

# COMMONWEALTH OF NATIONS: ESTRATÉGIAS INTERGOVERNAMENTAIS E NÃO- GOVERNAMENTAIS PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM UMA INSTITUIÇÃO PÓS-COLONIAL

Richard Bourne

A Comunidade das Nações (*Commonwealth*) é composta, atualmente, por 54 Estados.<sup>1</sup> Sua origem remonta ao antigo Império Britânico, que teve fim nos anos 1960.<sup>2</sup> Não foi estabelecida por um tratado, mas por uma série de declarações de princípios exortatórias, das quais as mais significativas foram emitidas em Cingapura, em 1971, e em Harare, em 1991; estas foram combinadas numa nova declaração na Cúpula dos Líderes da *Commonwealth* de Port-of-Spain em novembro de 2009. Hoje, há um certo consenso no sentido de que seus objetivos políticos e econômicos encontram-se no campo do desenvolvimento e da governança. No entanto, a *Commonwealth* tem gradualmente ganhado importância na promoção e na proteção dos direitos humanos dos seus dois bilhões de cidadãos, aproximadamente (mais da metade de seus cidadãos vive em apenas um dos Estados membros da *Commonwealth*, a Índia; e mais de 30 de seus Estados membros têm populações com menos de 1,5 milhão de habitantes). Este artigo visa a descrever como um agrupamento voluntário, que não é nem regional nem universal, tem desempenhado um papel no campo dos direitos humanos; e como atores intergovernamentais e não governamentais têm interagido dentro da *Commonwealth*.

## 1 A *Commonwealth* intergovernamental

A *Commonwealth* intergovernamental, cujo secretariado político e econômico é sediado em um antigo palácio real em Londres, tem se envolvido com direitos humanos de forma lenta e cautelosa. O referido secretariado foi estabelecido em 1965, um ano antes da adoção dos dois Pactos das Nações Unidas sobre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. A *Commonwealth* se consolidou como uma associação pós-colonial simultaneamente a dois eventos. Em

---

Ver as notas deste texto a partir da página 53.

primeiro lugar, a chegada de uma maioria composta por países em desenvolvimento nas Nações Unidas. Em segundo lugar, o ajuste internacional pós-Guerra Fria de acordo com o qual os direitos civis e políticos caros ao Ocidente e os direitos econômicos e sociais promovidos pelo bloco soviético seriam reconhecidos como igualmente relevantes.

Na *Commonwealth* houve violentas discussões entre países em desenvolvimento e o Reino Unido sobre racismo na região sul do continente africano. A Nigéria e a Tanzânia, por diversas vezes, ameaçaram se retirar da *Commonwealth* em razão do que viam como falta de ação britânica depois que a Rodésia de Ian Smith, governada por brancos, declarou independência em 1965. Foi em 1977, no entanto, em uma Cúpula em Londres, que, pela primeira vez, a *Commonwealth* tomou uma posição com relação aos direitos humanos. Idi Amin, o bárbaro ditador de Uganda, tinha ameaçado participar da cúpula. As crueldades de seu regime haviam sido amplamente relatadas, e foram envidados esforços diplomáticos para evitar sua chegada. O comunicado da conferência deixou claro o repúdio da *Commonwealth*.

O Secretariado da *Commonwealth*, contudo, não tinha capacidade para cumprir um mandato relacionado a direitos humanos. O colegiado da *Commonwealth*, que se reunia a cada dois anos em países nos quais havia muitos abusos contra os direitos humanos, não era simpático a idéia de acusar quaisquer de seus membros por violações aqueles direitos.<sup>3</sup> Não obstante, a Gâmbia, um pequeno Estado do oeste africano, propôs a criação de uma Comissão de Direitos Humanos da *Commonwealth* com competências judiciais. A Comissão deveria ser instituída antes da Cúpula de Lusaka, em 1979. (Essa Cúpula se preocupou principalmente em acabar com a guerra na Rodésia (atual Zimbábue). Ainda, a Cúpula emitiu uma declaração contra o racismo. Os objetivos da Cúpula contrastaram com o fato de que os Estados tinham apenas recentemente se tornado independentes e haviam acabado de estabelecer seus próprios judiciários. Esses Estados não estavam, portanto, abertos à idéia de renunciar sua autoridade em uma área tão sensível e vulnerável.)

A proposta da Gâmbia foi filtrada ao longo de um processo que incluiu uma análise pelos Ministros da Justiça da *Commonwealth*. Como resultado, a proposta foi drasticamente enfraquecida. Em 1983, na cúpula de Melbourne, o Secretariado da *Commonwealth* foi autorizado a estabelecer uma pequena Unidade de Direitos Humanos (HRU, em inglês), cuja tarefa era promover os direitos humanos. A Unidade estava proibida de realizar qualquer investigação ou proteção ativa. Era vista como um suporte aos governos em seus próprios esforços para promover os direitos humanos. Os empregados do Secretariado argumentaram, na época, que o principal trabalho da Unidade relacionado a direitos foi a campanha para pôr um fim à discriminação do *apartheid* na África do Sul, o empenho para o desenvolvimento dos países mais pobres e a melhoria das condições de vida de seus cidadãos.<sup>4</sup> Muitos governos se sentiam desconfortáveis com qualquer papel da *Commonwealth* que pudesse destacar a insatisfação de seus cidadãos e os abusos contra eles cometidos, apoiar a oposição em seus países ou dar origem a má publicidade.

A *Commonwealth* progrediu oficialmente muito pouco na área dos direitos humanos durante os anos 1980. Em um ano, a HRU não tinha absolutamente nenhum funcionário e era vista como uma peteca jogada entre o Secretariado e os

governos responsáveis pela maior parte de seu financiamento – o Reino Unido, o Canadá e a Austrália. Isso, entretanto, levou à insatisfação dos qualificados órgãos não governamentais da *Commonwealth*, que se uniram para criar a Iniciativa de Direitos Humanos da *Commonwealth* (a CHRI, em inglês, vide abaixo). Preocuparam-se com a aparente falta de ação da *Commonwealth*, que dava vantagem aos propagandistas do *apartheid*. Os brancos na África do Sul tentaram desviar os ataques à desigualdade sistêmica em seu país apontando para as ditaduras e os regimes militares de outros lugares da *Commonwealth*, em especial, na África.<sup>5</sup>

O contexto mudou drasticamente após a queda do Muro de Berlim em 1989, o colapso do bloco soviético e a libertação de Nelson Mandela em 1990. Esses eventos levaram a um fim negociado do *apartheid* sul-africano. Houve um breve espasmo de otimismo em relação aos direitos humanos, com a preparação para a conferência das Nações Unidas em Viena em 1993 e a mudança para um sistema multipartidário em países como a Zâmbia, onde o governo de partido único de mais de 20 anos de Kenneth Kaunda perdeu as eleições em 1991.

