma declaração geral informando que as reformas que fossem contrárias ao Islã poderiam não ser aplicadas (na forma de reserva a CEDAW); ademais

o país contava com penas judiciais para crimes de difamação da religião, penalidades aplicadas inclusive no caso da exibição do filme Persépolis por um canal de televisão – este caso teve repercussão mundial e foi citado no processo de Revisão.

Como não interessa à pesquisa um resumo das leis que regem cada país, e sim uma visão geral de como as leis islâmicas interferem, ou não interferem, na atuação do ACNUDH/EACNUDH em defesa de direitos humanos, o apanhado feito sobre partes da jurisprudência de cada país nesta sessão tem como finalidade esclarecer um pouco o cenário político e social dos países que servem como objeto de estudo, para então pensar a atuação dos membros nesse processo.

Tendo examinado as influências religiosas nos países estudados, tal como aparecem nos documentos analisados, cabe abordar os temas de maiores divergências entre os documentos de direitos humanos ocidentais e islâmicos. Nesse contexto, peço permissão para tratar brevemente dos direitos das mulheres. Apesar de não ser objeto de estudo deste trabalho, chama bastante atenção, no conjunto de documentos, as condições de desigualdades de gênero em todos esses países. A inclusão dos direitos das mulheres nesta parte do texto justifica-se por dois motivos: por ter sido este um tema de destaque em todos os processos de Revisão Periódica Universal abordados, mas principalmente por acreditar que tal inclusão complementa a análise a que se propõe a pesquisa.

O ponto de partida para o presente trabalho foi a análise comparada entre a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Declaração do Cairo de Direitos Humanos no Islã. Nesta, o artigo 6º é o único que trata das relações de gênero: (a) a mulher é igual ao homem em dignidade humana, e tem seus próprios direitos para desfrutar, assim como funções para desempenhar, e tem a sua própria entidade civil e independência financeira, e o direito de conservar seu nome e sua linhagem; (b) o marido é responsável pela manutenção da família⁵⁷ (NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS, 1990). Percebe-se, pois, que a defesa da dignidade humana é complementada com indícios de que há diferenças de direitos e de deveres nas relações entre homens e mulheres.

As citações de ocorrência de violência e de discriminação contra as mulheres permeiam todos os casos estudados. Como elemento central das análises de violações de direitos humanos, as situações das mulheres nesses países agregam questões diversas: a

⁵⁷ Tradução livre. Disponível em: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/cairodeclaration.html>>.

lógica das desigualdades constituintes de sociedades patriarcais, os costumes e os hábitos de comunidades tradicionais ou tribais, os danos sociais potencializados por questões econômicas de países pobres e em desenvolvimento e, em alguns casos, a aplicação de leis islâmicas incorporadas pelos sistemas judiciários.

Dentre as violações de direitos humanos têm-se os casos de mutilação genital feminina, que foram pontos importantes nas revisões de Camarões, Mauritânia, Senegal, Togo e Uganda. Vale dizer que esta prática não foi, em nenhum caso, associada ao islã, mas relacionada a costumes e tradições locais, e que os Estados citados aceitaram as recomendações feitas nas reuniões para o fim dessa prática – inclusive os países que já apresentavam políticas de combate à mutilação, como Camarões e Mauritânia.

Ademais, casos de violência doméstica e de oportunidades desiguais no mercado de trabalho (com maior taxa de desemprego e menores salários) também são recorrentes nos relatórios. Há, ainda, denúncias de matrimônios forçados, de casamentos precoces para meninas (em geral a idade de permissão jurídica para as meninas se casarem é menor que a idade determinada para os meninos), de violação no matrimônio, de poligamia, de alimentação forçada para meninas, e de prejuízo legal na tutela dos filhos. Tais denúncias estão presentes tanto nas sessões de países em que a lei islâmica norteia a legislação civil, como nas sessões de países em que isso não acontece. O que indica que muitas das violências sofridas pelas mulheres nesses territórios não estão relacionadas às interpretações do islã.

Sob a perspectiva do islã, os campos do direito que mais apresentam leis derivadas da xaria são: o direito do matrimônio, de propriedade, de herança e o código penal. Há referências religiosas, portanto, em leis que discriminam as mulheres. Para citar um exemplo, segundo a sessão sobre o Iêmen, o homem que mata uma mulher de quem suspeita adultério, seja ela esposa ou membro da família, tem seu julgamento por homicídio amenizado por questões de honra. Neste mesmo país a maioria das mulheres carcerárias tinham sido condenadas, de acordo com informes coordenados pelo ACNUDH, por crimes como prostituição, adultério, alcoolismo, conduta ilícita ou indecente em público ou em ambiente privado, ou por violação das restrições de circulação impostas pelas tradições familiares e pelo sistema jurídico. As mulheres no Iêmen tinham ainda menos direitos em relação aos homens quando o assunto é casamento: para se casarem era necessário o consentimento de um tutor e no caso de maridos estrangeiros era preciso também a autorização formal do governo.

Nas recomendações feitas pela RPU fica evidente a prioridade que o processo dá às ratificações dos tratados de direitos da ONU. No caso das questões de gênero, a ratificação da Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (em inglês CEDAW) de 1979, foi ponto central das reuniões finais. Alguns países que ratificaram com reservas a CEDAW foram cobrados a retirarem essas reservas. O caso da Mauritânia pode servir de exemplo. De acordo com os documentos da Revisão feita em 2010, o país assinou a Convenção com uma reserva geral alegando que os artigos contrários à xaria não tinham validade no território. Na sessão anterior, em 2007, a RPU solicitou que o país retirasse tal reserva à Convenção. Em 2010, na sessão aqui analisada, o governo se posicionou informando que retirava a reserva geral e, a partir de consultas com os ulemás, o país a substituiria por reservas mais específicas. Nesse caso, por ser uma segunda sessão, a resposta do governo às exigências da RPU deixou evidente que nem todas as reservas são negociáveis, sem retirar portanto as reservas feitas à CEDAW.

Caso parecido aconteceu na sessão de 2013 na Malásia: houve recomendação da RPU para que o país revisasse o Código Islâmico da Família que discriminava as mulheres. Para a RPU, questões de desigualdade relativas ao matrimônio careciam de fundamento. Em resposta, ainda naquela sessão, o governo reconheceu que poderia melhorar a aplicação da lei pelos tribunais da xaria tornando claro seus fundamentos.

Por outro lado, nem todas as reservas ou posicionamentos dos Estados são cumpridos. Tomemos o caso da Tunísia: o país mantinha em 2012, quando foi realizada a sessão, tal como a Mauritânia, uma reserva à referida Convenção na qual afirmava que poderia não aplicar reformas que fossem contrárias ao islã. No entanto, segundo a compilação organizada pelo ACNUDH, havia registros de perseguição a mulheres que usavam véu islâmico em público. Se era esperado, dado os termos do direito, uma atuação do Estado em favor do islã, as mulheres estavam sendo discriminadas naquele país por usarem a indumentária religiosa sem que o Estado agisse devidamente em defesa delas. Nesse caso, foram feitas recomendações nos dois sentidos: de retirada da reserva à CEDAW e de proteção às mulheres muçulmanas; todavia, não houve registros nos documentos da incongruência do Estado em relação à proteção da religião e de seus adeptos.

Visto isso, da análise dos documentos da Revisão Periódica Universal destaco ainda as recomendações feitas aos Estados avaliados e, por conseguinte, as posições de alguns deles.

A RPU opera, como dito, a partir de recomendações: faz-se exigências e solicitações. De maneira geral, as recomendações são neste seguinte sentido, quando não necessariamente esta: que as regras aplicadas em cada país sejam compatíveis com as normas internacionais que integram o sistema das Nações Unidas. Recomendações como essa não são aceitas por aqueles países que têm na lei islâmica sua base jurídica.

Para citar alguns exemplos, as recomendações em sua grande maioria tratam de ratificações e de retiradas de reservas de todos os instrumentos de direitos humanos da ONU, da suspensão de códigos penais baseados na xaria, da garantia de todas as liberdades, e da igualdade das mulheres. Tudo tratado da mesma maneira como se trata as exigências para maiores investimentos no sistema de educação, ou para maior atenção no sistema de saúde, por exemplo. Ordenamentos e cobranças que, quando abordam as normas sob interpretação religiosa, resultam na não aceitação direta dos Estados avaliados.

