

O RELATOR ESPECIAL SOBRE PRISÕES E CONDIÇÕES DE DETENÇÃO NA ÁFRICA E O COMITÊ PARA PREVENÇÃO DA TORTURA NA ÁFRICA: POTENCIAL PARA SINERGIA OU INÉRCIA?

Debra Long e Lukas Muntingh

1 Introdução

Na 46ª Sessão Ordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana), que ocorreu na Gâmbia, entre os dias 11 e 25 de novembro de 2009, foram adotadas duas importantes resoluções correlatas. Por meio da primeira delas, o Comitê de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes de Robben Island (Comitê de Acompanhamento) passa a se chamar Comitê para Prevenção da Tortura na África (CPTA) (ACHPR, 2009b). A mesma resolução também prorrogou o mandato da atual presidente, Comissária Dupe Atoki, por dois anos. A resolução conferiu ao recém-renomeado comitê o mesmo mandato de seu predecessor. O motivo principal para a mudança no nome desse órgão foi a conclusão de que o mandato para prevenir a prática da tortura não estava claramente indicado no antigo nome Comitê de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes de Robben Island.

A segunda resolução, por sua vez, nomeou a Comissária Atoki para o cargo de Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África (REP) (ACHPR, 2009a). Embora não seja incomum que um membro da Comissão Africana assuma uma Relatoria Especial ao mesmo tempo em que integre um Grupo de Trabalho, trata-se da primeira vez em que uma pessoa cumula o cargo de REP e Presidente do CPTA, ou de seu antecessor. A cumulação desses dois mandatos, em particular, levanta muitas dúvidas cruciais sobre a forma pela qual a Comissão Africana aborda, especificamente, assuntos relacionados à privação de liberdade e prevenção da tortura, além de questionar a sustentabilidade e eficácia dos Mecanismos Especiais da Comissão Africana em geral.

Ver as notas deste texto a partir da página 118.

Este artigo descreve e compara os mandatos e as funções exercidas pelo REP e pelo CTPA e analisa as prováveis consequências positivas e negativas decorrentes da cumulação desses dois mandatos pelo mesmo Comissário. O artigo, em seguida, avalia se o procedimento atual dos Mecanismos Especiais da Comissão Africana, como um todo, é capaz de oferecer a expertise e o dinamismo necessários para desempenhar efetivamente suas funções e satisfazer as demandas pela criação de novos mecanismos. Por fim, este artigo sugere que a recente experiência e revisão dos Procedimentos Especiais da ONU (Organização das Nações Unidas) podem servir de referência para avaliar a sustentabilidade dos Mecanismos Especiais da Comissão Africana no futuro.

2 O mandato do Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África

O mandato do REP foi estabelecido em 1996 após um período de lobby intenso de algumas ONGs, em especial da Reforma Penal Internacional (*Penal Reform International* -PRI). Após a criação deste mandato, a PRI continuou a colaborar de maneira próxima com o REP e foi responsável por angariar fundos¹, organizar e acompanhar as visitas do REP a países específicos, bem como auxiliou na preparação de relatórios até 2003, a partir de quando não pôde mais fazê-lo. A primeira pessoa a ser nomeada como REP foi o Professor Victor Dankwa, membro da Comissão Africana e professor de Direito originário de Gana. Ele atuou como REP até 2000, quando a Comissária Dr. Vera Chirwa foi nomeada para o cargo. Dr. Vera é uma ativista de direitos humanos bem conhecida e respeitada e ela própria foi detida arbitrariamente no Malauí por mais de 10 anos. Em 2005, o Comissário Mumba Malila, na época Procurador-Geral para Zâmbia, foi nomeado REP e ocupou o cargo até sua eleição como Vice-Presidente da Comissão Africana em novembro de 2009, quando a Comissária Dupe Atoki, advogada nigeriana, ocupou o posto.

O mandato do REP é avaliar a situação de pessoas privadas de liberdade dentro dos territórios dos Estados Partes na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana). O mandato do REP e seus métodos de trabalho foram definidos na 21ª Sessão Ordinária da Comissão Africana em 1997. De acordo com as funções determinadas por esses documentos, o REP possui o mandato de:

- Analisar a situação das prisões e condições de detenção na África e formular recomendações com vistas a melhorar tais condições;
- Promover o respeito à Carta Africana e a normas e parâmetros internacionais de direitos humanos sobre os direitos e condições de pessoas privadas de liberdade; rever a legislação e regulação nacionais referentes ao tema nos respectivos Estados Partes, bem como a implementação dessas normas, e propor recomendações pertinentes sobre a conformidade com a Carta Africana e com a legislação e parâmetros internacionais;
- Mediante pedido encaminhado pela Comissão, propor recomendações referentes às comunicações submetidas por indivíduos que tenham sido

privados de liberdade, suas famílias, representantes, ONGs ou outras pessoas ou instituições interessadas;

- Propor medidas urgentes que considerar adequadas;
- Realizar estudos sobre condições ou circunstâncias que corroborem para violações de direitos humanos de pessoas privadas de liberdade e recomendar medidas preventivas. O Relator Especial deve coordenar as atividades de seu mandato em conjunto com outros Relatores Especiais e Grupos de Trabalho da Comissão Africana e das Nações Unidas (ONU);
- Apresentar um relatório anual para a Comissão. O relatório deve ser publicado e difundido amplamente em conformidade com os dispositivos pertinentes da Carta (ACHPR, 1997, p. 21).

O mandato do REP tem sido descrito, fundamentalmente, como um conjunto de quatro mecanismos de direitos humanos, a saber: investigação e elaboração de relatórios por meio de visitas a países específicos; intervenção por intermédio de “medidas urgentes”; assessoria ao procedimento de comunicações; e promoção do respeito às normas de direitos humanos (VILJOEN, 2005, p. 131). No entanto, na prática, o REP tem se dedicado principalmente a visitar locais de detenção (MURRAY, 2008, p. 205). De 1997 a 2004, o REP realizou 16 visitas a 13 Estados, devido em grande medida ao financiamento e apoio externos recebidos da Reforma Penal Internacional (VILJOEN, 2005, p. 137). Infelizmente, após o fim do apoio externo ao REP, como era de se esperar, sua produtividade caiu e, de acordo com os relatórios de atividade da Comissão Africana, entre 2005 e 2009 o REP apenas conduziu uma visita a países específicos para a Libéria em 2008, realizada em parceria com o Comitê de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes de Robben Island. Nota-se também que, até o momento, nenhum dos Relatores Especiais realizou quaisquer estudos abrangentes e analíticos sobre prisões e condições de detenção na África como prevê seu mandato, o que contrasta, por exemplo, com o Relator Especial da ONU sobre Tortura². O mandato do REP tem sido interpretado de maneira restritiva pelos sucessivos relatores que ocuparam cargo, os quais, até o momento, concentraram seus esforços exclusivamente em prisões e deram pouca atenção a outras formas de detenção, como, por exemplo, delegacias de polícia e centros de detenção para imigrantes.