A CHRI esteve à frente da campanha para tornar a *Commonwealth* uma ferramenta mais poderosa para a proteção aos direitos humanos. Na cúpula de Harare de 1991, a CHRI defendeu a criação de uma Comissão independente de Direitos Humanos da *Commonwealth*, uma declaração especial sobre direitos humanos e o financiamento substancial para o Secretariado da HRU. Nenhum desses objetivos foi alcançado. Ativistas de organizações não governamentais estavam amargamente desapontados. O que a conferência de Harare negociou, entretanto, foi mais modesto, e ficou conhecido como os Princípios de Harare. Ao revisar e renovar as posições adotadas em Cingapura, em 1971, os Chefes de Governo concordaram em reiterar os princípios de um governo justo e responsável, o Estado de Direito (*rule of law*) e os direitos humanos fundamentais. Sua definição de democracia e a descrição dos tipos de governo que desejavam apoiar eram um pouco evasiva, já que tinham que se conformar a “circunstâncias nacionais”. Alguns críticos alegaram que essa descrição evasiva poderia compreender governos de partido único, democracias orientadas e outros sistemas que limitavam a liberdade dos povos de mudar seus governantes. Logo depois à conferência de Harare, o então Secretário Geral, Emeka Anyaoku, explicou que a redação foi elaborada de forma a compreender os diferentes sistemas presidenciais, parlamentares e federais que mantêm pleno espírito democrático.

A Declaração de Cingapura tinha posições que, apesar de vagas, eram boas, mas estas foram amplamente ignoradas. No parágrafo 6 da declaração, os líderes afirmavam que, “[n]ós acreditamos na liberdade do indivíduo, em direitos iguais para todos os cidadãos, independentemente de sua raça, cor, credo ou filiação política, e em seu direito inalienável de participar, por meio de processos políticos democráticos e livres, na formação da sociedade na qual vivem. Para isso, nós trabalhamos a fim de promover em cada um de nossos países as instituições representativas e as garantias legais da liberdade pessoal que são nossa herança comum” (tradução livre).

Não obstante, no meio dos anos 1990, testemunhou-se grande desenvolvimento em direitos humanos na *Commonwealth*. Esse desenvolvimento foi desencadeado

por uma crise política. A ditadura militar nigeriana, presidida pelo General Sani Abacha, causou furor internacional em 1995, quando executou Ken Saro-Wiwa e outros líderes Ogoni no início da cúpula da *Commonwealth* em Auckland. Críticos já duvidavam como era possível um regime militar, que reprimia toda a oposição, continuar a pertencer a uma associação que professava a Declaração de Harare. Tais execuções, imediatamente denunciadas pelo Presidente Mandela, da África do Sul, e John Major, Primeiro Ministro britânico, pareciam como uma afronta à associação e aos líderes que haviam pedido clemência ao General Abacha.

Mandela urgiu que o regime nigeriano fosse imediatamente expulso da *Commonwealth*. A situação era tensa para a posição do então Secretário Geral, Anyaoku, já que esse era nigeriano. Se seu país fosse expulso, era quase certo que ele teria de deixar o cargo. Anyaoku e seu pessoal, contudo, junto com governos-chave, já consideravam como colocar dentes nos Princípios de Harare. Ele apresentou propostas específicas, como também o fez o governo britânico. Quatro anos após a emissão das propostas pela *Commonwealth*, a Declaração de Harare foi recunhada como um documento pioneiro para os direitos humanos.

Os líderes da *Commonwealth* criaram o programa de *Millbrook*, cuja principal característica consistia na possibilidade de suspensão dos governos em violação das regras de Harare por um novo Comitê de Ministros das Relações Exteriores, denominado o Grupo de Ação Ministerial da *Commonwealth* (CMAG, sigla em inglês). A principal causa para a suspensão seria a derrubada inconstitucional de um governo civil eleito. O CMAG manteria, então, o governo suspenso sob revisão, até que, após uma transição para uma administração eleita, pudesse recomendar seu retorno como membro pleno. Imediatamente após a conferência de Auckland, três governos do oeste africano governados por militares – Nigéria, Serra Leoa e Gâmbia – tiveram seu status de membro suspenso. O fato de não terem sido efetivamente expulsos, mas suspensos das reuniões oficiais da *Commonwealth*, significava que o chefe Anyaoku não teria de se demitir.

Um aspecto resultante dessas decisões foi que a *Commonwealth*, uma associação voluntária muitas vezes vista como um clube sem coesão ou qualquer capacidade de implementar seus pretensiosos princípios, havia com isso estabelecido seus requisitos mínimos. Um governo poderia ser suspenso como membro. Essa era uma sanção não disponível nem para um órgão universal, como as Nações Unidas, nem regional, como a Organização dos Estados Americanos, nos quais a acessão sempre foi automática. Um clube voluntário pode ser definido por suas regras de associação.

Mas o que a suspensão significou de fato para os governos e os cidadãos? A *Commonwealth* não é nem uma organização rica que presta auxílio nem uma aliança militar. Os governos suspensos não pareciam perder muito com a suspensão. Não eram mais convidados a reuniões ministeriais nem mais elegíveis para assistência técnica. Mas, como os anos seguintes a 1995 provaram – sete governos passaram pelo processo de suspensão<sup>6</sup> –, os governos não gostaram de ser “marcados pelo CMAG” e, em geral, queriam voltar a ser membros plenos tão logo quanto possível. A suspensão era uma afronta a seu status e tornava-se parte da evidência que poderia afetar adversamente sua atração para turistas e investidores estrangeiros.

A criação do CMAG como um comitê regulamentador auxiliou na mudança do modo como a *Commonwealth* era vista internacionalmente, muito embora estivesse claro que os Ministros das Relações Exteriores julgavam as questões politicamente e não nos termos exatos dos direitos humanos. O exemplo de uma *Commonwealth* que recusava líderes militares como membros inspirou a Organização da Unidade Africana (OUA) a introduzir, em Argel, em 1999, uma proibição de participação de presidentes militares nas cúpulas da OUA.

Para os defensores dos direitos humanos, a criação do CMAG significou um espaço para lobby. O CMAG tem se reunido, em média, pelo menos, duas vezes ao ano, e a CHRI têm apresentado manifestações regulares. A Anistia Internacional, a Human Rights Watch e outras ONGs nacionais de direitos humanos têm apresentado manifestações periodicamente. Mas três questões foram deixadas em aberto depois de 1995. Em que medida o CMAG pode se tornar mais efetivo para os direitos humanos? Até que ponto a *Commonwealth* pode passar de sua nova definição enquanto associação de democracias para se tornar uma promotora dos direitos de seus cidadãos? E quais foram e poderiam ser as consequências para os cidadãos dos países da *Commonwealth* cujos governos tiveram seus status de membros suspensos?

Era óbvio que havia muitos abusos graves contra os direitos humanos em países sob governo civil. Era óbvio também que os governos da *Commonwealth* acharam mais fácil proibir os golpes militares do que intervir em um discurso de direitos em expansão no qual se fazia presente de forma substantiva o sistema internacional. A Declaração de Harare limitou seu compromisso a “direitos humanos fundamentais”. Mas, dentro deste amplo mandato, a preocupação do CMAG era principalmente relacionada a direitos políticos e eleições livres. Entretanto, por duas vezes nos últimos anos, em 2003 e 2007, grupos observadores da *Commonwealth* descreveram as eleições nigerianas como angustiantemente inadequadas, mas democráticas, e os governos da Nigéria não foram suspensos. Fiji, onde o Comodoro Frank Bainimarama tomou o poder com um golpe em 2006, teve seu status de membro da *Commonwealth* finalmente suspenso em 2009, devido à recusa de convocar eleições; isso significa, por exemplo, que seus atletas e pessoas que trabalham com esportes não poderão mais competir nos Jogos da *Commonwealth* em Nova Deli em 2010. O regime militar de Bainimarama também havia sido suspenso do Fórum dos Governos do Pacífico Sul em maio de 2009. É interessante notar que o Fórum havia sido influenciado pela *Commonwealth* na adoção de uma posição crescentemente hostil a golpes militares, o que incluiu a criação de seu próprio Grupo de Ação Ministerial na reunião de Biketawa em 2000.