Não só as solicitações que são contrárias aos princípios legislativos de cada país, como também as recomendações que se referem aos temas mais caros ao Islã também são negadas pelos representantes de Estados. A homossexualidade é um exemplo disso: não há abertura para aceitação. Já outras questões, como alguns castigos corporais aplicados ou condenações de pena de morte como formas de punição para alguns crimes são negociáveis.

Ao mesmo tempo em que há posicionamentos contrários aos princípios da religião islâmica adotados por alguns governos, nas reuniões em que há representantes de países de maioria muçulmana também há posicionamentos favoráveis às leis islâmicas; como na sessão de Brunei em que os representantes da Arábia Saudita, do Paquistão e da República Islâmica do Irã se pronunciaram a favor da aplicação e da promoção de códigos penais islâmicos.

Por fim, dado a forma com que se construíram os documentos (informes e resumos que abordavam violações e recomendações em geral), é possível notar a inexistência de diálogos interessados no entendimento islâmico para as aplicações de leis baseadas na xaria. Como o posicionamento dos membros que compõem o processo de Revisão são registrados unicamente a partir de solicitações e exigências, observa-se que não há espaço para discussões mais elaboradas sobre temas mais espinhosos para a ONU, como os direitos baseados nas leis islâmicas, tampouco para debates sobre as possibilidades de convergência com leis religiosas mais moderadas.

Tendo em vista os documentos publicados e neste trabalho abordados, durante as sessões de RPU não foram levadas para debate questões como as várias interpretações da xaria e as leituras mais moderadas do islã, ou mesmo a consideração de que há escolas de jurisprudência no mundo muçulmano com posições menos enraizadas na tradição, mesmo em um tempo em que há esforços no mundo muçulmano para avançar no debate sobre as diversas formas de interpretação da xaria.

2.5 Procedimentos Especiais

Os últimos documentos analisados neste trabalho são os relatórios anuais apresentados ao Conselho de Direitos Humanos e à Assembleia Geral das Nações Unidas, assinados pelos relatores especiais nomeados para tratar dos temas a que interessa esta pesquisa: o Relator Especial sobre liberdade de religião e crença⁵⁸ e o Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão⁵⁹. Esses relatores compõem o quadro dos Procedimentos Especiais, uma das divisões do ACNUDH/EACNUDH, e disponibilizam diversos documentos sobre o monitoramento realizado em países onde há atuação da organização, dentre eles os relatórios anuais – selecionados para análise⁶⁰. Tais documentos foram incluídos na pesquisa pelo fato de que o trabalho realizado pelos relatores especiais, instituídos pelo Conselho de Direitos Humanos, depende inteiramente do apoio do ACNUDH/EACNUDH. Tendo em vista que o insumo que o ACNUDH/EACNUDH dispensa aos relatores especiais é imprescindível para atuação destes, e que os temas da liberdade de expressão e de religião são objetos de trabalho desses cargos, os Procedimentos Especiais foram, nesses termos, incorporados à pesquisa.

Os relatórios anuais assinados pelos Relatores Especiais sobre liberdade de expressão e de opinião trazem casos diversos de detenção nos países selecionados para análise. Embora em grande número, os casos de prisão envolveram sobretudo profissionais dos meios de comunicação. Os casos foram relatados, sem maiores detalhes, e às vezes, no decorrer do documento, foram feitas recomendações sobre a importância do respeito à liberdade de imprensa, segundo as normas internacionais.

⁵⁸ Disponível em:

<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>>.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>>.

⁶⁰ Disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>>; <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>>.

Foram informados também, no conjunto de relatórios, casos de detenção por blasfêmia. No relatório de 2009, um caso ocorrido na Malásia ganhou destaque, como segue:

1598. Mr. Raja Petra Kamaruddin was detained on 12 September 2008 under subsection 73(1), Act 82 due to his involvement in publishing articles in his blog site “Malaysia Today.” These articles were blasphemous to Islam and were also tarnishing the country’s leadership to an extent that these articles had caused confusion amongst the populace and threatened to jeopardize the national security of Malaysia. Mr. Kamaruddin had published an article entitled “Let’s Send Altantuya Murderers to Hell” in his blog “Malaysia Today” which had falsely accused a prominent leader in the Malaysian Government to be involved in the murder of a Mongolian national, Altantura Saaribu. Mr. Kamaruddin had published or allowed to be published in his blog “Malaysia Today” articles which had tarnished the image of Islam and defamed one of the holiest persons in Islam, Prophet Muhammed. These articles had caused extreme anger amongst the Muslims, mainly of Malay race, hatred between Muslims and non-Muslims in Malaysia and had seriously affected national security and interest. Mr. Kamaruddin’s family and a legal counsel of his own choice have been allowed to see him. The lawyers acting for Mr. Kamaruddin have filed the writ of habeas corpus and the trial of the matter began on 23 September 2008 (A/HRC/11/4/Add.1, 2009).⁶¹

O relatório não trouxe recomendação ao governo da Malásia, mas incluiu a consideração feita pelo país sobre a lei nacional:

1600. The Government of Malaysia supports and promotes the protection and realization of human rights and fundamental freedoms within the confines of the provisions of the Federal Constitution of Malaysia. In implementing acceptable human rights principles and standards, the Government of Malaysia reiterates that the implementation must take into consideration the prevalent public and national interest of the country.” (A/HRC/11/4/Add.1, 2009).

O documento citado segue abordando outros temas, sem demais considerações sobre o caso acima. Tendo em vista que a atuação dos relatores especiais se pauta na verificação de condutas, ou seja, no monitoramento das normas onusianas, os relatórios analisados são, em última instância, informes direcionados ao Conselho de Direitos Humanos. Vale dizer que, de acordo com o que foi analisado, nos casos de dissensos como apresentado acima, não foram feitas observações ou recomendações, seguindo os documentos para outros assuntos. Sem citar o caso da Malásia, o relatório de 2009 levantou considerações sobre o artigo 19º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, cujo tema é o direito à liberdade de expressão.

⁶¹ Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/11/4/Add.1>.

Os relatórios anuais assinados pelos Relatores Especiais designados a tratar do direito de liberdade de religião e crença trazem um número maior de casos, tendo em vista o que interessa esta pesquisa abordar. Segue a análise sobre o que é relevante tratar neste trabalho.

Os documentos dos anos 2000 citam alguns casos de apostasia no Iêmen, na Malásia e na Indonésia. O Iêmen é citado nos documentos de 2001, de 2007 e de 2009. Foi destaque no relatório de 2001, e citado novamente em 2007, o caso de um refugiado da Somália no Iêmen que teria sido preso e espancado devido à sua conversão para o cristianismo, e condenado à pena de morte no país⁶². Segundo o relatório,

148. Yemen replied: "... concerning the case of the Somali refugee Mohamed Omar Haji who apostatized from Islam, we wish to point out that such conduct constitutes an offence under Yemeni laws and legislation. Accordingly, the said person was arrested and referred for trial on the charge of apostasy from Islam to another religion. However, in view of his status as a refugee in Yemen, the Yemeni Government decided that it would be more appropriate to expel him from the territory of Yemen in collaboration and coordination with the UNHCR office in Sana'a. This decision was put into effect and the said person was expelled to Djibouti on Friday, 25 August, as an alternative to the continuation of the trial proceedings." (E/CN.4/2001/63, 2001)

Ainda no relatório de 2001, um caso ocorrido na Indonésia foi citado, sem, todavia, a inclusão de observações do Relator Especial no documento. Referia-se a acusação de blasfêmia contra o islã cometida por um padre que afirmara, em uma entrevista em rádio, que o Profeta havia sido um cristão antes de se tornar muçulmano. O episódio foi brevemente citado e não mais abordado no documento⁶³.