3 O mandato do Comitê para Prevenção da Tortura na África (anteriormente denominado Comitê de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes de Robben Island)

O Comitê de Acompanhamento da Implementação das Diretrizes de Robben Island (Comitê de Acompanhamento), precursor do CTPA, foi criado pela Comissão Africana durante sua 35ª Sessão Ordinária, que ocorreu na Gâmbia de 21 de maio a 4 de junho de 2004. O Comitê de Acompanhamento foi estabelecido com o intuito de dar maior destaque às Diretrizes e Medidas para a Proibição e Prevenção da Tortura, Punição ou Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante:

Diretrizes de Robben Island sobre Tortura (RIG, sigla original). As RIG contêm uma série de artigos que dizem respeito especificamente a proibição e prevenção da tortura e outros maus-tratos e a reabilitação de vítimas de tortura. As RIG foram elaboradas em uma reunião de especialistas ocorrida na África do Sul entre 12 e 14 de fevereiro de 2002 e foram formalmente adotadas pela Comissão Africana por meio de uma resolução em outubro de 2002 (ACHPR, 2002). Por esta resolução, a Comissão Africana também se comprometeu a estabelecer um Comitê de Acompanhamento, muito embora este Mecanismo Especial tenha sido criado apenas dois anos depois.³

A Resolução da Comissão Africana sobre as Diretrizes de Robben Island define o mandato do Comitê de Acompanhamento da seguinte forma (ACHPR, 2002):

- Organizar, com o apoio de parceiros interessados, seminários para divulgar as Diretrizes de Robben Island para atores nacionais e regionais;
- Elaborar e propor para a Comissão Africana estratégias para promover e implementar as Diretrizes de Robben Island nos âmbitos nacional e regional;
- Promover e auxiliar a implementação das Diretrizes de Robben Island pelos Estados Membros;
- Apresentar um relatório de atividades em cada sessão ordinária da Comissão Africana.

Esse mandato contrasta claramente com o mandato mais detalhado do REP, sendo mais focado na promoção de direitos do que na investigação e denúncia de violações. Particularmente, a parte “operacional” do mandato do Comitê de Acompanhamento, qual seja, elaborar, propor e facilitar estratégias para implementação das RIG, é mais genérica do que muitos aspectos operacionais do mandato do REP. Isto talvez seja reflexo de uma diferença quanto à abordagem aos dois mandatos, sendo o REP revestido de um mandato mais tradicional de cunho investigativo e o CTPA de um mandato “preventivo” (esta diferença é examinada abaixo). No entanto, essa falta de detalhamento do mandato do Comitê de Monitoramento implica que o escopo preciso desse mandato e suas atribuições já nasceram ambíguos, o que tem contribuído para a falta de clareza quanto a interação entre esse Mecanismo Especial e o REP (a necessidade de se combater essa falta de clareza é discutida em maiores detalhes abaixo).

Nos primeiros anos de sua criação, diferentemente do REP, o Comitê de Acompanhamento não recebeu financiamento externo algum e foi consideravelmente menos produtivo do que o REP. A primeira reunião do Comitê de Acompanhamento ocorreu em Bristol entre 18 e 19 de fevereiro de 2005, na Faculdade de Direito da Universidade de Bristol, no Reino Unido.⁴ Nessa reunião, o Comitê adotou suas regras e procedimentos internos e elaborou um plano de ação. Foram elaboradas também recomendações para promover e implementar as RIG. No entanto, devido à escassez de recursos, o Comitê de Acompanhamento foi incapaz de realizar quaisquer visitas oficiais a países entre 2005 e 2007. Em novembro de 2007, a Comissária Dupe Atoki foi eleita Presidente do Comitê de Acompanhamento

substituindo a Comissária Sanji Monageng, após ela ter renunciado o cargo no Comitê para que pudesse assumir o posto de Presidente da Comissão Africana.

Em abril de 2008, o Comitê de Acompanhamento realizou sua segunda reunião na Cidade do Cabo, na África do Sul, como parte de uma conferência sobre o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra Tortura na África, também organizada pela Universidade de Bristol. Essa reunião teve como objetivo analisar o progresso do Comitê e elaborar um programa efetivo de atividades para promover, disseminar e implementar as RIG. Na 43ª Sessão Ordinária da Comissão Africana, que ocorreu em maio de 2008, a Presidente do Comitê de Acompanhamento relatou que na reunião realizada na Cidade do Cabo foram identificados três países prioritários para desenvolvimento de projetos pilotos⁵, bem como relatou que ficou decidido que a próxima reunião do Comitê será organizada na Nigéria (ACHPR, 2008, p. 1-2). Portanto, finalmente em julho de 2008, com financiamento adicional da União Africana para a Comissão Africana, o Comitê de Acompanhamento realizou sua primeira visita oficial a um país africano quando realizou uma reunião sub-regional na Nigéria com chefes de polícia e diretores de prisões de Estados da África Ocidental. Desde então, o Comitê realizou visitas para promover as RIG ou outras atividades de capacitação nos seguintes países: Libéria (setembro de 2008); Benin (outubro de 2009) e Uganda (outubro de 2009). Da mesma forma que seu antecessor, a Presidente do Comitê de Acompanhamento também divulgou as RIG durante suas atividades na condição de Comissária da Comissão Africana.

Na 47ª Sessão Ordinária da Comissão Africana, em novembro de 2009, após a mudança no nome, quatro membros do Comitê de Acompanhamento foram realocados para o cargo de membros do CPTA e um membro novo foi escolhido entre os Comissários. O CPTA continua com a mesma prática de seu antecessor de incluir entre os membros Comissários e representantes da sociedade civil.⁶

Para todos os efeitos, a mudança de nome do Comitê de Acompanhamento para CPTA não alterou a missão e o método de trabalho do CPTA. A mudança foi apenas no nome e o CPTA continua a trabalhar dentro do escopo do mandato estabelecido para o Comitê de Acompanhamento. Infelizmente, a sigla “CPTA” gera dúvidas sobre se esse Comitê será visto como um mecanismo de monitoramento à semelhança do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) e do Subcomitê da ONU para a Prevenção da Tortura (SPT), os quais possuem mandatos preventivos detalhados, incluindo o poder de realizar visitas a locais de detenção sem consentimento prévio, enquanto, na verdade, o CPTA não tem o mandato ou competência necessários para desempenhar essas mesmas funções (essas diferenças, no entanto, ultrapassam o escopo deste artigo).

Até o momento da elaboração deste artigo, o CPTA não havia realizado nenhuma visita oficial a países da região e infelizmente o Comitê de Acompanhamento, dada a falta de recursos, não havia produzido relatório algum sobre as missões a países realizadas. Ademais, restam pouco claros o objetivo e a metodologia dessas visitas, bem como a diferença entre estas e aquelas realizadas pelo REP, dada a falta de informação disponível sobre as poucas missões a países realizadas pelo Comitê de Acompanhamento.

4 Sinergia ou inércia?

Neste contexto, parece tão-somente uma escolha pragmática indicar a Presidente do CPTA para o cargo de REP; há 11 Comissários na Comissão Africana e 11 Mecanismos Especiais (quatro Relatores Especiais, seis grupos de trabalho temáticos, e um Grupo de Trabalho sobre Questões Específicas relacionadas às atividades da Comissão Africana). Desta forma, a maioria dos Comissários atua, ao mesmo tempo, em mais de um Mecanismo Especial. Não obstante, a decisão de indicar um Comissário para mandatos de Mecanismos Especiais tão próximos, mas potencialmente conflitantes, não se deve simplesmente a essa correspondência numérica, mas sim resulta de uma escolha consciente, a qual possui algumas consequências, sejam elas intencionais ou não. Apenas com o tempo será possível avaliar se essa decisão significará uma maior concentração de esforços para lidar com questões conexas ou se o produto será menor do que a soma de seus fatores. Igualmente incerto é se essa cumulação dos dois cargos se repetirá ao término destes mandatos, previsto para final de 2011. Não obstante, algumas oportunidades e desafios podem ser vislumbrados diante da decisão de nomear a mesma pessoa para o cargo de Presidente do CPTA e REP ao mesmo tempo.