A HRU do Secretariado nos últimos 15 anos focou no treinamento de servidores públicos e da polícia, na promoção de instituições nacionais de direitos humanos e na ratificação de pactos e convenções internacionais. Continuou a se manter distante de qualquer processo de investigação de seus países membros. Sob a direção de Dr. Purna Sen, que saiu da Anistia Internacional para o Secretariado, o HRU publicou nos últimos dois anos: conselhos de melhores práticas para governos e outros conselhos relacionados à Revisão Periódica Universal de situações de direitos humanos; um relatório sobre o status dos direitos humanos nos Estados

membros; e relatórios sobre os direitos das crianças e das pessoas com deficiência. Não conseguiu, entretanto, abordar questões como direitos dos gays e dos povos indígenas, que são visto como tópicos sensíveis em alguns Estados membros.

Desde 1995, ONGs têm exercido pressão a favor de um mandato em direitos humanos mais amplo para o CMAG, enquanto alguns governos têm tentado refreá-lo. Esse jogo de puxa-empurra significou que, depois de 1995, os líderes concordaram em retardar o processo de intervenção do CMAG – com exceção dos casos de golpes militares; o CMAG agiria apenas depois que o Secretário Geral tivesse oferecido seus bons ofícios e consultado vizinhos regionais. A proposta não governamental para criação de um Conselheiro de Direitos Humanos para o CMAG não foi seriamente considerada.

Entretanto, o Secretário Geral Don McKinnon, um neozelandês que foi o vice-presidente do CMAG de 1995 a 1999, solicitou à HRU informações para usar em relatórios para o CMAG. Ele declarou ao Fórum de Direitos Humanos da *Commonwealth*, em 2005, que, no futuro, apenas os governos que já tivessem assinados os principais pactos e convenções das Nações Unidas deveriam ser admitidos na *Commonwealth*.

O agravamento da situação política, econômica e de direitos humanos no Zimbábue levou à suspensão do regime civil do Presidente Mugabe em 2003. Embora altamente controversa, pois o governo do Zimbábue argumentou que esse tipo de suspensão não fazia parte do mandato do CMAG e seus aliados africanos sugeriam que a suspensão era injusta e simplesmente refletia uma pressão britânica, essa suspensão representou um avanço para os direitos humanos. Mais especificamente, significou que grandes abusos contra os direitos humanos cometidos por governos civis também poderiam levar à perda do status de membro da *Commonwealth*. O fato de o regime de Mugabe ter então se retirado em protesto não altera a importância do precedente.

A dificuldade em se utilizar da drástica arma da suspensão é que ela pouco faz para promover os direitos humanos diretamente, e uma vez que um governo é suspenso, a influência da *Commonwealth* no dia a dia se reduz. A longa e um tanto ineficaz relação da *Commonwealth* com os Camarões ilustra esse problema. Os Camarões acederam à *Commonwealth* em 1995, apesar de grande parte do seu território ter sido uma colônia francesa antes da independência. Antes da acessão, uma missão da *Commonwealth*, conduzida pelo dr. Kamal Hossain, de Bangladesh, havia alertado que os Camarões tinham um regime semiditatorial com um partido dominante e um presidente a longa data no poder, o Presidente Biya. Os Camarões foram admitidos como membro com a condição de implementar melhorias na política e nos direitos humanos. Apesar dos esforços de representantes mais antigos da *Commonwealth* e de treinamentos de vários tipos, contudo, os Camarões ainda não representam os valores da *Commonwealth*, e o Presidente Biya continua no poder, 15 anos após seu país ter se tornado parte.

O benefício desses esforços oficiais da *Commonwealth* para o cidadão podem não parecer grandes, em especial, quando um governo é suspenso. Durante os 30 anos em que a África do Sul foi governada pela minoria branca, ela esteve fora da *Commonwealth*. Foram realizados esforços consideráveis dos governos da

*Commonwealth* e de ONGs para oferecer ajuda e oportunidades para a maioria negra. Exercer tal pressão em favor dos cidadãos de um país como Fiji, cujo governo foi suspenso, depende da iniciativa dos próprios países membros da *Commonwealth*. No caso do Zimbábue, por exemplo, um comitê de órgãos da *Commonwealth* sediado em Londres recebeu recursos da Fundação da *Commonwealth* para oferecer suporte à sociedade civil no Zimbábue apenas no último ano e sob pressão de ONGs. Embora se tenha desenvolvido a doutrina de que a *Commonwealth* é uma associação de povos e de Estados, essa doutrina nem sempre é colocada em prática. De fato, a pequena Fundação da *Commonwealth*, financiada por governos para trabalhar com a sociedade civil, a interação profissional e as artes, havia sido anteriormente ordenada a não assistir pessoas e organizações do Zimbábue após a suspensão do seu governo da *Commonwealth*.<sup>7</sup>

Há também o risco de que a sanção da suspensão do status de membro perca sua força se utilizada frequentemente. A questão se coloca nitidamente com relação ao Paquistão, que tem a segunda maior população entre os países da *Commonwealth* e uma história de dominação militar. O país deixou a *Commonwealth* por 17 anos depois que outros membros reconheceram a independência de Bangladesh – antigo Paquistão Oriental – em 1972; dez anos após seu retorno, foi novamente suspenso depois do golpe militar do general Musharref de 1999; em 2002, depois das eleições, seu retorno foi permitido; e, em 2007, depois do segundo golpe do Musharref, foi novamente suspenso e admitido de volta sete meses depois. Muitos observadores pensavam que, em 2002, Musharref, ainda presidente e comandante em chefe do exército, havia sido readmitido muito precocemente - uma externalidade do seu apoio à “guerra ao terror” dos EUA.

A *Commonwealth* oficial, entretanto, ainda é vinculada pelos Princípios de Harare, mesmo que a aplicação desses continue insatisfatória. A cúpula de Campala, em novembro de 2007, adotou regras para a admissão de novos Estados membros que, entre outras disposições, deverão observar os Princípios de Harare. Uma investigação conduzida pelo Secretariado da *Commonwealth* e consultas com os membros existentes devem ser finalizadas antes que um novo governo possa aceder. Em comparação com a União Européia, cujas condições de acesso demandam modificações da legislação para garantia dos direitos das minorias e de outros direitos humanos, o processo de acesso à *Commonwealth* é perigosamente não específico, como se vê pelo caso de Ruanda.

O problema ganhou destaque quando, em novembro de 2009, Ruanda tornou-se parte da *Commonwealth*. Ruanda, um país francófono, não tinha nenhum vínculo constitucional anterior com a Grã-Bretanha ou com qualquer outro membro existente da *Commonwealth*. O país acedeu conforme o procedimento de “exceções” introduzido em 2007, com o fim, quase certo, de pavimentar o caminho de sua admissão. Esse procedimento “excepcional” deu importância aos interesses dos governos vizinhos da *Commonwealth*. Em retrospectiva, a admissão de Moçambique, um antigo território português, tinha sido apoiada entusiasticamente e nos mesmos moldes em 1995, por governos vizinhos, membros da *Commonwealth* na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. O Presidente Museveni, de Uganda, não fazia segredo de seu desejo de ver seu vizinho Ruanda como um

membro. Ruanda pertencia à Comunidade da África do Leste e era governada por uma elite que falava inglês e que era muito hostil à França, resultado dos eventos ocorridos durante o genocídio. O Presidente Kagame, de Ruanda, havia, na verdade, sido um comandante do Exército de Resistência Nacional de Museveni, o qual ganhou poder em Uganda após prolongada guerra de savana. O Reino Unido também era a favor de ter Ruanda na *Commonwealth*, por acreditar que isso auxiliaria a consolidar uma democracia após o genocídio, mas também, em parte, para apoiar Museveni e em razão de um antigo preconceito francófono.