Em 2009, o caso iemenita mencionado envolvia membros da comunidade Bahai no país, sendo que, dentre eles, três eram estrangeiros⁶⁴. Acusados de apostasia, novamente a resolução do governo foi deportar os acusados para os países de origem – no caso, para o Irã e o Iraque. Há, no documento, observações do Relator Especial quanto à sua preocupação acerca da violação ao direito de liberdade de religião e crença, e da perseguição às minorias religiosas:

221. The Special Rapporteur would like to refer to General Assembly resolution 63/181 which urges States to "step up their efforts to protect and promote freedom of thought, conscience, religion and belief, and to this end to ensure that no one within their jurisdiction is

⁶² Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/112/80/PDF/G0111280.pdf?OpenElement>>.

⁶³ Documento E/CN.4/2001/63, parágrafo 74.

⁶⁴ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/109/80/PDF/G0910980.pdf?OpenElement>>.

deprived of the right to life, liberty or security of person because of religion or belief and that no one is subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or arbitrary arrest or detention”. Similarly, the Human Rights Council resolution 6/37 urges States to take all necessary and appropriate action, in conformity with international standards of human rights, to combat hatred, intolerance and acts of violence, intimidation and coercion motivated by intolerance based on religion or belief, as well as incitement to hostility and violence, with particular regard to religious minorities”. (A/HRC/10/8/Add.1, 2009)

Caso de perseguição à comunidade Bahai na Indonésia é também tema do relatório de 2008. De acordo com o documento, o Escritório Governamental sobre Assuntos Religiosos em Palolo, tentou forçar membros da comunidade bahai local a retratarem sua fé, e ameaçou, em seguida, os que não converteram ao islã. A posição da Relatora Especial sobre este caso não se distinguiu das demais observações anexas em outros documentos, como segue:

114. The Special Rapporteur regrets that she has not received a reply from the Government concerning the above mentioned allegation. She would like to emphasize that Article 18, paragraph 2, of the International Covenant on Civil and Political Rights states that “[n]o one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice”. Furthermore, each State also has the positive obligation of ensuring that the persons on their territory and under their jurisdiction, including members of religious minorities, can practise the religion or belief of their choice free of coercion and fear. Violations and limitations of the freedom to adopt, change or renounce a religion or belief are unacceptable. The Special Rapporteur has dealt with the question of conversion in her 2005 report to the General Assembly (see A/60/399, paras. 40-68), in which she identified situations, where State agents try to convert, reconvert or prevent the conversion of persons as one of the issues of concern. 115. Furthermore, the Special Rapporteur would like to reiterate (see A/HRC/6/5, para. 19) that no religious group should be empowered to decide about the registration or ban of another religious group. (A/HRC/7/10/Add.1, 2008)⁶⁵

No relatório de 2006, o caso de Lina Joy, na Malásia, foi citado pela primeira vez. Tal caso se refere às tentativas de Lina Joy de mudar, após ter se convertido ao cristianismo, sua identidade religiosa tal como registrada no seu documento de identidade pessoal⁶⁶. Em 1997 o pedido ao tribunal islâmico teria sido rejeitado, por não haver permissão para renúncias ao islã, e desde então o caso está na justiça, devido à persistência de Joy. A identidade religiosa discriminada na carteira de identidade tem,

⁶⁵ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/28/PDF/G0811228.pdf?OpenElement>>.

⁶⁶ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/121/25/PDF/G0612125.pdf?OpenElement>>.

segundo o documento, como consequência, a proibição de casamento entre muçulmanos e cristãos. Mesmo se tratando claramente de um caso em tribunal islâmico, sob as interpretações da xaria, as observações da Relatora Especial são feitas nos termos onusianos:

249. The Special Rapporteur thanks the Permanent Mission for acknowledging the communication. She would like to remind the Government that paragraph 9 of General Comment 22 of the Human Rights Committee states that, “the fact that a religion is recognized as a state religion or that it established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including articles 18 or 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or nonbelievers. In particular, certain measures discriminating against the latter, such as measures restricting eligibility for Government service to members of the predominant religion or giving economic privileges to them or imposing special restrictions on the practice of other faiths, are not in accordance with the prohibition of discrimination based on religion or belief and the guarantee of equal protection under article 26.” (E/CN.4/2006/5/Add.1, 2006)

Tendo em vista os dissensos presentes entre os documentos de direitos humanos das Nações Unidas e a Declaração do Cairo sobre liberdades de religião e de expressão, e levando em conta a legislação de alguns dos países selecionados para análise, em que apostasia e blasfêmia são crimes, é notável que as observações encontradas nos documentos abordados desconsideram tais dissensos, a exemplo da Relatora Especial sobre o caso de Lina Joy:

250. Moreover, she reminds the Government that the right to change religion is a fundamental part of freedom of religion or belief. In its General Comment No. 22, the Human Rights Committee stated that “the freedom to ‘have or to adopt’ a religion or belief necessarily entails the freedom to choose a religion or belief, including the right to replace one's current religion or belief with another”. This aspect of the right to freedom of religion or belief is absolute and may therefore not be subjected to any form of limitation (see A/60/399, paras 46 to 54). (E/CN.4/2006/5/Add.1, 2006)

Esse caso foi citado ainda nos relatórios de 2007 e de 2009. Sob ameaça, e sem o direito de trocar sua filiação religiosa no documento pessoal, Lina Joy contava com um advogado para representá-la no Tribunal Federal da Malásia. As observações da Relatora Especial no documento de 2007 foram no mesmo sentido daquelas feitas anteriormente, reafirmando as normas internacionais das Nações Unidas:

224. [...] She would like to remind the Government that paragraph 9 of General Comment 22 of the Human Rights Committee states that, “the fact that a religion is recognized as a state religion or that it

established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant, including articles 18 or 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers.” 225. [...] She would like to reiterate that (see A/60/399, para. 53) “[i]n the cases where non-State actors interfere with the right to ‘have or adopt a religion or belief of [one’s] choice’, the requirements of article 18 of the Covenant and other relevant international instruments also entail a positive obligation for the State to protect persons from such interference. The Special Rapporteur wishes to re-iterate in this regard that States must ensure that the persons on their territory and under their jurisdiction, including members of religious minorities, can practise the religion or belief of their choice free of coercion and fear.[...]” (A/HRC/4/21/Add.1, 2007)⁶⁷

No relatório de 2009, o caso de Lina Joy foi retomado e, com observações semelhantes as que foram expostas acima. O que vale mencionar, desse documento, é o pronunciamento do governo da Malásia, tal como incorporado ao relatório⁶⁸:

139. The Federal Court indicated that the mode of renouncing a person’s religion necessarily had to follow the procedures, law or practice of the said religion. Freedom of religion under article 11 of the Federal Constitution required Ms. Lina Joy to obey the procedures, law or practice of the said religion, specifically in respect of renouncing her religion. The sharia court had an implied jurisdiction over matters relating to apostasy or conversion out of Islam. The implied jurisdiction was based on the fact that the sharia court had complete jurisdiction on the conversion into Islam, and by necessary implication, would have jurisdiction on apostasy and conversion out of Islam. This had been enunciated by the Federal Court in the case of *Dalip Kaur* and, as the apex court of Malaysia, is binding on all courts. (A/HRC/10/8/Add.1, 2009)

Como visto, tratava-se de interpretação da xaria. No parágrafo seguinte, reafirmou-se que as leis islâmicas vigoram na Malásia, sem a consideração de que isso teria violado o direito à liberdade religiosa de Lina Joy:

140. In conclusion, the Federal Court argued that Ms. Lina Joy was not prevented from renouncing her religion, Islam. However, because a Muslim is subject to the Islamic laws in Malaysia, Ms. Lina Joy had to go through the proper Islamic Religious Authority for the purpose of renunciation of her Islamic faith. Once she would obtain an order or a letter of confirmation of her renunciation, she would then be able to proceed to get the NRD to delete the word “Islam” from her identity card. These processes did not impede the freedom of religion of Ms. Lina Joy. In this instance, she had never approached the Islamic

⁶⁷ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/117/05/PDF/G0711705.pdf?OpenElement>>.

⁶⁸ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/109/80/PDF/G0910980.pdf?OpenElement>>.