4.1 *Por métodos de trabalho e atribuições mais transparentes*

O nexos existente entre prevenção de tortura e privação de liberdade é uma das razões favoráveis para nomear a Presidente do CPTA ao cargo de REP. Antes da criação do CPTA (e seu antecessor, o Comitê de Acompanhamento), não havia um Mecanismo Especial com o mandato expresso de estudar questões pertinentes à proibição e prevenção da tortura e outros maus-tratos. Durante os debates sobre a criação do mandato do REP, foi discutido se deveria ser feita referência específica à tortura e maus-tratos no título deste mecanismo. No entanto, os proponentes do mandato do REP relutaram em incluir, no título do Relator Especial, referência à tortura e maus-tratos, já que o REP deveria ser nitidamente associado a temáticas mais amplas pertinentes à privação de liberdade. Na prática, no entanto, uma administração penitenciária apropriada pressupõe a prevenção de abusos e, inevitavelmente, vários REP têm tratado de questões referentes a condições de detenção e tratamento a pessoas privadas de liberdade que possam constituir uma violação do Artigo 5º da Carta Africana. Não obstante, a perspectiva adotada por vários REP no que tange à documentação de violações tem sido, em geral, *ad hoc* e desprovida de qualquer estratégia consistente (MURRAY, 2008, p. 208-210). Outra crítica feita às visitas realizadas pelos REP diz respeito à grande ênfase nas condições de detenção, ao invés de tratar da legalidade da detenção (VILJOEN, 2007, p. 395).

Em certa medida, a formulação das RIG e a criação de um Mecanismo Especial para promover a prevenção da tortura e outros maus-tratos na África foi uma tentativa de responder às críticas de que a Comissão Africana carecia de uma estratégia coerente para prevenir tais formas de abusos⁷ (analisar se o CPTA, e seu predecessor, tem sido verdadeiramente capazes de formular uma

estratégia bem articulada e ponderada para prevenir a tortura excede o escopo deste artigo). Uma das conseqüências naturalmente decorrentes da criação do Comitê de Acompanhamento foi a necessidade de decidir como seu mandato interagirá com o REP e como esses dois mandatos lidarão com questões eventualmente conflitantes no âmbito de seus respectivos mandatos. Lamenta-se, no entanto, que até o momento essas questões ainda estejam pouco claras. Ademais, conforme relatado acima, esse problema tem sido agravado pela ausência de uma definição clara e transparente dos termos dentro dos quais o mandato do Comitê de Acompanhamento deveria ser exercido. No entanto, já que nenhum dos dois mandatos tem sido muito ativo nos últimos anos, esta falta de clareza não tem, ao menos até o momento, se mostrado como um obstáculo ou causa de instabilidade, como poderia ocorrer. Não obstante, a indicação de uma única pessoa para ocupar ambos os cargos de Presidente do CPTA e REP tende apenas a agravar os problemas gerados pela falta de clareza acerca da relação entre esses dois Mecanismos Especiais. Essa questão deve ser considerada como prioridade na agenda da Comissão.

Tentativas anteriores procuraram estabelecer uma colaboração formal entre os dois mandatos, embora tenham sido consideradas, em grande medida, insatisfatórias. Por exemplo, em 2006, o REP na época, Comissário Malila, foi indicado “para tomar assento” no então Comitê de Acompanhamento (ACHPR, 2005, p. 2). Ao que tudo indica, essa decisão foi tomada com o objetivo de estreitar a colaboração entre o REP e o Comitê de Acompanhamento e promover a troca de informações e desenvolvimento de estratégias comuns. Isto já tinha sido exigido pela Resolução que estabeleceu as RIG em 2002, ao demandar que “notáveis especialistas africanos” deveriam ser incorporados ao trabalho do Comitê de Acompanhamento (ACHPR, 2002).

De fato, essa interação pode ser inferida da participação formal do REP na segunda reunião do Comitê de Acompanhamento ocorrida na Cidade do Cabo em abril de 2008. Ademais, tal interação se deu provavelmente com vistas a “conjuguar esforços” num momento em que ambos os mandatos, e, na verdade, todos os Mecanismos Especiais, estavam paralisados em razão da falta de recursos. No entanto, esse processo foi um tanto ambíguo e restou pouco claro para o público externo se o Comissário Malila participou como membro oficial do então Comitê de Acompanhamento e de que forma se deu a cooperação formal entre os dois mandatos. Essa colaboração experimental talvez tenha levado o REP e o CPTA a realizarem uma missão conjunta à Libéria em 2008. No entanto, resta pouco claro se qualquer vantagem específica foi obtida por ter sido realizada uma visita conjunta, e, na verdade, essa atividade conjunta pode ter colocado em evidência a ambiguidade que cinge a relação entre esses dois Mecanismos Especiais.

É plausível que entregar esses dois mandatos, de REP e CPTA, a cargo do mesmo representante tenha de fato o condão de estreitar a colaboração e cooperação entre os dois mandatos. No entanto, agora mais do que nunca, há uma pressão cada vez maior para que sejam definidas as atribuições do mandato do CPTA, bem como para que fique claro como a cooperação entre o CPTA e o REP se desenvolverá e em que medida esses mandatos e suas respectivas atribuições se diferenciam.

4.2 Uma potencial indefinição de mandatos

Um dos principais desafios a ser enfrentado pela Comissária Atoki, como Presidente do CPTA e REP, é a dificuldade óbvia de uma mesma pessoa vestir, ao mesmo tempo, diferentes “máscaras” e ainda manter a separação entre os diferentes papéis que deve desempenhar. Diferenças entre mandatos distintos, mas estreitamente interligados, inevitavelmente confunde os atores relevantes e aqueles que interagem com a pessoa que ocupa tais mandatos. Olhando a questão de maneira superficial, tal indefinição quanto a missões e atividades do REP e do CPTA pode parecer irrelevante. No entanto, os mandatos do REP e do CPTA possuem, de fato, diferenças importantes e intencionais do ponto de vista operacional, o que pode gerar confusão e expectativas frustradas sobre o que cada mandato desses Mecanismos Especiais pode realizar num determinado momento.

Por exemplo, conforme observado acima, o REP é encarregado de desempenhar diversas atividades que tradicionalmente estão associadas a Relatores Especiais, como realizar visitas a países, além de investigar e responder a denúncias. O mandato do REP, portanto, possui claramente um viés mais investigativo, voltado a atender as denúncias, e potencialmente mais punitivo do que o mandato atribuído ao CPTA. O REP também é encarregado de “realizar estudos sobre condições ou circunstâncias que corroborem para violações de direitos humanos de presos” (ACHPR, 1997, p. 21), embora, na prática, esta tem sido uma parte negligenciada desse mandato.

O CPTA, por outro lado, herdou do Comitê de Acompanhamento um mandato voltado mais a “promover” direitos, e, portanto, não foi expressamente encarregado de conduzir funções mais tradicionais atribuídas ao REP. À primeira vista, o mandato do CPTA pode, portanto, parecer mais “fraco” do que o mandato do REP. Com certeza, esse mandato aparenta ser mais genérico. No entanto, o mandato do CPTA é influenciado pela noção de “prevenção”, o que tem se consolidado, nos últimos anos, como o foco prioritário de iniciativas anti-tortura. Uma perspectiva preventiva caracteriza-se como tal por intervir antes que a violação ocorra, por meio de um diálogo construtivo com outros atores relevantes com vistas a enfrentar as causas subjacentes à tortura e outros maus-tratos antes que eles ocorram ou se repitam.⁸ Neste sentido, uma abordagem preventiva concentra esforços em consolidar formas de cooperação ao invés de atribuir culpa.