O processo de verificação se Ruanda observava ou não os Princípios de Harare, contudo, foi pouco profundo ou transparente. Entende-se que o Secretariado da *Commonwealth* enviou duas missões, uma de sua divisão política e uma da HRU, antes de o próprio Secretário Geral visitar Kigali e escrever para todos os governos recomendando sua admissão. A missão política, impressionada pela reconstrução após o genocídio, apoiou a entrada. O grupo da HRU indicou que ainda havia controles governamentais sobre a mídia, a sociedade civil e a liberdade de associação que não eram compatíveis com os compromissos de Harare. Nenhum dos dois relatórios foi tornado público.

Houve dois outros procedimentos de exame. A CHRI pediu ao professor Yash Ghai, um queniano, que determinasse, em 2009, se Ruanda observava os requisitos de Harare. Seu relatório concluiu que a admissão de Ruanda na *Commonwealth* seria prematura, pois as garantias dos direitos humanos ainda não eram adequadas. A filial da Associação Parlamentar da *Commonwealth* no Reino Unido – que é relativamente autônoma da Associação Parlamentar da *Commonwealth* global – enviou um grupo de parlamentares britânicos, os quais recomendaram a adesão de Ruanda. Entretanto, os dois principais partidos no Reino Unido, o Partido Trabalhista e o Partido Conservador, já estavam comprometidos com a entrada de Ruanda.

O caso pareceu ilustrar que considerações políticas podem se sobrepor a compromissos formais da *Commonwealth* em direitos humanos. E o problema pode surgir mais uma vez se o Sudão do Sul declarar a independência depois do referendo previsto para 2011 e se candidatar a membro da *Commonwealth*. Também pode se aplicar em relação ao Zimbábue, se este desejar voltar a ser membro.

O problema “realpolitik” versus compromissos em direitos humanos continuará a perseguir a *Commonwealth*. Isso virá à tona novamente com as tentativas de dar um mandato mais robusto ao CMAG. Em Port-of-Spain, em 2009, os líderes da *Commonwealth* solicitaram aos Ministros de Relações Exteriores do CMAG que revisassem seus termos de referência com vistas ao fortalecimento de sua capacidade para “lidar com a ampla gama de violações sérias e contínuas aos Princípios de Harare” (tradução livre). A insatisfação com o perdão limitado do CMAG cresceu e se consolidou em 2008 e 2009, quando o Sri Lanka, apesar das sérias alegações de generalizadas violações dos direitos humanos e do direito humanitário, continuou a participar como membro em um terceiro mandato de dois anos, violando a regra de dois mandatos adotada em Durban em 1999.

Na verdade, em Durban, os líderes quase aceitaram uma proposta do então Secretário Geral, chefe Anyaoku, da Nigéria, que teria introduzido critérios relativamente objetivos para a ação do CMAG com relação a governos violadores:



adiamento de uma eleição; interferência no judiciário ou com o Estado de Direito; e controle governamental da mídia. A proposta, no entanto, foi barrada inesperadamente por dois Primeiros Ministros do Caribe, que se manifestaram contra uma possível violação da soberania nacional; e a chance foi perdida.

A revisão atual do CMAG também pode produzir propostas para fortalecer o mandato do Grupo. Contudo, os governos atualmente parte do CMAG são claramente mais liberais do que os membros da *Commonwealth* como um todo. Esse fato pode trazer problemas, já que todos os governos devem concordar com qualquer modificação do mandato do CMAG.

## 2 A Iniciativa de Direitos Humanos da *Commonwealth* e a *Commonwealth* não governamental

A *Commonwealth* é diferente de outras associações internacionais na medida em que é ancorada por ampla gama de organizações não oficiais e semi-oficiais com “*Commonwealth*” em seu nome. As definições variam, mas há, atualmente, entre 60 e 80 organizações desse tipo. Muitas delas, tal como a Associação Parlamentar da *Commonwealth* e a União da Imprensa da *Commonwealth*, foram fundadas durante o Império Britânico e antecedem o Secretariado da *Commonwealth* em mais de meio século. A Fundação da *Commonwealth* auxiliou alguns órgãos profissionais a se formarem, tais como Associação dos Advogados da *Commonwealth* e a Associação dos Jornalistas da *Commonwealth*, nas décadas de 1970 e 1980. Novas organizações importantes tiveram início recentemente, tais como a Iniciativa de Direitos Humanos da *Commonwealth* (ou CHRI) (1987), o Conselho Empresarial da *Commonwealth* (1977) e o Fórum de Governos Locais da *Commonwealth* (1995).

A natureza desses órgãos é variada. Algumas são organizações guarda-chuvas de sociedades nacionais, enquanto outras têm uma associação individual. Algumas, como a Conferência de Meteorologistas da *Commonwealth*, que se tem reunido em intervalos regulares desde a década de 1920, são organizações baseadas em reuniões, com capacidade modesta entre suas conferências. Organizam reuniões internacionais, sempre de alta qualidade, mas não têm pessoal ou recursos para conduzir programas e atividades contínuas. Algumas, como a Organização de Assistência Social da *Commonwealth*, permanecem inteiramente voluntárias. Muitas têm problemas financeiros, prestando serviços para membros que estão predominantemente no mundo em desenvolvimento e mais pobre.

Nenhum balanço do papel da *Commonwealth* em direitos humanos estaria completo sem a descrição da CHRI. A origem desta iniciativa está numa conferência realizada em casa, em Cumberland Lodge, no Reino Unido, no início de 1987. À época, o governo Thatcher era minoria na *Commonwealth* na tentativa de bloquear a pressão sobre o regime do *apartheid* na África do Sul, e, no ano anterior, havia ocorrido um significativo boicote afro-asiático aos Jogos da *Commonwealth* em Edimburgo. Como mencionado acima, entusiastas dos direitos humanos reconheciam que a situação de direitos humanos em diversos Estados já membros da *Commonwealth* apresentava sérios problemas, e os defensores da África do Sul exploravam essa fraqueza.

Os defensores dos direitos humanos na *Commonwealth* nunca imaginaram que haveria direitos próprios da *Commonwealth*: apenas desejavam direitos reconhecidos internacional e constitucionalmente para proteger os cidadãos em todos os Estados membros. Além disso, enxergavam que características que uniam quase todos os membros poderiam ser utilizadas a seu favor: o direito comum, o sistema parlamentar, os sistemas administrativos e educacionais similares e o uso da língua inglesa. As características da *Commonwealth* poderiam ser utilizadas como veículos para o aumento da promoção e da proteção dos direitos, tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais e ainda os de terceira geração, como o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento.