Religious Authorities for the purposes of renunciation of her religion, Islam. (A/HRC/10/8/Add.1, 2009)

Tendo em vista os termos com que foi abordado nos três relatórios, o caso de Lina Joy indica, em última instância, que se se trata de normas para os representantes das Nações Unidas, também se trata de normas para a Malásia.

A apostasia, considerada crime em alguns países do mundo muçulmano, foi tema de alguns relatórios analisados. No documento de 1987 consta:

33. In some cases, the principle of freedom of conscience and religion is subjected by legislation to certain restrictions. For example, sometimes this right has to be exercised in accordance with the requirements of the law. Certain countries prohibit proselytism in their legislation or regard conversion or apostasy as an offence or crime. Lastly, certain laws punish religious activities of which the State disapproves. (E/CN.4/1987/35, 1987)⁶⁹

No ano de 1992, o relatório tratou da Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação baseada na religião ou crença, datada de 1981, sobre a qual acrescentou: “183. [...] On the basis of the allegations submitted to the Special Rapporteur, in most countries where Islam is the predominant or official religion and where the Sharia (Islamic Law) prevails, proselytism and apostasy were particularly sensitive issues [...]” (E/CN.4/1992/52, 1991)⁷⁰.

Cito, por fim, o caso da Mauritânia⁷¹, que ganhou destaque no relatório de 1991. É mencionado no documento um pedido do Relator Especial feito no relatório anterior:

75. [...] At our meeting during the forty-sixth session of the Commission on Human Rights in February last, your country's representative undertook to send a written communication relating to article 306 of the 1983 Penal Code. As this communication has still not been received, I should be grateful if you would send it so that I can take it into account in preparing my next annual report. (E/CN.4/1991/56, 1991)

O parágrafo seguinte tratou da resposta enviada pelo governo da Mauritânia à questão supracitada, em que aborda o artigo 306 do Código Penal do país e sua conformidade com a resolução das Nações Unidas referentes à intolerância e discriminação com base na religião ou crença. Afirmando que a regulamentação do país não incentivava qualquer forma de intolerância ou de discriminação com base na

⁶⁹ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G86/122/06/PDF/G8612206.pdf?OpenElement>>.

⁷⁰ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G91/142/69/PDF/G9114269.pdf?OpenElement>>.

⁷¹ Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G91/101/51/PDF/G9110151.pdf?OpenElement>>.

religião e crença, para o governo as limitações e restrições sobre a liberdade religiosa eram necessárias, dado a finalidade de salvaguardar a segurança, a ordem pública e a moralidade. De acordo com o pronunciamento relatado, há limitações impostas pela moralidade pública, com objetivo de proteger a sociedade: “Mauritanian legislation is based on the high moral standards prevailing throughout this Muslim community, which it diligently endeavours to protect in keeping with its objective of establishing a decent, respectable society.” (E/CN.4/1991/56, 1991, parágrafo 76, item 4)

Tendo sido chamado, pelo Relator Especial, a responder sobre a violação ao direito de liberdade de religião e crença, o governo da Mauritânia discorreu sobre a legislação de seu país e os princípios legitimadores dessa.

76.6. The Islamic religion, which plays an important role in the maintenance of security and stability, as already mentioned, is an integrated religious faith and any person who embraces it of his own free will must be assumed to have accepted all its teachings, including the rules governing apostasy, which strengthen the foundations of the society based upon it. 7. Apostasy from this religion, which guarantees so many freedoms and so much security, stability and social justice, is regarded as high treason and everyone is aware of the penalties that States impose for this type of offence, which threatens their stability and their very existence. (E/CN.4/1991/56, 1991)

A questão sobre os fundamentos do Islã foi reforçada, deixando claro que o entendimento de apostasia como grave ofensa ao islã era legítimo e legitimado pelo governo do país; ao contrário do que afirmou o Relator Especial que a tratou como violação à liberdade religiosa, exigindo um posicionamento de representantes da Mauritânia.

76. 8. While this religion does not compel anyone to embrace it, it does not tolerate duplicity in this respect or apostasy, which are incompatible with its sacrosanct nature as a divinely-revealed religion based on immutable principles. 9. The precepts of this religion cannot be changed, since the holy law on which it is based comprises moral principles in which our society believes and any person who violates them arouses social indignation. Consequently, apostasy constitutes one of the most serious offences against the public order and morality established by this religion, the magnanimous and tolerant nature of which is illustrated by the following verse from the Holy Quran: *'Call men to the path of your Lord with wisdom and kindly exhortation. Reason with them in the most courteous manner'*. (E/CN.4/1991/56, 1991)

Tal caso na Mauritânia e o caso ocorrido na Malásia reafirmam as leis islâmicas, assim como as leis nacionais baseadas no islã, frente às normas internacionais das Nações Unidas. Nesse sentido, as citações inseridas nesta sessão do texto têm como

objetivo destacar os posicionamentos dos países selecionados. Os dissensos estão, portanto, postos nitidamente nesta parte do trabalho.

3. Como o ACNUDH/EACNUDH veicula sua atuação em países de maioria muçulmana

Dada a pesquisa documental realizada, proponho, nesta parte do trabalho, uma análise sobre a forma com que o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório (ACNUDH/EACNUDH) atuam frente ao relativismo cultural, em países signatários da Declaração do Cairo. Tendo em vista as divergências entre a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU e a Declaração de Direitos do Homem no Islã, e visto como tais divergências aparecem nos documentos abordados, cabe a esta parte do texto um exame sobre como o ACNUDH/EACNUDH lida com esses conflitos no mundo muçulmano.

De maneira geral, cabe ao ACNUDH/EACNUDH denunciar violações à Carta de Direitos Humanos da ONU. Tais denúncias são seguidas de condenações, nos termos onusianos, a violações dos direitos internacionais tidos como universais. Os documentos públicos estudados neste trabalho também mostram que além de denunciar e condenar, a organização confirma, a todo o tempo, as normas a que presta serviço com sua atuação nesses países. Ou seja, uma forma recorrente de o ACNUDH/EACNUDH lidar com casos de violações que dizem, ou não, respeito aos dissensos abordados é por meio de recomendações aos países violadores. Recomenda-se que se cumpram as normas acordadas nas Nações Unidas.

Outro aspecto que se destaca na análise é o fato do ACNUDH/EACNUDH promover encontros e seminários temáticos com a presença de especialistas convidados. Temas como liberdade de expressão e liberdade de religião se tornaram temas a serem abordados por um corpo técnico específico no âmbito da ONU por diversas vezes, tendo em vista os seminários que foram citados no texto. Sabe-se que, como proposto desde a criação do cargo de Alto Comissário para Direitos Humanos, a assistência oferecida pelo ACNUDH e seu Escritório aos países em que atuam, juntamente com o apoio prestado a diversas instituições têm a intenção de reforçar as normas internacionais das Nações Unidas, de proporcionar estruturas para implantação dos Direitos Humanos tais como postos pela ONU, e de recomendar o cumprimento desses direitos.

O que nos chama atenção nesta pesquisa é o fato de que direitos de liberdade de religião e de expressão sejam temas a serem discutidos por corpos técnicos especializados que, frente às divergências existentes entre as normas da ONU e as

interpretações de direitos no Islã, contam com especialistas em direitos. Exemplo emblemático é o Seminário realizado em Genebra em 2008 intitulado “Liberdade de expressão e apologia do ódio religioso que constitui incitação à discriminação, à hostilidade e à violência”. Nesse caso, compatibilizar liberdade de expressão e crítica à religião se tornou um problema a ser resolvido por especialistas e, mais especificamente, por especialistas que conhecem as leis de blasfêmia e seus fundamentos no mundo muçulmano.

Dito isso, passo a uma breve análise sobre as formas com que o ACNUDH/EACNUDH lida com casos de dissensos em relação à universalidade dos Direitos Humanos, tendo em vista o que foi exposto na parte II deste trabalho.