Muito embora utilizar duas máscaras ao mesmo tempo possa de fato permitir que o REP e a Presidente do CPTA monitorem com maior eficiência casos de violação no âmbito nacional por meio de visitas *in loco*, há a preocupação de que as diferentes perspectivas adotadas por esses dois mandatos possam confundir aqueles que interajam com o mandatário desses dois Mecanismos Especiais. É possível conceber, com facilidade, casos em que a Comissária Atoki, na qualidade de REP, deve receber e responder a apelos urgentes ou comunicações alegando violações em um país específico e, então, deverá “inverter” esse papel quase judicial, de caráter acusatório, substituindo-o por um papel reconciliador por meio de uma visita ao país em questão como Presidente do CPTA. Neste sentido, indivíduos poderão estar menos dispostos a interagir abertamente com

o CPTA por temerem que sua identidade ou a informação por eles fornecida será divulgada futuramente como parte de uma decisão sobre uma comunicação ou apelo urgente pelo REP.

Outro obstáculo prático que não deve ser ignorado é a carga de trabalho elevada atrelada a esses mandatos, um problema acentuado pela ausência de estrutura de apoio e pesquisa disponível para os Mecanismos Especiais. Neste sentido, uma única pessoa ser responsável pelos dois mandatos com pouco apoio implica, de fato, relegar ambos à inércia.

4.3 Pela definição do escopo de ambos os mandatos

Pessoas privadas de liberdade estão particularmente suscetíveis a serem submetidas à tortura e maus-tratos e, portanto, esses dois Mecanismos Especiais lidarão com questões correlatas. Além disso, se ambos os mandatos forem interpretados de forma ampla, ou seja, se o REP se ocupar do sistema penal como um todo e o CPTA concentrar esforços em prevenir a tortura em seu sentido mais amplo, haverá uma convergência natural, uma vez que é difícil, e talvez desnecessário, delimitar precisamente onde uma boa administração penitenciária inicia e onde a prevenção da tortura acaba, e vice-versa.

Por exemplo, conforme destacado acima, embora sucessivos REP tenham concentrado seus esforços em lidar com a questão das prisões, o mandato do REP não se restringe a prisões, mas engloba todos os lugares de detenção e tem sido descrito como um “mandato amplo, o qual vai além de questões relacionadas a ‘como’ a detenção ocorre, e incluiu ‘porquê’ ela ocorre” (VILJOEN, 2005, p. 132). De fato, o método de trabalho do REP prevê expressamente que este “[...] deverá realizar estudos sobre condições ou circunstâncias que colaborem para violações de direitos humanos de prisões [sic] privadas de sua liberdade e recomendar medidas preventivas [...]” (ACHPR, 1997, p. 21). Portanto, o REP não apenas possui o mandato de investigar, buscar e assegurar que ocorram melhoras nas condições de detenção e tratamento de pessoas privadas de liberdade (o “como” da detenção), mas também o REP pode, e deveria realizar pesquisas e analisar se reformas são necessárias no sistema judicial penal como um todo (o “porquê” da detenção), com vistas a prevenir práticas abusivas.

Da mesma forma, prevenção da tortura, no seu sentido mais amplo, exige que seja tomada uma série de medidas complementares com vistas a reverter práticas e comportamentos que, se deixados intactos, poderiam dar ensejo à prática da tortura e outros maus-tratos. Portanto, prevenção à tortura, neste sentido amplo, pode incluir propostas de reforma do sistema de justiça penal que aumentarão a proteção a pessoas privadas de liberdade. Por exemplo, superpopulação é o maior problema que aflige as prisões ao redor do mundo. Superpopulação gera condições precárias de detenção, o que, por si só, poderá constituir maus-tratos e uma violação, *inter alia*, ao artigo 5º da Carta Africana. O uso abusivo do instituto da detenção provisória é uma das causas da crise de superpopulação. Neste sentido, o mandato do CPTA certamente inclui recomendar que sejam amenizado o uso da detenção provisória e reduzida a superpopulação carcerária, problemáticas que normalmente seriam consideradas como questões tradicionalmente afetas ao REP.

Em função dessa convergência, governos, instituições e indivíduos possam talvez não compreender a necessidade de se manter dois Mecanismos Especiais responsáveis por monitorar os direitos de pessoas privadas de liberdade. Conforme discutido acima, esse potencial para conflito entre os papéis desempenhados pelos dois mecanismos pode se agravar particularmente porque a linha divisória e a relação mantida entre eles foram pouco delimitadas desde o estabelecimento do Comitê de Acompanhamento em 2004. No entanto, é justamente nesse aspecto que o fato de designar um mesmo indivíduo ao cargo de REP e Presidência do CPTA talvez seja benéfico, já que esse arranjo talvez seja capaz de evitar a duplicação desnecessária de mandatos, além de possuir o potencial de promover o desenvolvimento de uma resposta mais coesa e sistemática por diferentes mecanismos sobre uma mesma questão. Há também a chance de que a Comissária Atoki, por meio de sua experiência com os dois mandatos, seja capaz de traçar limites mais claros e sólidos quanto aos deveres e métodos de trabalho desses dois Mecanismos Especiais.

Não obstante, embora haja um potencial para sinergia entre esses dois mandatos e seja possível identificar áreas em que suas atividades e interesses sejam convergentes, é igualmente evidente que esses mandatos ainda são distintos, e nenhum dos dois pode, isoladamente, desempenhar por completo a finalidade de ambos os mandatos. Deve-se reconhecer que o enfoque adotado pelo REP em prisões e condições de detenção envolve um leque muito mais amplo de questões do que a prevenção à tortura e outros maus-tratos. Isto é evidente a partir do conteúdo da Declaração de Kampala sobre Condições Prisionais na África, a qual, em especial, o REP estava encarregado originalmente de promover (ACHPR, 1997, p. 22). Ademais, o REP, diferentemente do CPTA, possui um mandato explícito de realizar visitas a locais de detenção com vistas a avaliar um leque amplo de questões pertinentes à privação de liberdade não cobertas pelo artigo 5º da Carta Africana, tais como oferta de trabalho, instalações de ensino, atividades de lazer, entre outras. Por outro lado, o CPTA possui um mandato específico de promover e facilitar a implementação de medidas destinadas a prevenir a tortura e outros maus-tratos na África.

Portanto, sem uma reforma e emenda substantivas de seus respectivos mandatos, ambos os Mecanismos Especiais devem ser mantidos a fim de cobrir todo o amplo leque de temas a eles atrelados e para que seja fornecida a expertise necessária para lidar com essas questões.

5 Por uma reforma geral do procedimento de Mecanismos Especiais

A cumulação dos mandatos de REP e a Presidência da CPTA também expõe um problema geral que aflige o procedimento de Mecanismos Especiais da Comissão Africana. Historicamente, Comissários têm sido indicados como Relatores Especiais e como Presidentes de grupos de trabalho temáticos; no entanto, nem sempre eles possuem a expertise necessária para exercer o mandato para o qual foram indicados e, no mais, Comissários trabalham em regime de tempo parcial e possuem uma carga de trabalho pesada e excessivas obrigações para que possam

exercer mais de um mandato. Portanto, é limitada a quantidade de tempo de que dispõem para desempenhar outras atividades, como as relacionadas aos Mecanismos Especiais. A esse problema soma-se a falta de recursos financeiros, humanos e capacidade de pesquisa de que padece a Comissão Africana. Não obstante o compromisso claro dos diversos Comissários para com os seus mandatos no sistema de Mecanismos Especiais e apesar dos resultados obtidos ao longo dos anos, propõe-se que é chegado o momento de rever essa prática e considerar procedimentos alternativos com base na experiência de outros mecanismos de direitos humanos.