Ao longo de 1987, houve duas reuniões exploratórias em Londres, com o envolvimento de ONGs e diversos representantes diplomáticos e do Secretariado da *Commonwealth*.<sup>8</sup> Inspirados pela missão do “Grupo de Personalidades Eminentíssimas” à África do Sul, concordaram em criar um grupo de estudo internacional, em seguida presidido por Flora MacDonald, ex-ministra das Relações Exteriores do Canadá, para realizar um levantamento do quadro dos direitos humanos na *Commonwealth*.<sup>9</sup> Três órgãos – a Associação de Jornalistas da *Commonwealth*, a Associação dos Advogados da *Commonwealth* e o Conselho Sindical da *Commonwealth* – demandaram uma nova iniciativa para os direitos humanos na cúpula da *Commonwealth* de Vancouver em 1987. Quando a cúpula não respondeu, as três organizações, às quais logo se juntaram a Associação de Ensino do Direito da *Commonwealth* e a Associação Médica da *Commonwealth*, decidiram criar a CHRI como uma iniciativa não governamental *ad hoc*.

O grupo MacDonald produziu um relatório do levantamento, “*Put our World to Rights*” antes da cúpula de Harare em 1991 (MACDONALD, 1991). Definiu oito áreas prioritárias para melhoria dos direitos humanos na *Commonwealth* – prisão, liberdade de expressão e informação, povos indígenas e tribais, refugiados, mulheres, crianças, trabalhadores e sindicatos e meio ambiente. O editor foi o professor Yash Ghai, então, professor de direito altamente respeitado na Universidade de Hong Kong.<sup>10</sup>

A CHRI obteve considerável publicidade para sua campanha e trabalhou com três organizações sul-africanas em uma conferência de três dias sobre direitos humanos na África, que se realizou pouco antes da cúpula de líderes de Harare. Na cúpula em si, Bob Hawke, então Primeiro Ministro australiano, brandiu uma cópia de “*Put our World to Rights*” e perguntou a seus colegas o que eles pretendiam fazer em relação àquilo. Como relatado anteriormente, no entanto, a cúpula não conseguiu responder as três principais demandas da CHRI – que deveria haver uma declaração especial sobre direitos humanos, uma comissão independente e um orçamento significativo para direitos humanos. Os defensores de direitos humanos que coordenaram a campanha em Harare não apenas se decepcionaram com o comunicado da *Commonwealth*, como também temeram que os líderes esquecessem seu conteúdo logo que embarcassem em seus aviões para voltar para casa.

O ocorrido em seguida ajuda a explicar porque a *Commonwealth* tornou-se, apesar de suas fraquezas, uma força interregional em direitos humanos. Após a devida consulta, os órgãos que davam suporte à CHRI decidiram institucionalizá-

la como um órgão permanente e deslocar sua sede para Nova Deli na Índia. Não tendo conseguido a comissão oficial que buscava, a CHRI criou sua própria Comissão de Aconselhamento, dirigida por pessoas de status – sucessivamente, dr. Kamal Hossain, de Bangladesh, senadora Margaret Reynolds, da Austrália, e Sam Okudzeto, de Gana.

A CHRI tem publicado um relatório sobre direitos humanos para a *Commonwealth* antes de cada cúpula desde 1993, cobrindo ampla gama de questões – diversidade cultural e liberdade de expressão, alastramento de armas leves, pobreza como um abuso contra os direitos humanos, policiamento e o perigoso impacto da “guerra ao terror” sobre as liberdades civis. A CHRI tem agora pequenos escritórios em Accra e Londres, ademais de sua sede em Nova Deli, e continua a ser singular, ao ser uma das poucas ONGS internacionais de direitos humanos com sede no Sul global. O número total de funcionários é de 50 pessoas e sua diretora, sra. Maja Daruwala, é conhecida internacionalmente e participou do conselho do Grupo de Direitos da Minoria e do comitê de aconselhamento da sociedade civil da Fundação da *Commonwealth*.

A CHRI também publicou uma crítica sobre o desempenho dos Estados da *Commonwealth* no mecanismo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas denominado “*Easier Said than Done*” (CHRI, 2008). O trabalho comparou os compromissos e os desempenhos de 13 Estados membros no início do novo processo: África do Sul, Bangladesh, Camarões, Canadá, Gana, Índia, Malásia, Maurício, Nigéria, Paquistão, Reino Unido, Sri Lanka e Zâmbia. O relatório alertou que os defensores de direitos humanos continuavam vulneráveis à impunidade e “também destacou mais uma vez a necessidade de a *Commonwealth* ter mecanismos para monitorar o progresso do respeito aos direitos humanos como meio de indicar seu compromisso com a associação” (CHRI, 2008, p. 127, tradução livre).

A CHRI buscou ainda aprofundar o compromisso com os direitos humanos na *Commonwealth*, ao congregiar grupos da sociedade civil nos países membros. A CHRI opera uma Rede de Direitos Humanos da *Commonwealth* eletrônica, com uma lista de mais de 350 organizações, e, desde a cúpula de Abuja de 2003, organizou três Fóruns de Direitos Humanos da *Commonwealth* para a sociedade civil; o realizado em Campala contou com a participação de mais de 100 pessoas.<sup>11</sup> Em Port-of-Spain, em 2009, entretanto, o fórum fez parte do Fórum dos Povos da *Commonwealth*, um evento muito maior coordenado pela Fundação da *Commonwealth*. A CHRI não estava satisfeita com isso, porque considerou que seus problemas poderiam se perder numa longa declaração compendiária. Ao garantir seu próprio financiamento, a CHRI pode começar a organizar Fóruns de Direitos Humanos autônomos. Ainda que agora esteja amplamente separada dos órgãos da *Commonwealth* que lhe deram origem e sem uma associação individual, a CHRI conseguiu estabilidade financeira a partir do financiamento de projetos.

Ao se deslocar para a Índia, a CHRI teve de conseguir credibilidade no maior país da *Commonwealth*, mas também teve de manter sua própria defesa perante a *Commonwealth* intergovernamental. Os órgãos da *Commonwealth* sediados no Reino Unido raramente focam muito de seu trabalho no próprio Reino Unido; isso

se justifica em razão das grandes necessidades dos países em desenvolvimento, mas também reflete uma visão de mundo pós-colonial e o fraco apoio público para as questões relacionadas à *Commonwealth* no Reino Unido contemporâneo.

Uma CHRI com sede na Índia, no entanto, não poderia se restringir à defesa de direitos humanos na esfera internacional. Tinha de justificar sua existência em um país tão populoso, que já tinha organizações de direitos humanos bem estabelecidas antes da chegada da CHRI em 1993. O que a CHRI fez para tanto foi aliar-se a organizações indianas para promover campanhas em áreas específicas – em especial, acesso à informação e policiamento melhor e responsável – nas quais poderia utilizar informações de outros países da *Commonwealth* e sua própria capacidade de lobby. Foi particularmente importante na coalizão que persuadiu o governo indiano a substituir a fraca Lei da Liberdade de Informação de 2002 por uma Lei do Direito à Informação mais robusta.<sup>12</sup> Enquanto uma ONG internacional sediada na Índia, também pôde executar perigosas tarefas de observação dos direitos humanos no estado de Gujarat, depois de assassinatos generalizados e intimidação da comunidade muçulmana.

A CHRI continuou seus programas em outros lugares, em especial na África. Continuou também seu trabalho de *advocacy* perante a *Commonwealth* e diversos governos, dentre os quais o governo indiano. Sua persistência é uma das razões pelas quais a *Commonwealth* veio a ter mais proeminência em questões de direitos. Tão logo a Declaração de Harare foi anunciada em 1991, a CHRI começou a exercer pressão para a sua implementação. Quatro anos mais tarde, enviou um grupo de averiguação para a Nigéria. Esse grupo publicou um relatório de condenação dos abusos contra os direitos humanos cometidos na ditadura militar – “*Nigeria – Stolen by Generals*”.<sup>13</sup> Importante notar que cada seção do relatório foi norteadada por um trecho específico da Declaração de Harare. Cada governo recebeu uma cópia quando da cúpula de Auckland, em 1995, criando o contexto para a rápida adoção do CMAG e das primeiras regras para implementação dos Princípios de Harare.