Para tanto, faço uso de quatro categorias. Tais categorias somente têm intenção de servir para a análise a que se dispõe esta pesquisa. Considerando os casos mais recorrentes vistos na pesquisa documental e aqueles mais relevantes, o ACNUDH/EACNUDH atua, frente aos dissensos a que se refere esta pesquisa, nos países muçulmanos selecionados para análise das seguintes formas: a instituição das Nações Unidas em alguns casos incorpora (em alguma medida) as demandas por maior respeito à diversidade cultural, em outros casos ignora tais demandas; ademais, o ACNUDH/EACNUDH muitas vezes atua reafirmando e reiterando normas, e por vezes, enfrentando de fato as questões mais caras à ONU.

Dessa maneira, além de denunciar violações de Direitos Humanos, fazer recomendações aos países violadores e utilizar de assistência técnica especializada para tratar de temas mais caros ao mundo muçulmano (como a liberdade de religião e de expressão), o ACNUDH/EACNUDH lida com o relativismo cultural a que está exposto atuando em alguns países signatários da Declaração do Cairo incorporando, ignorando, reafirmando normas ou enfrentando de fato os conflitos de diversidade cultural.

3.1 ACNUDH/EACNUDH *incorpora*, em alguma medida, o relativismo dos países muçulmanos

Trato de incorporação no sentido de inclusão de demandas com relação ao relativismo cultural nos casos estudados. De formas distintas, algumas posições relativistas foram incorporadas pelo ACNUDH/EACNUDH nos documentos analisados. Mas isso foi feito em alguma medida.

Cito os casos que se destacaram, a meu ver, nesse sentido.

Os relatórios anuais citam alguns casos de movimentos internos em países muçulmanos que propunham a discussão sobre os alcances e os limites da xaria em suas legislações. No relatório de 2011, como foi apresentado, embora sem demais especificações, consta que agências da ONU apoiaram um encontro organizado pela Associação de Ulemás na Mauritânia, no qual se discutiu a eliminação de práticas de mutilação genital feminina. Já o relatório de 2012 menciona a presença de debates entre secularistas e religiosos sobre possíveis reformas legislativas em países do norte da África e do Oriente Médio.

Incluir nos documentos que tratam da atuação do ACNUDH/EACNUDH a existência desses debates é uma forma de incorporar essa discussão, ou melhor, até de sublinhar a importante presença desse debate nos países muçulmanos. Todavia, incorpora-se em parte, uma vez que casos como esses são citados brevemente e até mesmo a informação de que agências da ONU apoiaram um evento organizado por religiosos é esvaziada de detalhes. Sendo recorrente o debate sobre os alcances e os limites da xaria no mundo muçulmano atualmente, e tão importante para a atuação do ACNUDH/EACNUDH em países em que há dissensos quanto às normas das Nações Unidas, a referência que se faz a essas discussões é mínima, embora ela seja incorporada.

Outro caso que se destaca na análise está relacionado à difamação da religião para o Islã. Tendo em vista que condenações de blasfêmia são recorrentes no mundo muçulmano, os documentos incorporam tais questões na medida em que anexam alguns casos, e que reconhecem a estreita vinculação entre a difamação da religião e a liberdade de expressão como um problema posto.

Nesse sentido, a inclusão da posição de um dos especialistas convidados para compor o corpo técnico do Seminário supracitado (em Genebra no ano de 2008), configura a incorporação de demandas do relativismo cultural, tal qual proponho tratar nesta pesquisa. Como dito no subcapítulo referente aos informes do ACNUDH/EACNUDH para o Conselho de Direitos Humanos, Mohamed Saeed Eltayeb foi convidado para discutir o problema da compatibilização entre liberdade de expressão e crítica à religião no caso do Islã. O posicionamento de Eltayeb, como mencionado no documento, ressalta a importância de se considerar as particularidades de cada religião, assim como de conhecer o que configura ofensa a seus símbolos e demais referências. É nesse sentido que Eltayeb relativiza o conceito de liberdade de expressão quando se trata de questões religiosas. Eltayeb critica que o julgamento sobre

o que é aceitável (ou não), quando se refere a representações religiosas, seja feito por um órgão externo e alheio às particularidades de cada caso. A posição relativista do especialista foi anexada ao documento, embora não mais citada ou comentada, assim como não houve referência a possíveis medidas após tal encontro.

De maneira geral, há no decorrer dos documentos o reconhecimento de que blasfêmia e apostasia são questões sensíveis frente às quais o ACNUDH/EACNUDH deve atuar no mundo muçulmano. No entanto, embora mencionando casos em que os direitos de liberdade de religião e de expressão são postos em xeque por alguns países devido a interpretações da lei islâmica, quando os discursos relativistas são incorporados pelos documentos que tratam da atuação do ACNUDH/EACNUDH isso é feito de maneira breve e sem demais comentários. Visto isso é que trato, aqui, de casos de incorporação em alguma medida, e não de uma incorporação dos termos do relativismo de fato.

3.2 ACNUDH/EACNUDH *ignora*, muitas vezes, as divergências com relação à atuação e às normas das Nações Unidas

Esta categoria relaciona-se diretamente com a anterior, e por vezes poderia se fundir a ela. Explico: se anteriormente tratei de casos que são incorporados pelo ACNUDH/EACNUDH em seus documentos somente em partes, trato agora de casos que, embora citados nos documentos, são ignorados pela organização de diversas formas. Ignorar remete, no sentido em que está disposto neste trabalho, ao silêncio do ACNUDH/EACNUDH e dos demais representantes da ONU frente aos dissensos referentes à validade universal dos Direitos Humanos.

Destaco, nesse sentido, o fato do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório terem ignorado as demandas referentes ao projeto de lei citado nos informes do ACNUDH/EACNUDH para o Conselho de Direitos Humanos. O projeto de resolução foi levado, como dito no capítulo anterior, em três momentos diferentes às sessões do Conselho: em 2008, em 2009 e em 2011. No primeiro momento sem assinatura de países elencados para análise nesta pesquisa, mas nos dois outros, com assinatura de Togo e em seguida da Indonésia, Malásia e Palestina. O projeto de resolução trata da demanda de alguns países de serem representados com um número maior de funcionários no EACNUDH. Alegando falta de representatividade dentre os membros do EACNUDH, o projeto de resolução exige uma distribuição

geográfica mais equitativa na organização. O texto presente no projeto aciona o discurso relativista citando a importância de se considerar as particularidades nacionais e regionais, os diversos contextos históricos culturais e religiosos, e os diferentes sistemas políticos, econômicos e jurídicos, para então se pensar a promoção e a defesa de direitos humanos universais. Nesse sentido, a atuação das Nações Unidas é questionada por esses países, uma vez que a diversidade cultural é desconsiderada. O projeto apresentado em 2011 lamenta, nesse sentido, que tal desequilíbrio não tenha sido corrigido apesar das reiteradas tentativas do projeto de resolução apresentado a ONU. As solicitações feitas pelo projeto não foram atendidas, como é possível saber pelos documentos que seguem, e tampouco tratadas pelos demais documentos analisados. Predominando o silêncio sobre tal demanda é que considero que o ACNUDH/EACNUDH ignorou a posição dos países signatários de tal projeto.

Nos documentos referentes à Revisão Periódica Universal, nos momentos em que as normas das Nações Unidas foram confrontadas pelas legislações nacionais que têm por base interpretações religiosas, a reação da ONU diante desses casos foi novamente o silêncio. Dando prioridade à ratificação de tratados, à assinatura de convenções e à retirada de reservas, as exigências que se fizeram na maioria das vezes, sobretudo com relação a divergências de direitos das mulheres, correspondem, a meu ver, a ignorar tais dissensos e suas questões fundamentais – embora tenham sido expostas.

O silêncio, como forma de ignorar, também esteve presente em alguns documentos que tratam dos procedimentos especiais. Casos como da Malásia e da Indonésia, podem ser citados aqui. Uma detenção por blasfêmia foi relatada em 2009 na Malásia, seguida de um silêncio sobre o caso no decorrer do documento. Em 2011 foi relatado um caso de apostasia ocorrido na Indonésia, sobre o qual o documento procedeu da mesma maneira: o episódio foi citado e não mais abordado, sem recomendações ou alguma consideração dos relatores especiais.

Nesse sentido é que afirmo que o ACNUDH/EACNUDH ignora, muitas vezes, tanto divergências com relação a sua atuação no mundo muçulmano, como conflitos com relação à validade universal da Carta de Direitos Humanos da ONU.

3.3 ACNUDH/EACNUDH *reafirma*, com frequência, as normas internacionais das Nações Unidas diante de dissensos.

Reafirmar a Carta de Direitos Humanos da ONU é outra forma de atuação bastante frequente do ACNUDH/EACNUDH frente a dissensos com relação à validade universal das normas das Nações Unidas em alguns países muçulmanos.

Diante de situações de conflito entre diferentes legitimidades – a de representantes das Nações Unidas e a de representantes de leis fundamentadas no Islã – tanto o Alto Comissário como demais membros do EACNUDH, muitas vezes, optaram por reafirmar os Direitos Humanos tais como postos pelos documentos da ONU, sem nenhuma disposição para discussões interessadas nos termos dos conflitos instaurados. Como são muitos os casos em que isso ocorre, cito alguns.

Os discursos de Altos Comissários representam bem o que chamo de reafirmação nesta pesquisa. Em maio do ano de 2000, a então Alta Comissária Mary Robinson condenava casos em que a liberdade de imprensa foi violada em alguns países muçulmanos: para tanto, a Alta Comissária reafirmou um artigo específico da Declaração de 1948. Recorrer às normas das Nações Unidas para legitimar condenações a países que discordam de tais normas é fato recorrente nos documentos analisados. O que demonstra que a legitimidade dos direitos a serem protegidos e defendidos pela ONU em diversos contextos não estão em questão para a organização; logo, a universalidade dos Direitos Humanos também não.

É nesse sentido que Navi Pillay em 2011, também ocupando o cargo de Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, reafirma os direitos de liberdade de expressão e de liberdade de religião frente a casos de discriminação de muçulmanos e difamação do Islã. A Alta Comissária sublinhou a interdependência e o reforço mútuo das duas liberdades, afirmando, por fim, que a liberdade de expressão é necessária para a criação de um ambiente de respeito às religiões – ausentando-se, pois, da discussão sobre o que configuraria desrespeito para cada religião especificamente.

A afirmação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi reiterada nas demais ocasiões em que a validade de plenos direitos de liberdade de expressão foi posta em xeque por países muçulmanos, referindo-se a questões religiosas. O mesmo ocorreu referente aos direitos de liberdade de religião, por diversas vezes: diante de divergências quanto à validade desses, os representantes do ACNUDH/EACNUDH limitaram-se a reafirmar o que consta nos documentos das Nações Unidas. Os casos envolvendo questões de gênero, que foram brevemente levantados no subcapítulo que trata da Revisão Periódica Universal, tiveram dos representantes da ONU a mesma resposta: a reafirmação das normas de Direitos Humanos das Nações Unidas.

3.4 ACNUDH/EACNUDH também *enfrenta* o relativismo cultural

O ACNUDH/EACNUDH, diante de divergências quanto à validade universal dos Direitos Humanos, também atuou em países muçulmanos enfrentando, de fato, tais divergências.

Exemplo disso pode ser encontrado nos Relatórios Anuais, com as críticas do ACNUDH/EACNUDH direcionadas a duas outras organizações internacionais: à Liga Árabe e à Associação do Sudeste Asiático (ASEAN). A crítica à Liga Árabe, como visto, se refere a não criação de uma Corte Árabe de Direitos Humanos: de acordo com o ACNUDH/EACNUDH era preciso que o sistema árabe estivesse em conformidade com as “normas internacionais”. Já a crítica direcionada à ASEAN se refere ao próprio conteúdo da Declaração de Direitos Humanos da Associação do Sudeste Asiático de 2012: de acordo com o relatório anual deste mesmo ano, “o documento estava aquém do padrão internacional de direitos humanos”. Tais afirmações só fazem sentido tendo como referência a validade universal tanto da estrutura da ONU, como do conteúdo da sua Carta de Direitos Humanos. Nesse sentido é que afirmo que o ACNUDH/EACNUDH enfrentou a relativização do “padrão preestabelecido pelas Nações Unidas” por outras organizações internacionais.

Dos discursos de Altos Comissários é válido citar dois momentos em que o enfrentamento pode ser bem caracterizado, tendo em vista a pesquisa realizada. Em 2011, a Alta Comissária Navi Pillay se pronunciou sobre leis que criminalizavam a homossexualidade em diversos países: para ela, tais leis configuravam um “anacronismo”. A Alta Comissária Mary Robinson em 1998 ressaltou, na Conferência de Oslo sobre liberdade de religião, que o princípio da individualidade como base da linguagem dos Direitos Humanos garantia a universalidade das normas das Nações Unidas. Embora reconhecesse que esse conjunto de direitos tenha viés filosófico e religioso ocidentais, para a Alta Comissária tais direitos podem ser aplicados nas diversas culturas. Nesses dois momentos, diante de temas caros ao Islã (como a homossexualidade e o que se considera ofensa à religião), o ACNUDH enfrentou posicionamentos relativistas.

Tais discursos de Alto Comissárias estão alinhados à posição de especialistas em direitos humanos das Nações Unidas que, em 2010 em Genebra, afirmaram que valores

universais de direitos humanos não devem ser subservientes a normas sociais, culturais ou religiosas.

Em diversas ocasiões em que violações aos Direitos Humanos foram identificadas pelo ACNUDH/EACNUDH, mesmo quando motivadas pelas divergências entre as normas onusianas e as leis islâmicas que diversos países cumpriam, o enfrentamento foi uma das reações da organização em atuação no mundo muçulmano. Conforme pode ser visto na parte II deste trabalho, as normas das Nações Unidas são reiteradas diante de casos de conflitos como esses, seguido de condenações às leis que as contradizem.

No subcapítulo que trata dos procedimentos especiais, dois casos se destacam. No primeiro deles, a relatora especial que tratava da perseguição à comunidade Bahai na Indonésia em 2008 afirmou, frente ao crime de apostasia de acordo com o Islã, que são inaceitáveis as limitações impostas à liberdade de adotar, alterar ou renunciar a uma religião ou crença. O segundo caso se refere à tentativa de Lina Joy de mudar sua identidade religiosa na Malásia. A relatora especial que abordava o caso em 2006 também se pronunciou contra as limitações quanto à substituição de crença ou religião, intimidando representantes da Malásia: segundo a relatora, o Estado tinha como obrigação, dado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, proteger o direito de liberdade de religião total.

Tendo em vista os resultados da pesquisa documental a que se propôs este trabalho, são essas as formas mais recorrentes com que o ACNUDH/EACNUDH lida com questões de relativismo cultural na sua atuação em defesa da Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas: incorporando, ignorando, reafirmando normas ou enfrentando os dissensos com relação aos direitos de liberdade de expressão e de religião.

3.5 O enfrentamento como reação de países muçulmanos frente a ONU

Vimos, até então, como os representantes das Nações Unidas, durante a atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e de seu Escritório em alguns países muçulmanos, lidaram com as divergências entre as normas de Direitos Humanos tais como postos pela ONU e as normas islâmicas expostas na Declaração do Cairo – no que se refere às liberdades de expressão e de religião especificamente.

Embora não seja objetivo deste trabalho tratar da reação dos países muçulmanos em casos de conflito de legitimidade, é válido abordar, ainda que brevemente, a forma com que alguns países reagiram à atuação do ACNUDH/EACNUDH em determinados momentos. A partir do que nos foi possível saber, visto a pesquisa documental realizada e exposta na parte II do presente trabalho, é durante os processos de Revisão Periódica Universal e de Procedimentos Especiais que algumas considerações dos países selecionados para análise são incluídas nas publicações da ONU. Trato, neste momento do texto, dessas considerações.

Durante o processo de Revisão Periódica Universal, dentre os documentos aqui analisados, se por um lado o ACNUDH/EACNUDH reafirmava as normas de Direitos Humanos frente aos dissensos com relação à ratificação dos tratados e convenções propostos pelas Nações Unidas, por outro, alguns países enfrentaram tais exigências da ONU. Malásia e Mauritânia são exemplos disso.

Na RPU de 2007 foi recomendada à Mauritânia a retirada de reservas da Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW). O país havia assinado a CEDAW com uma reserva geral em que alegava que artigos contrários à xaria não tinham validade no território nacional. Na sessão de 2010 representantes da Malásia se pronunciaram sobre tal exigência da ONU: o governo informou que a reserva geral havia sido substituída por reservas específicas, depois de consultas a líderes religiosos (ulemás) do país. Ou seja, a validade da xaria como fundamento de algumas leis no território não estava em questão para a Mauritânia, e caberia ao país apenas especificar tais reservas, tendo em vista interpretações religiosas.

Em 2013, ainda sobre questões de gênero, foram feitas considerações acerca das leis de matrimônio na Malásia: representantes das Nações Unidas enfrentaram o governo afirmando que as desigualdades relativas ao casamento careciam de fundamento. A resposta do país para tal afirmação foi que os fundamentos dessas leis, então desconhecidos pela ONU, poderiam ser clarificados. Nesse sentido, frente às normas da ONU e seus princípios, eram postas as normas nacionais e seus fundamentos religiosos.

Foi possível notar, com a análise dos documentos da Revisão Periódica Universal que, embora os representantes das Nações Unidas constantemente façam recomendações para que os Direitos Humanos (tais como defendidos pela ONU) sejam cumpridos, há alguns limites impostos à suposta universalidade desses Direitos em determinados países muçulmanos. Tais limites dizem respeito a algumas leis baseadas

na xaria e aos temas mais caros ao Islã, para os quais não há abertura de negociação, muitas vezes.

Nos documentos referentes aos Procedimentos Especiais alguns casos também se destacam. Uma vez que os pronunciamentos de representantes de Estados são inseridos nas publicações, é notável o enfrentamento como reação de alguns países frente a ONU, nos momentos em que os dissensos com relação aos direitos humanos são colocados em questão pela atuação do ACNUDH/EACNUDH. Tais pronunciamentos foram citados neste trabalho, logo, é válido aqui tão somente levantá-los brevemente.

Assim como o caso de apostasia no Iêmen, citado nos relatórios de 2001 e 2007, sobre o qual o país se pronunciou deixando claro que de acordo com a legislação nacional tratava-se de um crime, o caso de Lina Joy abordado no relatório de 2009 obteve o mesmo retorno dos representantes do governo da Malásia: ao serem interpelados pela ONU responderam que o ato por eles praticado era simplesmente a observância de normas do país. Citando a competência do tribunal da xaria para julgar o caso, assim como o artigo da Constituição nacional que se refere a leis que envolvem religião, o governo da Malásia explicitou que, assim como se trata de direitos para as Nações Unidas, trata-se de jurisdição para o país.

A Mauritânia também enfrentou o Relator Especial que no relatório de 1991 tratou de um caso de apostasia no país. Como visto na parte II deste trabalho, diante da condenação de violação do direito de liberdade de religião, e de exigências nos termos onusianos de Direitos Humanos, os representantes do governo da Mauritânia se pronunciaram em defesa da legislação nacional. Com argumentos voltados à segurança, à estabilidade e à coesão da comunidade islâmica, o país justificou as regras que regem a apostasia no território nacional. Não havendo, segundo o que foi publicado no relatório, abertura para negociações contrárias aos princípios morais islâmicos em que as leis nacionais eram fundamentadas.

Tais casos têm a intenção de sublinhar que, embora não fosse objetivo desta pesquisa saber como países signatários da Declaração do Cairo lidam com a atuação do ACNUDH/EACNUDH em defesa dos Direitos Humanos, é possível perceber que assim como o ideal de universalidade das Nações Unidas tem que enfrentar casos de relativismo cultural em alguns países, relativistas enfrentam a suposta universalidade dos Direitos Humanos nos mesmos termos. Trata-se de direitos, jurisdição e declarações de organizações internacionais, muitas vezes.

Considerações finais

Com esta pesquisa propus examinar como a ONU lida com o relativismo cultural, tendo em vista como a organização veicula sua atuação em defesa dos Direitos Humanos. Para tanto, tratei da atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e de seu Escritório (ACNUDH/EACNUDH) em países de maioria muçulmana signatários da Declaração de Direitos do Homem no Islã (mais conhecida como Declaração do Cairo). Como visto, o ACNUDH/EACNUDH centraliza todas as iniciativas de direitos humanos das Nações Unidas. Nesse sentido é que, em última instância, este trabalho trata do modo com que a ONU lida com posições que se contrapõem à ideia de universalidade da Carta de Direitos Humanos formulada no âmbito da organização.

Como exposto, as controvérsias em torno da validade da Declaração Universal dos Direitos Humanos dizem respeito, no caso da Declaração do Cairo, aos direitos de liberdade de religião e de expressão especificamente. E tendo isso em vista, é que foi realizada a pesquisa documental apresentada na segunda parte deste trabalho, seguida de algumas considerações sobre seus resultados.

A fim de responder à pergunta que orientou a presente pesquisa (qual seja: como os dissensos com relação à liberdade de expressão e de religião estão presentes nos documentos que relatam a atuação do ACNUDH/EACNUDH em alguns países signatários da Declaração do Cairo, e como esta organização procede diante dessas questões?) fiz uso de quatro categorias que enquadram as formas com que a ONU lida com posições relativistas em seu exercício de proteção e promoção dos Direitos Humanos.

O ACNUDH/EACNUDH atua nos países selecionados para análise por vezes incorporando em alguma medida as demandas relativistas, outras vezes ignorando tais posições ou, diante das divergências com relação à validade universal dos Direitos Humanos, age ora reafirmando as normas internacionais postas pelas Nações Unidas, ora enfrentando criticamente o relativismo cultural. Este resultado de pesquisa não permite estabelecer previsões sobre a forma específica com que a organização atua em casos de divergências entre interpretações sobre os direitos dos homens. Tal resultado apenas permite saber que as diferentes maneiras do ACNUDH/EACNUDH lidar com as divergências em relação aos direitos de liberdade de religião e de expressão no mundo

muçulmano dizem respeito a não possibilidade de a organização aplicar sanções àqueles que violam as normas estabelecidas pela organização.

Se por um lado, a atuação do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e de seu Escritório é fincada na normatividade, por outro, a ONU tem uma peculiaridade considerável: a organização estabelece normas, mas não tem o poder de sancioná-las. Do ponto de vista sociológico, lembrando Durkheim, isso pode ser visto como uma contradição em termos, uma vez que de acordo com a sociologia clássica, norma é aquele ato cuja violação envolve uma sanção.

Todavia, sem o poder de sancionar, uma vez que o sistema das Nações Unidas não conta com mecanismos de coerção, resta à ONU e, por conseguinte, ao ACNUDH/EACNUDH tais reações diante de violações às normas de Direitos Humanos que tal organização se empenha a defender: incorporar, ignorar, reafirmar ou enfrentar. Resultados distintos poderiam ser encontrados em uma pesquisa como esta, caso a organização contasse com medidas de repressão para fazer cumprir as normas que estabelece. Haja vista as normas de direito que se faz cumprir no âmbito dos Estados, com penalidades correspondentes a cada tipo de violação. Estados nacionais, nesse sentido, não recorrem à incorporação dos dissensos, à reafirmação das regras ou ao enfrentamento crítico daqueles que se contrapõem à validade das normas postas. O que se pode inferir, de maneira geral, é que se houvesse o poder de sanção no âmbito da ONU, as violações seriam repreendidas e suas motivações seriam apenas ignoradas pela organização.

Como considerações finais, destaco, pois, que a atuação do ACNUDH/EACNUDH é pautada na normatividade, e que as diferentes formas de lidar com as divergências acerca da validade universal dos Direitos Humanos correspondem diretamente ao caráter não coercitivo da ONU.

Tendo em vista isso, as ações do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos e seu Escritório em determinados países muçulmanos são, muitas vezes, bloqueadas em face dos conflitos de legitimidade a que a organização está exposta.

No que se refere aos direitos de liberdade de religião e de expressão, as controvérsias entre a legitimidade dos Direitos Humanos das Nações Unidas e a legitimidade da xaria como fundamento da legislação de alguns países islâmicos acabam por impedir, em alguma medida, a atuação do ACNUDH/EACNUDH no mundo muçulmano. Dito de outro modo, em defesa das normas de Direitos Humanos

estabelecidas no âmbito da ONU, a atuação do ACNUDH/EACNUDH em países signatários da Declaração do Cairo é bloqueada quando exposta a conflitos entre duas legitimidades distintas: a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas e as leis islâmicas reafirmadas na Declaração dos Direitos do Homem no Islã de 1990, no que diz respeito aos direitos de liberdade de expressão e de religião, especificamente.

Com sua atuação bloqueada frente aos conflitos de legitimidade a que a organização está exposta em países signatários da Declaração do Cairo, pode-se afirmar, em última instância, que o ACNUDH/EACNUDH e, por conseguinte a ONU, não trata do relativismo cultural de fato. Nesses casos, o bloqueio à atuação do ACNUDH/EACNUDH é administrado pelas diferentes formas de reação da organização (a incorporação, o silêncio, a reafirmação das normas ou o enfrentamento) diante de conflitos dessa natureza, mas a organização não se dispõe a discutir a relativização das normas onusianas por esses países.

Tais considerações não têm, aqui, a intenção de questionar a autoridade política das Nações Unidas, ou sua atuação no exercício de promoção e proteção dos Direitos Humanos em diversos países do mundo. Isso porque a autoridade da ONU não é construída em uma relação diretamente dependente de um poder de coerção, como demonstra Lopes (2012).

Em sua análise, Lopes (2012) afirma que “uma entidade com as características da ONU, desprovida de “dentes” operacionais, não deve aspirar ao papel de *enforcer* internacional, nem se orientar pelo ditame da eficácia, ou ser avaliada pelo critério do exercício efetivo do poder” (p. 250). É nesse sentido que o autor reitera a autoridade política da ONU:

Nossa avaliação é de que a dinâmica política do mundo contemporâneo ajuda no alargamento da *constituency* da ONU. O que implica reconhecer que a possível evolução das relações internacionais para um cenário de governança global e a emergência de fontes de “autoridade privada” (acompanhada pelo relativo enfraquecimento da autoridade política do Estado territorial moderno) contribuem para que a ONU venha projetar internacionalmente os valores e as regras que emergem de um processo de produção normativa cujo centro é ela própria. Perceber, ademais que, na análise da autoridade da ONU na política internacional, o que está em jogo é *menos* a capacidade operacional da Organização das Nações Unidas de intervir efetivamente em todas as questões e campos mencionados anteriormente (Direitos Humanos, proteção ambiental, gestão conjunta de *global commons*), e *mais* a autoridade política de que a organização se encontra investida para agir, para exercer as funções de governança global. Assim, se há uma entidade autorizada a conceber padrões de comportamento, parâmetro, metas, estratégias de longo alcance etc.

sobre “temas globais” no mundo de hoje, essa é a Organização das Nações Unidas (LOPES, 2012, p. 234).

Isso se confirma pelo fato de que a atuação do ACNUDH/EACNUDH nos países muçulmanos analisados, apesar das divergências acerca da universalidade de alguns direitos, não é posta em questão nem pela própria organização internacional, tampouco pelos governos que se contrapõem à validade universal das normas onusianas defendidas nesses territórios. O caso estudado, nesta pesquisa, acaba por ilustrar a análise de Lopes (2012), tal como o autor aborda em sua obra. Mesmo sem o poder de sanção, as normas formuladas e defendidas no âmbito da ONU são, em último caso, alvos de relativização. Todavia, controvérsias quanto à validade de alguns direitos não põem em jogo a atuação da Organização das Nações Unidas em defesa dos Direitos Humanos nesses países.

De acordo com Lopes (2012), ainda, a defesa da bandeira dos Direitos Humanos “alimentam a autoridade política da instituição, não somente aos olhos dos chefes de Estado e de governo do mundo, senão também dos indivíduos” (p. 248). É nesse sentido que, apesar de bloqueada frente ao relativismo cultural, a atuação do ACNUDH/EACNUDH não é uma questão para as Nações Unidas. Assim como aparenta não ser uma questão o próprio relativismo cultural, tal como abordado neste trabalho.

Referências Bibliográficas

AL-MIDANI, M. A. *The enforcement mechanisms of the Arab Charter on Human Rights and the need for an Arab Court of Human Rights*. In: REGIONAL HUMAN RIGHTS MECHANISMS THE EUROPEAN CONVENTION AND THE ARAB CHARTER, 2008, Bolonha, Itália. Disponível em: <http://www.acihl.org/articles.htm?article_id=22>. Acesso em: 5 maio 2015.

ALVES, L. *A atualidade retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n° 53, jun. 2000, p. 13-66.

ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION. Association of Southeast Asian Nations. 2012. Disponível em: <<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>>.

BANGKOK DECLARATION. United Nations. A/CONF.157/PC/59. 1993.

BOYLE, K. *Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993*. Political Studies, n. 43, 1995, p. 79-95. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01737.x/pdf>>.

CHARTE DE L'ORGANISATION DE COOPERATION ISLAMIQUE. Organisation de Cooperation Islamique. 2008. Disponível em: <<http://www.oic-oci.org/french/charter/OIC%20charter-new-fr.pdf>>.

COUNCIL OF THE LEAGUE OF ARAB STATES. *Arab Charter on Human Rights*. 1994. Disponível em: <<http://www.al-bab.com/arab/docs/international/hr1994.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

DECLARAÇÃO ISLÂMICA UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Traduzido por Mônica Muniz e Maria Moreira. 1981. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/declaracaoislamica.html>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Nações Unidas. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA. Naciones Unidas. 1993. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf>.

HALLIDAY, F. *Relativism and universalism in human rights: the case of Islamic Middle East*. Political Studies, vol. XLIII, 1995, p. 152-167. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01741.x/epdf>>.

HERNANDEZ, M. C. *O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014)*. 2015.

483f. Tese (Doutorado em) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

_____. *O surgimento de instituições internacionais de direitos humanos: o processo de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos*. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, anais de evento, 2013.

ISHAY, M. R. *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley: University of California Press, 2004.

KAUSIKAN, B. *An East Asian approach to human rights*. Buffalo Journal of International Law, vol. 2, 1995-96, p. 263-283. Disponível em: <http://tembusu.nus.edu.sg/docs/East_Asian_Approach.pdf>.

KRASNER, S. D. *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200008>.

LEMOS, C. O. *As ONGs e o sistema mundial de proteção dos Direitos Humanos*. Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, v. 17, jan./jun. 2001, p. 63-97.

LOPES, D. E. B. *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Appris, 2012.

NINETEENTH ISLAMIC CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS. *Cairo Declaration on Human Rights in Islam*. 1990. Disponível em: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cairodeclaration.html>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>> Acesso em: 3 jan. 2014.

ORGANISATION OF ISLAMIC COOPERATION (OIC). Disponível em: <<http://www.oic-oci.org/oicv2/home/?lan=en>>.

PACE, E. *Sociologia do Islã: fenômenos religiosos e lógicas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Nações Unidas. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>.

REIS, R. R. *Os Direitos Humanos e a política internacional*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 27, p. 33-42, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>>.

SCIOLINO, E. *U.S. reject notion that human rights vary with culture*. New York Times, 15 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1993/06/15/world/us-rejects-notion-that-human-rights-vary-with-culture.html>>. Acesso em: 14 agosto 2015.

STATUTE OF THE OIC INDEPENDENT PERMANENT COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Organisation of Islamic Cooperation. 2010. Disponível em: <<http://oicun.org/75/20120607051141117.html>>.

TRINDADE, A. A. C. *Balanço dos resultados da Conferência Mundial para os Direitos Humanos*: Viena, 1993. Revista IIDH, vol. 18, 1993, p. 11-28.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. v. 3. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2003.

TUNIS DECLARATION. United Nations. A/CONF.157/PC/57, 1992.