O primeiro Mecanismo Especial estabelecido pela Comissão Africana foi o de Relator Especial sobre Execuções Arbitrárias, Sumárias e Extrajudiciais na África (1994). A criação desse Relator Especial foi instigada pela Anistia Internacional, que propôs a criação desse mandato durante seu discurso na 14ª Sessão Ordinária da Comissão Africana, que ocorreu em Addis Ababa, em 1993 (HARRINGTON, 2001, p. 251). Durante as deliberações sobre a nomeação do Relator Especial, discutiu-se se um indivíduo não membro da Comissão Africana deveria ser indicado para o cargo. Relata-se que o Comissário Umozurike, na época, havia expressado a opinião de que um especialista externo deveria ser indicado porque um Comissário não seria capaz de realizar viagens constantes, como requer o mandato do Relator Especial, devido a carga de trabalho da Comissão Africana (HARRINGTON, 2001, p. 252-253). No entanto, sua opinião não prevaleceu e a maioria dos Comissários preferiu que um deles fosse nomeado para ocupar o cargo. Registra-se que, naquele momento, a justificativa para essa decisão era de que muitos Comissários consideravam que indicar “uma pessoa externa não está no âmbito da competência da Comissão; que basicamente não se poderia confiar em pessoas externas; e remunerar um consultor externo seria oneroso. Ademais, tal política implicaria dizer que os comissários não seriam competentes para ocupar esses cargos” (HARRINGTON, 2001, p. 252-253). O Comissário Ben Salem, portanto, foi devidamente indicado para assumir a posição de Relator Especial sobre Execuções Arbitrárias, Sumárias e Extrajudiciais na África (ACHPR, 1994, §26, p.188).

Vale notar que, no momento de indicar o primeiro REP, o segundo Relator Especial a ser estabelecido, a questão de nomear especialistas externos foi levantada novamente quando a Reforma Penal Internacional propôs que os candidatos para o cargo não deveriam ser membros da Comissão Africana, e indicou 6 especialistas externos (VILJOEN, 2005, p. 129). No entanto, a Comissão Africana seguiu o precedente estabelecido quando da indicação do Relator Especial sobre Execuções Arbitrárias, Sumárias e Extrajudiciais na África e nomeou o então Vice-Presidente da Comissão Africana, Comissário Dankwa, como primeiro REP em 1996. Com essa nomeação, a prática de selecionar Relatores Especiais entre os Comissários parece ter se consolidado como uma prática da Comissão. Conforme destacado anteriormente, até o momento de elaboração deste artigo, a Comissão Africana possuía 11 Mecanismos Especiais (quatro Relatores Especiais, seis grupos de trabalho temáticos e um Grupo de Trabalho sobre Questões Específicas) e a maioria dos Comissários está envolvida em mais de um Mecanismo Especial.⁹

Ao longo dos anos, o Fórum de ONGs, que se reúne antes de cada Sessão Ordinária da Comissão Africana, tem defendido a criação de mais Mecanismos Especiais para lidar com diversas questões específicas de direitos humanos. O procedimento de Mecanismos Especiais é particularmente popular entre ONGs porque fornece uma via eficaz e, segundo alguns, é a única, via por meio da qual ONGs podem assegurar que uma determinada agenda por elas promovida seja considerada propriamente entre as atividades da Comissão Africana. A prática da Comissão tem demonstrado que resoluções temáticas não atribuídas a um Mecanismo Especial tendem a ter uma breve ‘vida útil’ e não são acompanhadas de ações futuras. Portanto, o procedimento de Mecanismos Especiais tem se consolidado como uma maneira de ‘operacionalizar’ resoluções temáticas da Comissão Africana.

Afirma-se que essa proliferação de Mecanismos Especiais e a prática constante de nomear Comissários para o cargo de Relatores Especiais e Presidentes de grupos de trabalho temáticos não são técnicas sustentáveis e tampouco constituem as formas mais eficazes e desejáveis para preencher esses cargos especializados. Ao longo dos anos, a Comissão Africana têm sofrido cronicamente de carência de recursos e Comissários têm, constantemente, reclamado que os Mecanismos Especiais sucessivamente carecem de insumos básicos no que diz respeito a recursos financeiros, humanos e de capacidade de pesquisa para desempenhar seus mandatos efetivamente. Para que sejam atendidas as crescentes expectativas quanto aos Mecanismos Especiais, claro está que os procedimentos e práticas que regem esses mecanismos precisam ser revistos.

A Comissão Africana tem tentado enfrentar alguns dos problemas mencionados acima que afligem os Mecanismos Especiais. Em 2002, a Comissão Africana solicitou uma revisão do uso do mecanismo de Relatores Especiais uma vez que este “não tem sido muito bem-sucedido” (ACHPR, 2004, §32). Desta forma, uma revisão foi realizada com vistas a avaliar quais são as formas disponíveis para que esses mecanismos possam ser melhorados. Durante o período de revisão, a Comissão Africana impôs uma moratória à criação de novos Relatores Especiais e decidiu indicar pessoas chave como uma “medida para tapar o buraco” deixado pelos projetos que já estavam em andamento até que a revisão fosse concluída (ACHPR, 2004, §32). Justamente durante esse período a Resolução sobre as RIG foi proposta solicitando a criação de um Comitê, ao invés de um Relator Especial.

Um dos resultados dessa revisão foi o estabelecimento de grupos de trabalho temáticos. Embora todos os grupos de trabalho criados sejam presididos por um Comissário, eles permitem que especialistas externos se envolvam diretamente com o maquinário da Comissão Africana. O CPTA, e seu predecessor o Comitê de Acompanhamento, é exemplo de um grupo de trabalho composto de Comissários e representantes da sociedade civil. No entanto, grupos de trabalho podem demandar muito mais recursos do que um Relator Especial porque eles naturalmente requerem mais recursos e um esforço maior de coordenação para organizar a agenda de seus membros para reuniões e missões a países.

Apesar dessa reforma recente do procedimento de Relatores Especiais da Comissão Africana e o estabelecimento de grupos de trabalho temáticos, concluiu-se que a prática ainda existente de nomear Comissários para o cargo de Relatores Especiais é falha e insustentável. Argumenta-se que lições podem ser extraídas a partir da experiência dos Procedimentos Especiais da ONU, com vistas a assegurar que aqueles que ocupam mandatos nos diversos Mecanismos Especiais possuam a expertise necessária para desempenhar seus respectivos mandatos e que possam lidar com os problemas práticos decorrentes do aumento das demandas encaminhadas aos Mecanismos Especiais.

O termo “Procedimentos Especiais da ONU” é o termo usado para designar o conjunto de mecanismos da ONU estabelecido com o objetivo de lidar com questões temáticas ou com países específicos. Procedimentos especiais são representados tanto por um indivíduo (chamado “Relator Especial”, “Representante Especial do Secretário-Geral” ou “Especialista Independente”), ou por um grupo de trabalho geralmente composto de cinco membros (um de cada região do mundo).

O sistema de Procedimentos Especiais da ONU foi originalmente estabelecido no âmbito da antiga Comissão de Direitos Humanos nos anos 80 e posteriormente incorporado pelo Conselho de Direitos Humanos em 2006. Atualmente, há 31 mandatos temáticos e oito mandatos por países específicos no âmbito dos Procedimentos Especiais da ONU. Esses Procedimentos Especiais recebem financiamento, apoio administrativo, de pesquisa e logístico do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o que os possibilita que desempenhem seus mandatos.