A CHRI também teve um papel importante em persuadir a cúpula de Abuja de 2004 a endossar a legislação sobre liberdade de informação – algo que agora é aplicável em quase metade dos Estados membros. A CHRI não é, contudo, a única força não governamental em direitos humanos na *Commonwealth*. Depois de uma grande luta, os órgãos da *Commonwealth* relacionados à liberdade de expressão, com o apoio da CHRI, conseguiram um compromisso da cúpula de Coolum na Austrália em 2002, relacionado à liberdade de expressão. Ainda, em Abuja, uma coalizão da Associação Parlamentar da *Commonwealth*, da Associação dos Advogados da *Commonwealth* e da Associação dos Magistrados e Juízes da *Commonwealth* ganhou o reconhecimento dos líderes quanto aos então chamados ‘Princípios da Casa de Latimer – As Esferas apropriadas para o Executivo, o Legislativo e o Judiciário’.<sup>14</sup> Em Campala, em 2007, estava claro que os direitos das pessoas com deficiências também recebiam um grande impulso a seu favor no Fórum Não Governamental dos Povos, e houve pressão crescente para o reconhecimento dos direitos dos gays, que ainda são criminalizados na maior parte dos países africanos da *Commonwealth*, com a importante exceção da África do Sul.<sup>15</sup>

Em que medida as decisões dos líderes da *Commonwealth* são seguidas

por todos os governos membros, já que a *Commonwealth* oficial não tem poderes coercitivos sobre os Estados, além da suspensão, e que o próprio Secretariado é pequeno?<sup>16</sup> Na esfera dos direitos humanos, muitos governos também são parte de importantes instrumentos regionais, tal como a Convenção Européia, os acordos relativos aos Povos Africanos e aos Direitos Humanos e o Sistema Interamericano. Desse modo, foi surpreendente que, em 1995, após a suspensão do regime militar da Nigéria na cúpula da *Commonwealth* de Auckland, uma tentativa da Nova Zelândia de capitanear uma crítica às execuções de Ogoni nas Nações Unidas tenha sido bloqueada pelo grupo africano, com o apoio dos membros da *Commonwealth*. Uma tentativa similar foi conduzida na Organização Internacional do Trabalho. Mais uma vez, a solidariedade regional superou os compromissos junto à *Commonwealth*.

Assim, os próximos passos variam consideravelmente. Esses passos são facilitados, no entanto, pela ampla interação entre os membros da *Commonwealth*, o uso do inglês e o significado do direito costumeiro dentro da organização. De um lado, a *Commonwealth* pode ser vista como um debate contínuo. No campo dos direitos humanos, esse debate ocorre entre líderes e seus funcionários, entre Ministros da Justiça, no Fórum Bienal de Direitos Humanos da *Commonwealth*, nas grandes conferências ao redor do mundo para os Advogados da *Commonwealth* (sua conferência bienal congrega mais de 1000 advogados), entre professores de direito e magistrados, e em uma nova reunião para instituições nacionais de direitos humanos, inaugurada pelo Secretariado da *Commonwealth* em 2007. Essas discussões e intercâmbios resultaram em ação, ainda que nem sempre rápida. Um bom exemplo disso é a disseminação gradual das leis sobre Liberdade de Informação, que foram endossadas pelos Chefes de Governo da *Commonwealth* em Abuja em 2003, como mencionado acima, e têm sido apoiadas por uma lei modelo fornecida pelo Secretariado da *Commonwealth*.

Uma tendência contínua na análise sobre direitos humanos por parte das organizações não governamentais, membros da *Commonwealth*, é a de decepção – uma vez que as belas palavras dos líderes da *Commonwealth* em sucessivas declarações não têm beneficiado os cidadãos de seus países. A CHRI e seus parceiros têm lutado atualmente, contudo, para aumentar a responsabilidade e a qualidade do policiamento em toda a *Commonwealth*. Sendo uma associação que não tem nenhum traço militar e é devotada à democracia, a polícia é crucial para a boa governança e a proteção dos cidadãos e de seus direitos. Esse é um campo sobre o qual a CHRI e a Unidade de Estudos sobre Políticas da *Commonwealth* têm produzido relatórios; e a HRU do Secretariado tem realizado treinamentos de policiais.

Em 2005 e novamente em 2007, o Fórum de Direitos Humanos da *Commonwealth* e o Fórum dos Povos da *Commonwealth* demandavam a criação de um Grupo de Especialistas da *Commonwealth* sobre o Futuro do Policiamento. Esse modelo de ação, consistente na formação de um grupo de especialistas convocado pelo Secretário Geral da *Commonwealth*, foi utilizado com sucesso em questões sociais, relacionadas ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Esse modelo permite que a *Commonwealth* se aproveite da expertise de seus membros, construa consenso e forneça evidências e recomendações para uma ação política subsequente.<sup>17</sup> Devido a limitações financeiras, no entanto, esse modelo de ação, usado ativamente durante

a era de Shridath Ramphal como Secretário Geral (1975-1990), caiu em desuso nas duas últimas décadas.

Um grupo de especialistas sobre policiamento poderia ter um número considerável de questões para levar em consideração. Poderia tratar de problemas tradicionais como a responsabilização de policiais, a corrupção, a neutralidade política e o baixo desempenho. Poderia também considerar problemas tocantes à legislação inapropriada ou obsoleta, a crimes cibernéticos e ao desafio da globalização, ao melhor modo de se alcançar o policiamento inclusivo e comunitário e às relações entre a polícia e a população. As ONGs de direitos humanos poderiam oferecer seu apoio e informações para tal grupo.

Até agora, contudo, a comunidade não governamental ainda tem de conseguir persuadir os governos a olhar para a questão estratégica do policiamento no século XXI. Há uma oportunidade aqui para a *Commonwealth*, mas, como Shridath Ramphal comentou recentemente, “[n]ós temos de persuadir os governos a utilizar a *Commonwealth*” (tradução livre).<sup>18</sup> A *Commonwealth* é um órgão voluntário e optativo, não um conjunto de obrigações fundamentadas em tratados.

O que a *Commonwealth* pode fazer para os direitos humanos depende ainda do contexto internacional assim como das personalidades que gerenciam a *Commonwealth*. Em Campala, os líderes elegeram Kamalesh Sharma, um diplomata indiano que havia sido o representante das Nações Unidas no Timor Leste, como seu quinto Secretário Geral. Seu mandato de quatro anos começou em abril de 2008. De forma construtiva, ele tem se referido à *Commonwealth* como uma série de redes sobrepostas, bem adaptadas à globalização. Não adotou uma posição forte, contudo, quanto à proteção dos direitos humanos, ao afirmar a necessidade de o Secretariado oferecer uma mão amiga aos governos em vez de acusações. A Índia foi um dos países a bloquear uma tentativa de fortalecer o CMAG em 1999 e, em diversas questões – como com relação a Gâmbia e Sri Lanka, por exemplo – sua voz não teve impacto público. Quando exerceu pressão, o fez em linhas tradicionais, como com a criação de uma associação de órgãos de administração de eleições da *Commonwealth*, concebida para aumentar os padrões eleitorais por meio da pressão entre pares.