Em geral, os Procedimentos Especiais da ONU englobam mandatos para examinar, monitorar, aconselhar e publicamente relatar sobre situações de direitos humanos em países ou territórios específicos ou sobre temas específicos. Os Procedimentos Especiais da ONU desempenham diversas atividades, incluindo missões a países específicos, resposta a petições individuais, elaboração de estudos e desenvolvimento de outras atividades de promoção de direitos.¹⁰ Ao longo dos anos, os Procedimentos Especiais da ONU têm se revelado um recurso inestimável para monitorar o cumprimento de obrigações em direitos humanos e para mais bem compreender a normativa internacional de direitos humanos.

Uma das principais diferenças entre os Procedimentos Especiais da ONU e os Mecanismos Especiais da Comissão Africana é que, diferentemente da Comissão Africana, a qual conforme ressaltado anteriormente tem repetidas vezes nomeado os seus próprios Comissários para mandatos dos Mecanismos Especiais, os Procedimentos Especiais da ONU têm tradicionalmente nomeado para esses cargos especialistas externos e não membros da equipe da ONU.

Os mandatos dos Procedimentos Especiais da ONU são criados e mantidos por meio de resoluções intergovernamentais adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU e pela Assembleia Geral da ONU. O método de nomeação para os mandatos dos Procedimentos Especiais da ONU é determinado por essas resoluções. Os Procedimentos Especiais da ONU que devem servir como “representantes do Secretário-Geral da ONU” são selecionados pelo próprio

Secretário-Geral, ao passo que outros Procedimentos Especiais são nomeados pela Presidência do Conselho de Direitos Humanos, depois de consultas com Estados Membros da ONU. O processo para criar e nomear Procedimentos Especiais da ONU poderia ser, portanto, visto como potencialmente muito mais político do que a indicação para os Mecanismos Especiais da Comissão Africana, e isto poderia levantar questões sobre a objetividade e independência daqueles que ocupam os mandatos da ONU. Não obstante, o sistema de Procedimentos Especiais da ONU, na prática, possui um histórico comprovado de funcionar de maneira independente e livre de qualquer forma de favoritismo.

A indicação de especialistas externos a mandatos dos Procedimentos Especiais da ONU possui a vantagem de potencialmente indicar indivíduos que sejam comprovadamente especialistas no assunto específico a que se refere o mandato do Procedimento Especial. Muito embora essa análise não procure questionar o comprometimento inegável dos membros da Comissão Africana para com seus respectivos mandatos nos Mecanismos Especiais, o sistema de nomeação para mandatos no âmbito dos Procedimentos Especiais da ONU tem proporcionado um processo mais “sob medida” para que todos os esforços sejam concentrados para selecionar um indivíduo que apresente a expertise necessária e mais adequada para aquele mandato.

Interessante destacar aqui que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem implementado um processo seletivo para os Relatores Especiais que busca permitir que um número cada vez maior de especialistas externos participe desses mandatos. Originalmente, as primeiras nomeações para Relatores Especiais no âmbito da CIDH foram realizadas principalmente por meio de eleições entre os Comissários. No entanto, nomeações seguintes envolveram tanto Comissários, quanto especialistas independentes. Em 2006, a CIDH adotou regras procedimentais para nomeação de Relatores Especiais nas quais afirma-se que “quando a Comissão souber que um cargo de relator especial ficará vago, esta deverá organizar um processo seletivo público e divulgá-lo amplamente, a fim de assegurar o maior número de candidaturas para o mandato” (IACHR, 2006). Portanto, isto abriu oficialmente o processo de seleção para o recebimento de candidaturas externas à CIDH.¹¹

Da mesma forma do que os Mecanismos Especiais da Comissão Africana, os Procedimentos Especiais da ONU têm sido vítimas de sua própria popularidade e recebido uma crescente carga de trabalho ao mesmo tempo em que lutam por muitos anos para sobreviverem em meio à escassez de recursos. Nesse sentido, em junho de 2006, uma reforma no sistema de Procedimentos Especiais da ONU foi solicitada com o objetivo de analisar quais seriam as formas para melhorar a efetividade desses mecanismos. Essa revisão ajudou a identificar diversas práticas que poderiam ser úteis para os Mecanismos Especiais da Comissão Africana.

Como resultado dessa revisão, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou uma resolução intitulada “Construção Institucional do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas” (Resolução 5/1), que inclui dispositivos sobre seleção dos mandatários e revisão de todos os mandatos dos Procedimentos

Especiais. De acordo com a Resolução 5/1, ao selecionar e nomear indivíduos para ocupar cargos no âmbito dos Procedimentos Especiais da ONU, os seguintes critérios gerais devem ser considerados (UNITED NATIONS, 2007, §39):

- a) Expertise;
- b) Experiência no âmbito do mandato;
- c) Independência;
- d) Imparcialidade;
- e) Integridade pessoal;
- f) Objetividade.

O objetivo declarado do processo seletivo para os Procedimentos Especiais da ONU é garantir que candidatos elegíveis sejam indivíduos altamente qualificados que possuem sólida competência, expertise pertinente ao tema do mandato e experiência profissional ampla no campo dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2007, §41).

De acordo com a Resolução 5/1, as seguintes entidades podem indicar candidatos para os mandatos dos Procedimentos Especiais da ONU (UNITED NATIONS, 2007, §42):

- a) Governos;
- b) Grupos regionais que atuam no sistema de direitos humanos da ONU;
- c) Organizações internacionais ou suas agências (p.ex. o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos);
- d) Organizações não governamentais;
- e) Outros órgãos de direitos humanos; e
- f) Indicações individuais.

Ademais, é particularmente relevante destacar que o processo seletivo no âmbito dos Procedimentos Especiais da ONU é expressamente governado pelo “princípio de não cumulação de atribuições em direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2007, §44), o que impede que um mesmo indivíduo possua mais de um mandato dos Procedimentos Especiais da ONU ao mesmo tempo. Esse princípio busca fortalecer a eficácia e a eficiência dos Procedimentos Especiais ao garantir que uma mesma pessoa não terá que dividir seu tempo entre dois mandatos. Ademais, a Resolução 5/1 expressamente proíbe que participem do processo seletivo indivíduos que ocupem cargos de decisão em governos ou em outra organização ou entidade, o que poderia gerar conflitos de interesse com a sua nomeação a um posto no âmbito dos Procedimentos Especiais (UNITED NATIONS, 2007, §46). Esse dispositivo

é uma garantia necessária para proteger a real e perceptível independência dos Procedimentos Especiais da ONU. Esses dois dispositivos aludem especialmente à abordagem adotada pela Comissão Africana com relação a seus Mecanismos Especiais, que até o momento permite que Comissários desempenhem, ao mesmo tempo, os mandatos de Relatores Especiais e Presidentes de grupos temáticos de trabalho. Ademais, Comissários também podem ocupar cargos em órgãos governamentais e até mesmo um posto político enquanto ocupam um mandato no âmbito dos Mecanismos Especiais.

Além de ter a vantagem de contar com especialistas adequados para cada mandato e prever garantias para proteger a independência desses mecanismos, o fato de que os mandatos dos Procedimentos Especiais da ONU sejam ocupados por especialistas externos tem também possibilitado que eles sejam criativos quando enfrentam questões similares àquelas experimentadas pela Comissão Africana, tais como a falta de apoio institucional para os mandatos, carência de recursos e falta de apoio logístico e de pesquisa. Muitos dos especialistas que ocupam os mandatos nos Procedimentos Especiais da ONU têm recebido recursos externos para complementar os recursos recebidos do ACNUDH. Por exemplo, o atual Relator Especial da ONU sobre Tortura (RET), Professor Manfred Nowak, como diretor do *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights* (BIM), com sede na Áustria, tem recebido desse Instituto apoio para o seu mandato de RET. Como parte dessa iniciativa, uma equipe do BIM auxilia o RET a responder às denúncias recebidas, diariamente, de vítimas de tortura, seus familiares e ONGs, bem como tem ajudado o RET a se preparar e dar seguimento posterior às missões a países para investigar a situação de direitos humanos.¹² Esta cooperação tem proporcionado considerável flexibilidade para que o RET exerça seu mandato, realize pesquisas sobre questões temáticas pertinentes ao seu mandato e fortaleça sua independência.

Ademais, a prática de designar especialistas externos independentes para um mandato específico dos Procedimentos Especiais da ONU também garante que haja uma separação institucional entre as funções, por um lado, de investigação e de *advocacy* e, por outro, das atribuições quase judiciais dos órgãos de tratado. No entanto, a atual prática da Comissão Africana de designar Comissários para o cargo de Relatores Especiais não permite que seja mantida tal separação institucional entre as funções dos Relatores Especiais e a consideração de comunicações individuais pela Comissão Africana (MURRAY, 2008, p. 209-210). Por exemplo, como Comissário, o REP participará nas atividades quase judiciais desempenhadas pela Comissão Africana quando analisar comunicações individuais. Durante a consideração dessas denúncias, facilmente poderia ocorrer que as observações realizadas pelo REP durante uma visita ao país objeto da comunicação sejam analisadas e discutidas, embora os relatórios sobre missões realizadas pelo REP não tenham a precisão, consistência e abrangência que se requer das provas usadas para avaliar uma denúncia individual (MURRAY, 2008, p. 209-210). Sugere-se aqui, portanto, que a única forma de garantir que haja certa separação institucional entre as funções dos Relatores Especiais e as atribuições quase judiciais da Comissão Africana é nomear especialistas externos para o posto de Relator Especial.

6 Conclusão

Ao longo dos anos, o procedimento de Mecanismos Especiais tem certamente sido responsável por chamar a atenção para muitas questões de direitos humanos e hoje constitui parte essencial do mandato da Comissão Africana de proteger direitos humanos. Embora a nomeação da Presidente do CPTA para o cargo de REP possa cooperar para que esses mandatos sejam fortalecidos e vistos de maneira mais coesa, essa decisão também traz alguns obstáculos para aquele que ocupa esse duplo mandato. Desde 2004, quando pela primeira vez um Mecanismo Especial com o mandato de prevenção da tortura foi estabelecido, a relação e a dinâmica entre este e o REP têm sido ambíguas e nebulosas. Dessa forma, é vital que, como primeiro passo, a competência do CPTA seja detalhada claramente e a pessoa a ocupar esse mandato duplo possa esclarecer como se dará a interação entre o CPTA e o REP, em que medida esses mandatos e suas respectivas obrigações poderão ser diferenciados uns dos outros, e como serão resolvidos os casos em que estes se sobrepuserem. Ademais, ao final do mandato da Comissária Atoki como Presidente do CPTA e REP em 2011, deveria ser promovida uma revisão completa dessa cumulação de mandatos, após um processo de consulta amplo para avaliar se essa cumulação de cargos em uma única pessoa tem sido vantajosa ou se alternativas deveriam ser consideradas no futuro.

A cumulação de mandatos de Presidente do CPTA e REP tem também revelado preocupações mais gerais sobre a atual prática de nomear membros da Comissão Africana para o cargo de Relatores Especiais. Apesar do comprometimento notável dos Comissários com os seus respectivos mandatos do Mecanismo Especial, esse sistema tem lutado para atender as demandas que recaem sobre esses mandatos e necessita urgentemente de uma revisão completa. Os Mecanismos Especiais permanecem limitados pela falta de capacidade e recursos para desempenharem seus mandatos. O sucesso dos Mecanismos Especiais dependerá em grande medida da quantidade e extensão do apoio oferecido a esses mandatos. Essa questão deve ser enfrentada e modelos inovadores de financiamento deveriam ser estudados com urgência.

É interessante notar que, na 47ª Sessão Ordinária da Comissão Africana em maio de 2010, o *Centre for Human Rights and Human Rights Development Initiative* (HRDI) propôs que fosse estabelecido um mandato de Relator Especial sobre HIV/AIDS e que um especialista externo independente fosse nomeado para o cargo, e não um dos Comissários. A Comissão Africana, por fim, decidiu continuar com a sua prática recente de criar grupos de trabalho ou comitês no lugar de Relatores Especiais, e decidiu estabelecer um Comitê para Proteção de Pessoas Vivendo com HIV e Pessoas sob Risco, Vulneráveis e Afetadas pelo HIV (ACHPR, 2010). Isto indica, portanto, que a Comissão Africana atualmente tem relutado em criar novos cargos de Relator Especial, bem como tem resistido a indicar especialistas externos para esses postos, e sim tem preferido criar grupos de trabalho e comitês compostos por Comissários e representantes da sociedade ou especialistas externos. Embora os grupos de trabalho e os comitês estabelecidos pela Comissão Africana de fato permitem que especialistas externos participem diretamente dos Mecanismos

Especiais juntamente com os Comissários, essa prática possui consequências inevitáveis em recursos humanos e financeiros para esses órgãos numa época em que os Mecanismos Especiais como um todo têm lutado para sobreviver em meio à falta de capacidade e recursos para desempenhar seus mandatos.

Com relação aos Relatores Especiais que a Comissão Africana já tenha criado, sugere-se aqui que a única maneira pela qual os indivíduos responsáveis por esses mandatos possam exercê-los de forma verdadeiramente efetiva é abandonar a prática de indicar Comissários para o cargo de Relatores Especiais e passar a adotar as práticas desenvolvidas pelo sistema de Procedimentos Especiais da ONU, nomeando especialistas externos e independentes por meio de um processo seletivo transparente e inclusivo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS (ACHPR).
1994. **7th Annual Activity Report, 1993-1994**. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/7th%20Activity%20Report.pdf>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 1997. **10th Annual Activity Report, 1996-1997**. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/activity10_en.pdf>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2002. **Resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa, Res.61(XXXII)02**. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution66_en.html>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2004. **17th Annual Activity Report, 2003-2004**. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/activity17_en.pdf>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2005. **19th Annual Activity Report, 2005**. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/activity_reports/19th%20%20Activity%20Rpt..pdf>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2007. **Intersession Report of Special Rapporteur on Freedom of Expression in Africa Commissioner A. R. Chigovera**. Disponível em: <[http://www.achpr.org/english/Special Mechanisms/Freedom of expression/37_Activity Report.doc](http://www.achpr.org/english/Special_Mechanisms/Freedom_of_expression/37_Activity_Report.doc)>. Último acesso em: 8 dez. 2010.
- _____. 2008. **Report of Activities by Commissioner Dupe Atoki Chairperson of the Follow-up Committee of the Robben Island Guidelines During the Intersession Period November 2007 to May 2008**. Disponível em: <<http://www.achpr.org/english/Commissioner%27s%20Activity/43rd%20OS/Special%20Rapporteurs/robben%20Island%20Guidelines.pdf>>. Último acesso em: nov. 2010.