Como alguém que trabalhou nas Nações Unidas e está ciente de como a *Commonwealth* é vista pelos olhos internacionais, o sr. Sharma investiu seu tempo tentando criar elos de conexão entre a *Commonwealth* e outros processos internacionais. Assim, organizou uma reunião em Londres em 2008 sobre a reforma institucional internacional, em especial na esfera financeira. Infelizmente, esta só teve influência nos bastidores, se é que teve alguma influência, quanto aos esforços no combate à crise financeira global que se desenvolveu após o colapso do banco Lehman Brothers.

Na cúpula de Port-of-Spain, em novembro de 2009, tentou bravamente contribuir para o debate sobre a relação entre mudanças climáticas e meio ambiente, apenas alguns dias antes da cúpula de Copenhague. O Secretário Geral das Nações Unidas, o Presidente Sarkozy e o sr. Rasmussen, Primeiro Ministro dinamarquês que presidiu a reunião em Copenhague, foram para Trinidad e Tobago para se dirigir aos líderes da *Commonwealth*. Um dos resultados obtidos na cúpula de

Port-of-Spain foi o aumento na participação de líderes na reunião de Copenhague. Outro resultado específico consistiu na propositura de um fundo de adaptação climática e de auxílio específico para Estados pequenos e vulneráveis. O próprio sr. Sharma, contudo, não foi a Copenhague, onde os Estados da *Commonwealth* se dividiram de acordo com seu interesse nacional. Em comparação com órgãos como o Banco Mundial ou agências especializadas das Nações Unidas, o Secretariado da *Commonwealth* têm recursos humanos e financeiros muito limitados para levar à frente sua agenda.

### 3 Conclusão

De forma inesperada para uma associação pós-colonial, a *Commonwealth* tem contribuído para os direitos humanos. Essa não é uma área de atividade significativa para “*La Francophonie*”, o órgão francês pós-colonial que é numericamente maior, mas menos coerente que a *Commonwealth*. O envolvimento da *Commonwealth* tem sido conduzido principalmente por interesses não governamentais e da mídia e por resíduos do império e do direito costumeiro, levando a preocupações com o racismo, com o direito do desenvolvimento e com o fato de que organizações políticas que adquiriram independência recentemente deveriam ampliar em vez de restringir as liberdades civis. Novas idéias para a incorporação dos direitos socioeconômicos, por parte da Índia e da África do Sul, têm sido disseminadas pela *Commonwealth*. Com uma estrutura em diversos níveis e uma natureza orgânica, a *Commonwealth* está razoavelmente aberta a mudanças. O baixo nível de comprometimento dos governos e os poucos recursos disponíveis para as instituições intergovernamentais, contudo, significam provavelmente que a sociedade civil continuará insatisfeita: o potencial da cooperação da *Commonwealth* em direitos humanos, como em outras áreas, continuará a ser maior do que aquilo que é realmente alcançado. Os órgãos não governamentais têm de tomar para si mais responsabilidades. Essas questões serão provavelmente mais bem exploradas por um Grupo de Personalidades Eminentes criado após a cúpula de Port-of-Spain, concebido para traçar novos caminhos para a *Commonwealth*, com maior cooperação entre seus elementos governamentais e não governamentais. Exemplo desta cooperação é a recentemente estabelecida Comissão Ramphal sobre Migração e Desenvolvimento, presidida por P. J. Patterson, ex-Primeiro Ministro da Jamaica. Essa Comissão é independente do Secretariado, mas tem enfoque na *Commonwealth*, e recebeu fundos tanto do Secretariado quanto da Fundação.<sup>19</sup>

É possível que as mudanças políticas no Reino Unido possam auxiliar a *Commonwealth* a ter maior importância, incluindo no que toca aos direitos humanos. Como resultado de decisões tomadas em Port-of-Spain, a contribuição orçamentária do Reino Unido para o Secretariado aumentou de 30% para 31,4%. O novo governo de coalizão, que emergiu depois de uma eleição não decisiva em maio de 2010, tem dois membros proeminentes (Vince Cable, um liberal democrata, e Lorde Howell, um conservador) que têm visões atualizadas da *Commonwealth* e de seu potencial. Um apoio mais forte do Reino Unido, com um envolvimento mais pesado da Índia, poderia ajudar a associação a ter um maior impacto global.

## REFERÊNCIAS

---

### Bibliografia e outras fontes

- BOURNE, R. 2003a. **A strengthened human rights mechanism for the Commonwealth**. Londres: Unidade de Estudos sobre Políticas da *Commonwealth*.
- \_\_\_\_\_. 2003b. **Invisible lives: A Report on the Socioeconomic Rights of Indigenous Peoples**. Londres: Unidade de Estudos sobre Políticas da *Commonwealth*.
- CHRI NEWSLETTER, Nova Deli, Commonwealth Human Rights Initiative. Disponível em: <[www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)>. Último acesso em: 2008.
- COMMONWEALTH. INICIATIVA DE DIREITOS HUMANOS [COMMONWEALTH HUMAN RIGHTS INITIATIVE] (CHRI). 2003. **Open sesame: Looking for the Right to Information in the Commonwealth**. (Relatório bianual à cúpula da *Commonwealth*.) Nova Deli.
- \_\_\_\_\_. 2005. **Police accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay**. (Relatório bianual à cúpula da *Commonwealth*.) Nova Deli.
- \_\_\_\_\_. 2007. **Stamping out rights: the impact of anti-terrorism laws on policing**. (Relatório bianual à cúpula da *Commonwealth*.) Nova Deli.
- \_\_\_\_\_. 2008. **Easier Said than Done**. Nova Deli.
- \_\_\_\_\_. 2009. **Silencing the Defenders: Human Rights Defenders in the Commonwealth**. (Relatório bianual à cúpula da *Commonwealth*.) Nova Deli.
- COMMONWEALTH. SECRETARIADO. 2007. **Commonwealth Model National Plan of Action on Human Rights**. Londres.
- COMMONWEALTH. UNIDADE DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS [COMMONWEALTH POLICY STUDIES UNIT]. 2003. **Recognising and Protecting Indigenous Peoples' rights in the Commonwealth**. (Projeto sobre Direitos Indígenas na *Commonwealth*. Relatório para a cúpula da *Commonwealth*). Londres.
- \_\_\_\_\_. 2010 **Convention on Rights of Persons with Disabilities**. Londres.
- DUXBURY, A. 1997. Rejuvenating the Commonwealth: the human rights remedy. *International and comparative law quarterly*, v. 46, p. 344-377.
- \_\_\_\_\_. 2000. The Commonwealth Secretariat and the implementation of human rights. *Round Table*, v. 95, n. 385, p. 425-440, jul.
- GHAI, Y. 2009. **Rwanda's application for membership of the Commonwealth: Report and Recommendations of the Commonwealth Human Rights Initiative**. Nova Deli: CHRI.
- MACDONALD, F. 1991. **Put our world to rights: towards a commonwealth human rights policy**. Nova Deli: CHRI. (Relatório de um Grupo de Aconselhamento não governamental).



- MATHIESON, L. (ed.). 2008. *Easier said than done*. Nova Deli: CHRI.
- SEN, P (ed.). 2008. *Human rights in the Commonwealth – a status report*. Londres: Secretariado da Commonwealth.
- \_\_\_\_\_. 2009a. *Child rights in the Commonwealth – 20 years of the Convention on the Rights of the Child*. Londres: Secretariado da *Commonwealth*.
- \_\_\_\_\_. 2009b. *Universal Periodic Review of Human Rights – towards best practice*. Londres: Secretariado da *Commonwealth*.
- WHALL, H. 2003. *Indigenous Peoples in the Commonwealth – a story of exclusion*. Londres: Unidade de Estudos sobre Políticas da *Commonwealth*.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Summary report of the Indigenous rights in the Commonwealth project, 2001-2004*. Londres: Unidade de Estudos sobre Políticas da *Commonwealth*.

## NOTAS

1. Ruanda acedeu à *Commonwealth* na cúpula de Port-of-Spain em novembro de 2009; as Ilhas Fiji tiveram seu status de membro suspenso em 2009, em razão de um golpe militar que violou os Princípios de Harare descritos neste artigo, e suas equipes esportivas foram impedidas de participar nos Jogos da *Commonwealth* de 2010 em Nova Deli. Até 2003, havia 54 Estados membros, mas, logo após a cúpula da *Commonwealth* de Abuja, o regime de Mugabe no Zimbábue se retirou da *Commonwealth* em decorrência das severas críticas que sofreu ao seu histórico em direitos humanos.
2. A principal data para a transformação em *Commonwealth* foi 1949, quando a Declaração de Londres aceitou a Índia independente como uma República; isso deu início ao processo por meio do qual a *Commonwealth* tornou-se um órgão internacional multirracial, cuja maioria de membros são repúblicas não mais controladas pelo Reino Unido.
3. No início dos anos 1970, os líderes adotaram a prática do “retiro”, por meio da qual se encontravam sem a presença de funcionários e ministros das relações exteriores, para uma diplomacia intimista e voltada para resolver problemas. Esta tática, facilitada pelo fato de que todos falavam inglês, foi, depois disso, adotada por outras organizações internacionais.
4. A *Commonwealth* teve um papel de liderança na comunidade internacional ao conduzir a oposição à África do Sul branca e enviou em 1986 um “Grupo de Personalidades Eminentíssimas”, que buscou negociar um fim ao *apartheid*. Na década de 1980, promovia de forma consistente o perdão das dívidas dos países mais pobres, o que resultou na iniciativa dos “países pobres altamente endividados” (HIPC, em inglês) dos anos 1990.
5. Estados de partido único – como a Tanzânia, a Zâmbia e o Malauí – eram comuns. Tanto a Nigéria quanto Gana tinham regimes militares.
6. Em ordem alfabética: Fiji, Gâmbia, Gana, Nigéria, Paquistão, Serra Leoa e Zimbábue.
7. A Fundação, sediada, como o Secretariado, em Londres, tem um orçamento de aproximadamente apenas 4 milhões GBP por ano.
8. Entre os representados estão a Anistia Internacional, a *Survival International* e a Alta Comissão Canadense.
9. O Grupo de Personalidades Eminentíssimas foi dirigido pelo ex-presidente da Nigéria Olusegun Obasanjo e o ex-Primeiro Ministro da Austrália Malcolm Fraser. Visava a alcançar um fim negociado para o *apartheid* e se reuniu com Nelson Mandela na prisão. O grupo teve de encurtar sua missão depois que os militares sul-africanos bombardearam três Estados vizinhos da *Commonwealth*.
10. Yash Ghai, um queniano, é provavelmente o principal advogado constitucionalista na *Commonwealth*, tendo trabalhado na reforma constitucional de diversos Estados, entre os quais se incluem o Quênia e Fiji. Atualmente, é

conselheiro constitucional no Nepal e Relator das Nações Unidas no Camboja.

11. O Fórum de Direitos Humanos é organizado pela CHRI com o apoio de outros órgãos.

12. Dr. Nida Kirmani pesquisou a campanha indiana pelo direito à informação e o papel da CHRI, como parte de um estudo financiado pelo Conselho de Pesquisa Econômica e Social do Reino Unido (contato: nidkirm@yahoo.com).

13. A equipe foi composta por Flora MacDonald, do Canadá, Enoch Dumbutshena, do Zimbábue, e Neville Linton, de Trinidad e Tobago.

14. Esses princípios, que compreendem a separação dos poderes, têm tido impacto sobre o próprio Reino Unido, onde decisões da *Law Lords*, um órgão de apelação, são excluídas da segunda câmara legislativa, a *House of Lords*. Muitos países têm de olhar novamente para seus mecanismos de nomeação de juízes, para que essa não seja uma decisão do Executivo; uma razão para a suspensão do Paquistão como membro da *Commonwealth* em 2007 foi a demissão pelo Presidente Musharref de juízes que se opunham a ele.

15. A constituição da África do Sul pós-*apartheid* garantiu os direitos de pessoas do mesmo sexo e o Presidente Zuma, ele próprio vivendo num casamento poligâmico, manifestou fortemente contra a recente prisão de dois homens malauís que procuraram se casar no civil.

16. Desde 2000, o número total de funcionários do Secretariado tem sido entre 270-280.

17. O perdão da dívida dos países em desenvolvimento mais pobres foi originalmente proposto no início da década de 1980 por um Grupo de Especialistas presididos por Harold Lever.

18. Shridath Ramphal, que foi Secretário Geral de 1975 a 1990, manifestou-se em Londres em 2006.

19. Os outros membros são: George Vassiliou, ex-presidente do Chipre; Farooq Sobhan, ex-Secretário das Relações Exteriores de Bangladesh; Will Day, Presidente da Comissão de Desenvolvimento Sustentável do Reino Unido; Jill Iliffe, Diretora Executiva da Federação de Enfermagem da *Commonwealth*; e os Professores John Oucho e Brenda Yeoh.

## ABSTRACT

---

Is there a role for machinery to promote and protect human rights which is neither universal, nor regional? The case of the Commonwealth of Nations, which originated in the British Empire but where the majority of members are now developing states, offers an insight into possibilities at both intergovernmental and nongovernmental levels. This article focuses on the way in which rules of membership for the Commonwealth have come to play a decisive part in defining it as an association of democracies and, more cautiously, as committed to human rights guarantees for citizens. The progress has been uneven, driven by political crises, and limited by the small resources available to an intergovernmental Secretariat. Simultaneously, the Commonwealth Human Rights Initiative, a strong nongovernmental body, based in New Delhi and initially launched as a coalition of London-based Commonwealth associations, has been coordinating international pressure on Commonwealth governments to live up to their declarations. It has also been running programmes of its own for the right to information, and accountable policing.

## KEYWORDS

---

Commonwealth of Nations – Human rights

## RESUMEN

---

¿Tiene algún papel que desempeñar una institución para la promoción y protección de los derechos humanos que no sea ni universal ni regional? El caso de la Commonwealth of Nations, que se originó en el Imperio Británico pero que en la actualidad se compone de Estados en su mayoría en desarrollo, permite explorar las posibilidades a nivel tanto intergubernamental como no gubernamental. El presente artículo analiza la forma en que sus reglas de membresía se han vuelto decisivas para definir a la Commonwealth of Nations como una asociación de democracias y, con más cautela, como una organización comprometida con la garantía de los derechos humanos de los ciudadanos. El avance ha sido desigual, impulsado por crisis políticas y limitado por los escasos recursos disponibles para su secretaría. El artículo describe también las actividades de la Iniciativa de Derechos Humanos del Commonwealth of Nations, una organización no gubernamental con sede en Nueva Delhi, que coordina la presión internacional para que los gobiernos cumplan sus compromisos.

## PALABRAS CLAVE

---

Commonwealth of Nations – Derechos humanos