- _____. 2009a. **Resolution on the Appointment of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa**, Res.156(XLVI)09. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution156_en.htm>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2009b. **Resolution on The Change of Name of the “Robben Island Guidelines Follow-Up Committee” to the “Committee for the Prevention of Torture in Africa” and the Reappointment of the Chairperson and the Members of the Committee**, Res.158(XLVI)09. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution158_en.htm>. Último acesso em: nov. 2010.
- _____. 2010. **Resolution on the Establishment of a Committee on the Protection of the Rights of People Living With HIV (PLHIV) and Those at Risk, Vulnerable to and Affected by HIV**,. Res163(XLVII)2010. Disponível em: <http://www.achpr.org/english/resolutions/Resolution163_en.htm>. Último acesso em: nov. 2010.
- HARRINGTON, J. 2001. Special Rapporteurs of the African Human Rights System. **African Human Rights Law Journal**, Pretoria, v. 1, n. 2, p. 247-267.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). 2006. **Iachr Adopts Amendments to its Rules of Procedure and Establishes Procedural Rules for the Appointment of Special Rapporteurs**. **Press Release**, Washington, D.C., n. 41, 2 Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2006/41.06eng.htm>>. Último acesso em: 8 dez. 2010.
- MURRAY, R. 2008. The African Commission's approach to prisons. In: SARKIN, J. **Human Rights in African Prisons**. Cape Town: HRSC Press. p. 204-223.
- VILJOEN, F. 2005. The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Achievements and Possibilities. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n. 1, p.125-171.
- _____. 2007. **International Human Rights Law in Africa**. Oxford: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS. 2007. **Resolution on Institution-building of the United Nations Human Rights Council**, UN. Doc. A/HRC/RES/5/1 (June 18, 2007).
- _____. 2010a. Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention**, UN. Doc. A/HRC/13/39/Add.5 (Feb. 5, 2010).
- _____. 2010b. Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). **Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development: Joint Study on Global Practices in Relation to Secret Detention in the Context of Countering Terrorism of the Special Rapporteur on The Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, Martin Scheinin; The Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Manfred Nowak; the Working Group on Arbitrary Detention Represented by its Vice-Chair, Shaheen Sardar Ali; and the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances Represented by its Chair, Jeremy Sarkin**, UN. Doc. A/HRC/13/42 (Feb. 19, 2010).

NOTAS

1. PRI obteve fundos da Agência Norueguesa de Cooperação para Desenvolvimento (NORAD, sigla original), para o projeto intitulado "Condições de Prisões na África, criação de um cargo de Relator Especial."
2. Veja, por exemplo, o Relatório do Relator Especial da ONU sobre Tortura "Estudo sobre o fenômeno da tortura, tratamento ou punição cruel, desumano e degradante no mundo, incluindo uma avaliação das condições de detenção" (UNITED NATIONS, 2010a) e o Estudo sobre Locais Secretos de Detenção pelo Relator Especial para Promoção e Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo em conjunto com o Relator Especial sobre Tortura (UNITED NATIONS, 2010b).
3. Em sua 35ª Sessão Ordinária (maio a junho de 2004), a Comissão Africana também nomeou os seguintes indivíduos como os primeiros membros do Comitê de Acompanhamento:
 1. Comissária Srta. Sanji Monageng, eleita Presidente;
 2. Sr. Jean-Baptiste Niyizurugero: Oficial de Programa da APT para a África, eleito como Vice-Presidente;
 3. Sra. Hannah Forster: *African Centre for Democracy and Human Rights Studies* (ACDHRS);
 4. Srta. Leila Zerrougui: Juíza e Professora de Direito na *National Institute of Magistracy* em Argiers e Presidente do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária;
 5. Srta. Karen McKenzie: Diretora da *Independent Complaints Directorate* da África do Sul;
 6. Sr. Malick Sow: Secretário Executivo do *Senegalese Committee of Human Rights*.
4. A Faculdade de Direito da Universidade de Bristol sediou a primeira e a segunda reuniões do Comitê de Acompanhamento porque possui uma sólida tradição em pesquisa sobre o sistema africano de direitos humanos e o Professor Malcolm Evans, Professor de Direito na Universidade de Bristol, foi membro do grupo responsável pela elaboração das Diretrizes de Robben Island em fevereiro de 2002.
5. Esses três países não estão listados no relatório de atividades.
6. O CPTA é composto pelos seguintes membros:
 1. Comissária Dupe Atoki: releita como Presidente do CPTA;
 2. Sr. Jean-Baptiste Niyizurugero: reeleito como Vice-Presidente do CPTA;
 3. Comissário Musa Ngary Bitaye;
 4. Sr. Malick Sow;
 5. Srta. Hannah Forster.
7. A principal motivação para elaborar as RIG, processo que teve início por iniciativa da Associação para Prevenção da Tortura (APT), foi desenvolver um instrumento que deveria criar um consenso político na África em torno do conceito de prevenção da tortura em geral e do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra Tortura, especificamente.
8. O Relator Especial sobre Tortura é claro sobre este assunto: "O método mais importante para prevenir a tortura é substituir o paradigma da opacidade pelo paradigma da transparência submetendo todos os locais de detenção ao monitoramento e escrutínio externos independentes. Um sistema regular de visitas a locais de detenção por órgãos de monitoramento independentes constitui a forma mais inovadora e eficaz de prevenir a tortura e permitir que denúncias de práticas abusivas e maus-tratos por oficiais sejam investigadas em tempo e de forma adequada" (UNITED NATIONS, 2010a, para. 157).
9. Para uma lista dos atuais mandatos ocupados por Comissários da Comissão Africana, ver: <http://www.achpr.org/english/List%20of%20Commissioners/list_updated-2010.pdf>.
10. Para maiores detalhes sobre os Procedimentos Especiais da ONU, ver: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>>.
11. Veja o Informe à Imprensa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o estabelecimento de procedimentos para nomear Relatores Especiais (IACHR, 2006). Para maiores informações sobre diferentes Relatores, ver: <<http://www.cidh.oas.org/relatorias.eng.htm>>. Ademais, no Relatório Intersessões para a 37ª Sessão Ordinária da Comissão Africana, o Relator Especial sobre Liberdade de Expressão na África afirmou que: "é necessário esclarecer aqui o status do Relator Especial sobre liberdade de expressão da OEA [Organizações dos Estados Americanos]. O Relator Especial não é membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se de um posto independente que reporta à Comissão. É um cargo autônomo com sua própria equipe e orçamento independente" (ACHPR, 2007, p. 3).
12. Maiores informações sobre o apoio dado pelo *Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights* ao Relator Especial da ONU sobre Tortura podem ser encontradas no seguinte endereço: <<http://bim.lbg.ac.at/en/human-dignity-and-public-security/support-un-special-rapporteur-torture>>.

ABSTRACT

This article examines the implications arising out of the recent decision of the African Commission on Human and People's Rights (African Commission) to appoint the Chair of the Committee for the Prevention of Torture in Africa (CPTA) as the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention (SRP). The article reviews the mandates of these Special Mechanisms and considers the potential impact of one Commissioner holding both mandates at the same time. The article then considers whether the current practice of the African Commission to appoint Commissioners as Special Rapporteurs can in fact deliver the necessary expertise and level of action required to function effectively and meet the increasing demands for more mechanisms to be established. Finally, the article suggests that lessons can be drawn from the recent review of the UN Special Procedures in order to reform the Special Mechanisms procedure of the African Commission.

KEYWORDS

Torture – Prison – African Commission on Human and People's Rights

RESUMEN

El presente artículo analiza las implicancias que surgen de la reciente decisión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana) de designar al Presidente del Comité para la Prevención de la Tortura en África (CPTA) como Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención (REP). Se examinan los mandatos de estos mecanismos especiales y se considera el impacto que podría tener el hecho de que un mismo Comisionado deba desempeñar ambos mandatos al mismo tiempo. Luego se considera si la actual práctica de la Comisión Africana de designar a miembros de la Comisión como Relatores Especiales puede brindar el nivel de conocimientos especializados y acción necesarios para un funcionamiento efectivo y satisfacer las crecientes demandas de nuevos mecanismos. Por último, el artículo sugiere que pueden extraerse lecciones del último examen de los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas a fin de reformar los mecanismos especiales de la Comisión Africana.

PALABRAS CLAVE

Tortura – Prisión – Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos