



MAJA DARUWALA

Maja Daruwala é defensora dos direitos humanos há mais de 30 anos. Advogada, é diretora da Iniciativa para os Direitos Humanos da **Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI)**, onde trabalha principalmente com as questões ligadas à liberdade e ao governo incluindo a reforma da polícia, do sistema prisional, direito à informação, discriminação, direitos das mulheres, liberdade de expressão e capacitação para a defesa dos direitos humanos. Ela é membro diretivo de diversos conselhos dentre eles o Open Society Justice Initiative, a Coalizão Internacional para a Saúde da Mulher e a Oxfam GB.

Email: maja.daruwala@gmail.com



SUSAN WILDING

Susan Wilding é gerente de projetos da Iniciativa Espaço Cívico na **CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação Cidadã**. É bacharel em Psicologia, possui licenciatura em Ciências Políticas e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Johannesburgo. Antes de ingressar na CIVICUS, Susan trabalhou na Diretoria de Direitos Humanos do Departamento Sul-Africano de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO), tendo focado seu trabalho em direitos civis e políticos. Susan também representou a DIRCO na Força Tarefa Nacional para os Direitos LGBT, requisitada pelo Departamento de Justiça do país.

Email: susan.wilding@civicus.org

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.

Entrevista realizada em novembro de 2013.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em www.revistasur.org.

ENTREVISTA COM MAJA DARUWALA (CHRI) E SUSAN WILDING (CIVICUS) A POLÍTICA EXTERNA DAS DEMOCRACIAS EMERGENTES: QUAL O LUGAR DOS DIREITOS HUMANOS? UM OLHAR SOBRE A ÍNDIA E A ÁFRICA DO SUL

Camila Lissa Asano e Laura Trajber Waisbich
(Conectas Direitos Humanos)

O papel dos países do Sul Global na esfera internacional tem sido, até recentemente, frequentemente restrito ao de objeto das políticas externas de países estrangeiros e de recomendações de direitos humanos de organismos multilaterais. Nos últimos anos, no entanto, esses países—notadamente as chamadas “democracias emergentes”—vêm assumindo posições mais avançadas em relação aos assuntos internacionais como um todo. Suas políticas externas—incluindo a dinâmica das decisões políticas, as narrativas e as prioridades políticas—bem como seus compromissos internacionais que afetam os direitos humanos, em vista disso, exigem uma análise mais sistemática.

Para discutir o assunto, a Conectas apelou para duas das maiores organizações de direitos humanos do Sul Global, ambas trabalhando ativamente com questões de política externa de seus países, para explorar algumas das dinâmicas da política externa em dois países diferentes: Índia e África do Sul.

Para falar sobre a Índia, convidamos Maja Daruwala, diretora da CHRI—Iniciativa para os Direitos Humanos da Commonwealth Human Rights Initiative, uma organização com 26 anos de história, dedicada a garantir a execução *prática* dos direitos humanos nos países da comunidade de nações britânicas. Com sede em Delhi, a CHRI tem escritórios em Londres e Accra. Os programas da CHRI são focados no monitoramento e defesa dos direitos humanos e no acesso à informação e à justiça.

Para falar sobre a África do Sul, convidamos Susan Wilding, gerente de projetos da Iniciativa Espaço Cívico da CIVICUS: a Aliança Mundial para a Participação Cidadã. Com sede em Johannesburgo, a CIVICUS trabalha para fortalecer a ação do cidadão e da sociedade civil em todo o mundo, especialmente em áreas onde a democracia participativa e a liberdade de associação dos cidadãos

estejam ameaçadas. A CIVICUS idealiza uma comunidade global de cidadãos ativos, envolvidos e comprometidos com a criação de um mundo mais justo e igualitário. Esta ideia é baseada na crença de que a saúde das sociedades existe proporcionalmente ao grau de equilíbrio entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil.

Camila Lissa Asano e Laura Trajber Waisbich (Conectas)–No seu país, os direitos humanos são vistos como uma questão de política externa? Qual é o atual discurso do governo em torno dessa relação?

Maja Daruwala (CHRI, Índia)–A Índia se vê como parte da história que formulou as normas de direitos humanos na ONU. O governo está muito consciente de que os direitos humanos são um fator que afeta a imagem do país. Mas também sente que os governos ocidentais os utilizam para prejudicar outros países, ainda que eles próprios tenham esqueletos em seus armários. Tal como acontece com todos os países, os direitos humanos não são o fator fundamental para a concepção da política externa e sim uma moeda de negociação e um fator de reputação. Em relação a outros países, a Índia se posiciona caso -a -caso, submetendo as suas posições à *realpolitik*.

Eu não vejo uma política forte ou coerente a partir da qual se possa medir se os direitos humanos são ou não os princípios orientadores para a formulação da política externa. O governo indiano mede seu histórico de direitos humanos aferindo-o à adesão ou à conformidade com as obrigações internacionais e com as nossas próprias normas constitucionais. O discurso do governo é que, em termos de direitos humanos, a Índia se move sempre em direção ao cumprimento das obrigações internacionais e da sua própria constituição.

Susan Wilding (CIVICUS, África do Sul)–Desde o primeiro governo democrático em 1994, a política externa sul-africana tem mantido os direitos humanos em seu eixo central. Após as atrocidades da era do *apartheid*, a Constituição sul-africana foi transformada em lei. A Constituição foi aprovada para “curar as divisões do passado e estabelecer uma sociedade baseada em valores democráticos de justiça social e direitos fundamentais” e “construir uma África do Sul unida e democrática, capaz de ocupar o seu lugar de direito como um Estado soberano dentre as nações” (Constituição, 1996). Para tanto, a proteção dos direitos humanos, tal como consagrada pela Constituição, foi transmitida a todos os componentes da política externa da África do Sul.

A política externa da África do Sul moveu-se de um foco em direitos humanos no governo Mandela para um foco pan-africano durante a presidência de Mbeki, cuja visão de um “Renascimento Africano” afetou todas as decisões durante o seu governo. Seu slogan “soluções africanas para problemas africanos” descreve bem como a política externa da África do Sul focava prioritariamente no continente africano e em questões africanas em fóruns internacionais

Atualmente, sob a presidência de Jacob Zuma, os direitos humanos

continuam a ser parte integrante da política externa da África do Sul, embora mudanças sutis tenham ocorrido no sentido de uma política externa voltada para o ganho econômico. No entanto, o Livro Branco da Política Externa da África do Sul, elaborado em 2011, tenta delinear a política externa atual do país e ilustra seu compromisso com os direitos humanos da seguinte maneira: “Na defesa dos nossos interesses nacionais, nossas decisões são alimentadas pelo desejo de uma ordem mundial justa, humana e igualitária, de maior segurança, paz, diálogo e justiça econômica”, que continua a ser a retórica entre os mandantes e diplomatas da África do Sul.

C.L. Asano e L.T. Waisbich—Em sua opinião, quais são os principais pontos fortes da política externa atual do seu país e quais posições relacionadas aos direitos humanos devem ser revistas? Por quê?

M. Daruwala—A força da Índia está em seu *soft power* que é evidente, por exemplo, na manutenção e na construção da paz na África, bem como no seu apoio à construção da democracia no Afeganistão. A experiência da Índia na criação de instituições e prestação de consultoria técnica sobre marcos legais é reconhecida e requerida por países que caminham ao encontro da democracia, especialmente os baseados no Sul Global e aqueles que tiveram um passado colonial e muitas vezes ainda não confiam plenamente em interferências externas.

A outra faceta da política externa da Índia que eu vejo como um ponto forte é a sua capacidade de manter a flexibilidade na criação de parcerias: o país não se fechou em qualquer coalizão ou agrupamento. Por exemplo, ao mesmo tempo em que mantém laços econômicos e militares estratégicos com os EUA, não deixou sua posição sobre a questão palestina ser ditada por eles, tampouco concordou em seguir a linha americana no Irã. Igualmente, ao mesmo tempo em que procurou fortalecer os laços com parceiros no subcontinente indiano, manteve os laços formados desde os tempos da luta pela independência com os seus parceiros africanos. A Índia também tem, cada vez mais, buscado ir além dos seus aliados tradicionais e vem se associando a países tão distantes como o Brasil, por meio de plataformas como o IBAS e o BRICS, bem como de comissões bilaterais, devido ao interesse mútuo e ao espaço para o diálogo e intercâmbio.

Por ser vista como aliada por muitos, a Índia deveria usar essa posição para buscar o compromisso com os direitos humanos ao invés de citar essas parcerias para bloquear o avanço em questões relativas aos direitos humanos. Devido à própria luta da Índia contra os abusos daqueles que estão no poder e sua eventual liberdade e comprometimento com a democracia, a Índia deveria assumir uma posição robusta na implementação dos direitos humanos dentro e fora de suas fronteiras. Mas, muitas vezes, ela cede esse papel potencial de liderança. Sua constante oposição à “interferência externa” e seu “respeito à soberania” lhe permitem resistir à supervisão internacional e a apoiar outros países nessa resistência, bem como na manutenção da neutralidade

em relação a violações de direitos humanos em outros países—invertendo seus altos ideais de política externa. Isso tem que mudar. Acredito que a promoção dos direitos humanos possa trazer muitas vantagens para a Índia como *player* internacional.

S. Wilding—Quando a África do Sul surgiu no palco internacional, em 1994, a comunidade internacional olhou para essa nova e promissora nação como líder na defesa dos valores da democracia, dos direitos humanos, da reconciliação e, acima de tudo, na construção da igualdade através da erradicação da pobreza. A África do Sul tem desempenhado um papel significativo em relação a estas questões em nível local, regional e internacional.

O Livro Branco da Política Externa (2011) descreve os pontos fortes da política externa da África do Sul da seguinte maneira: “o maior patrimônio da África do Sul está no poder do seu exemplo. Em um mundo incerto, caracterizado pela competição de valores, a diplomacia do Ubuntu na África do Sul, com foco em nossa humanidade comum, fornece uma visão de mundo inclusiva e construtiva para moldar a ordem mundial em evolução.” Em outras palavras, a força da África do Sul encontra-se em seu passado, em seu poder de superar grandes adversidades e no seu papel na promoção desses valores mundo afora.

Embora nossa constituição progressista, que define a política externa, não deixe espaço suficiente para a crítica, a realidade é que ainda há posições de direitos humanos que precisam ser revistas. Não por conta do sistema de valores sul-africano, nem por causa de seus objetivos em política externa, mas porque a África do Sul, muitas vezes, toma decisões erradas baseada em fatores alheios ao seu interesse nacional.

A África do Sul tem demonstrado uma tendência a votar contra resoluções tanto do Conselho de Segurança das Nações Unidas quanto do Conselho de Direitos Humanos, o que vai de encontro à essência de seus valores nacionais. Afora o recente exemplo de voto contrário às sanções ao Zimbábue, a África do Sul também votou contra uma resolução sobre a Birmânia que pedia reformas democráticas e condenava abusos aos direitos humanos no país. Mais uma vez, este voto se uniu aos da Rússia e da China contra o Ocidente. O Embaixador da África do Sul explicou que havia preocupação em relação à maneira pela qual a resolução interferiria com o trabalho do enviado do Secretário Geral das Nações Unidas à Birmânia e extrapolava o mandato do Conselho. A reputação da África do Sul como sendo um facho de luz para os direitos humanos e para a democracia foi maculada e continuará a ser manchada por muitos exemplos semelhantes a este, tanto no Conselho de Segurança das Nações Unidas como no Conselho de Direitos Humanos.

A África do Sul muitas vezes se esconde atrás do princípio da não-intervenção na soberania das nações, afirmando que os assuntos de uma nação não deveriam estar na agenda do que eles veem como ordem internacional distorcida. Essa crença, embora tenha algum mérito em certos casos, é também o maior obstáculo para o livre fluxo da justiça e democracia no mundo.

Vinda de uma nação que sofreu um passado impensável e foi libertada em parte por conta do apoio de outras nações, é desanimador assistir a África do Sul negar a outros o apoio que lhe foi tão prontamente fornecido quando necessário.

C.L. Asano e L.T. Waisbich—Em sua opinião, a existência de grandes desafios internos de direitos humanos poderia ser vista como um obstáculo para que o seu país assumira uma postura mais ativa em relação aos direitos humanos no exterior?

M. Daruwala—Sim, este é um fator significativo. Embora haja, em nível nacional, uma série de medidas para enfrentar questões de direitos humanos, a Índia não gostaria de se encontrar sob o escrutínio internacional e ser pressionada para agir dentro da conformidade. A Índia considera essa uma questão de soberania. Esse mesmo conceito direciona a forma como a Índia vê a situação dos direitos humanos no exterior—como assuntos domésticos em que não deve se envolver para além de um determinado ponto.

Outro obstáculo que impede países como a Índia de assumir uma posição proativa internacionalmente é a postura cambiante daqueles que tradicionalmente se consideram os maiores defensores dos direitos humanos, e de sua própria seletividade. Isso dá aos países que se encontram em não-conformidade a oportunidade de apontar o dedo, o que não ajuda a fazer avançar o cumprimento universal dos direitos humanos.

Também há ressentimento pelo fato de que os avanços em relação ao cumprimento dos direitos humanos não estão sendo reconhecidos, tampouco as dificuldades estruturais, os contextos culturais e os graus de desenvolvimento que dificultam o cumprimento dos direitos humanos. No entanto, estas questões são muitas vezes usadas como pretexto para tolerar as más práticas em curso e para a omissão na proteção e promoção dos direitos humanos dentro de suas fronteiras.

S. Wilding— Apesar de a África do Sul enfrentar desafios de direitos humanos em casa, estes não a impedem de tomar uma postura ativa no exterior. Isso ocorre porque a África do Sul tem uma das constituições mais progressistas do mundo. Isso, juntamente com uma história de luta e discriminação, dá ao país a oportunidade perfeita para se levantar e criticar os abusos de direitos humanos no exterior.

Ainda que a África do Sul sinta que tem o direito de se manifestar abertamente sobre os direitos humanos no exterior, muitas vezes deixa de falar quando deveria. Ela é influenciada por grupos políticos, política de poder e por [previsões de] ganho econômico ao se calar sobre de questões sobre as quais ela deveria falar mais abertamente.

Um exemplo de situação em que a África do Sul não conseguiu se manifestar é o caso recente em que votou junto com a China, Rússia, Líbia e Vietnã contra sanções ao governo do Zimbábue, além de um embargo de armas no Conselho de Segurança da ONU. O embaixador da África do Sul na ONU explicou o

voto como uma obrigação de seguir o consenso africano da União Africana (UA) e da Comunidade de Desenvolvimento do Sul Africano (SADC). Perdeu-se a oportunidade para que uma nova nação democrática pudesse falar com poder e convicção contra um vizinho autocrático em sofrimento.

C.L. Asano e L.T. Waisbich—Existem canais formais ou informais de participação da sociedade civil na formulação da política externa no seu país?

M. Daruwala- A política externa da Índia sempre foi reservada a um pequeno grupo da elite com o povo mantido fora de tais debates. No entanto, nos últimos tempos, essa situação parece estar sofrendo alguma mudança, não apenas devido à sociedade civil exigir que sua voz seja ouvida a respeito de questões específicas de política externa, mas também parece haver uma maior abertura por parte dos tomadores de decisões políticas para discutir assuntos externos. Um proeminente canal de televisão do governo recentemente organizou debates e *talk shows* com a participação de membros do alto escalão do governo, estudando a trajetória da política externa da Índia. Esse tipo de coisa é muito nova.

Claro, existem os mecanismos tradicionais que fazem parte de uma democracia parlamentar. O exemplo mais relevante é a Comissão Parlamentar Permanente para Assuntos Externos. Ela atua através de um grupo de especialistas em compromissos internacionais da Índia e, ao preparar o seu relatório ao governo, busca pareceres de outros especialistas e contribuições da sociedade civil, estudiosos e outras pessoas de fora do governo. Esse mecanismo oferece um canal para que a sociedade civil promova suas observações. Até que ponto essas sugestões influenciam a política final, é discutível, mas a instituição está viva e funcionando. A sociedade civil deve pressionar para que seus pontos de vista sejam considerados, fazendo uso das oportunidades que tais instituições oferecem.

Um avanço muito recente é o estabelecimento do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento Indiano por um *think tank* financiado pelo Ministério das Relações Exteriores – o Sistema de Pesquisa e Informações (RIS, na sigla em inglês) para os países em desenvolvimento. Segundo definição própria, o fórum tem como objetivo estudar as várias facetas das parcerias para o desenvolvimento na conquista dos objetivos de política externa da Índia. E, para isso, realiza seminários mensais e discussões abertas, convidando organizações da sociedade civil e a academia. Este é um passo na direção certa.

Dito isso, é necessário que muito mais seja feito a fim de democratizar a formulação da política externa e a formulação da agenda de política externa. As projeções políticas da Índia fora de suas fronteiras estão longe de representar as verdadeiras aspirações do seu povo.

S. Wilding – “Um assunto de interesse nacional não pode ser da alçada exclusiva do Estado, mas deve incentivar um ambiente favorável ao diálogo e à comunicação entre todas as partes interessadas para examinar as políticas e estratégias e sua aplicação em favor dos interesses do povo.” (Livro Branco de 2011).

O presidente Zuma, em duas ocasiões recentes, ao falar com o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO), destacou a importância do diálogo com a sociedade civil e clamou por um engajamento mais forte. Por muitos anos, houve desconfiança entre a sociedade civil e o governo, sem que um entendesse as razões do outro, mas essa situação parece estar mudando.

Um exemplo de engajamento da sociedade civil com a DIRCO foi a elaboração do Livro Branco da Política Externa. A sociedade civil foi convidada a participar da formulação do documento em discussões que duraram dias. Outro exemplo é a Revisão Periódica Universal, durante a qual consultas à sociedade civil foram realizadas para refletir sobre o estado da situação dos direitos humanos na África do Sul. Finalmente, um terceiro exemplo são as consultas sobre a resolução LGBTI no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2011.

Formalmente, a sociedade civil pode usar o Parlamento Sul-Africano para apresentar queixas, fazer perguntas e influenciar a política externa, indo aos representantes de seus partidos no Parlamento. De maneira informal, é permitido à sociedade civil solicitar reuniões com funcionários da DIRCO sobre questões específicas da política externa. Este diálogo informal é então traduzido em propostas formais que descrevem os principais pontos discutidos na reunião e são retransmitidas aos líderes da DIRCO.

C.L. Asano e L.T. Waisbich—Como você vê o cenário da sociedade civil no que diz respeito ao trabalho ligado aos direitos humanos e à política externa? Quais são as principais questões em que você e seus parceiros estão focando atualmente?

M. Daruwala—Internamente, o cenário geral nunca avança positiva e constantemente. Ele está em movimento. A sociedade civil tem espaço para discordar de ou se alinhar às posições do governo. Há áreas em que há uma grande quantidade de consultas e em que as iniciativas da sociedade civil são bem-vindas e tornam-se parte da agenda governamental. Em outras áreas, há uma relutância em se envolver ou incluir a sociedade civil.

Além de fornecer conhecimentos especializados por meio de estudiosos e grupos de reflexão—a maioria deles centrada na questão da segurança—houve pouca participação da sociedade civil nas questões de política externa. Há um desconforto em relação a essas intervenções por parte do governo. Organizações da sociedade civil que desejam contribuir com as agendas de política externa precisam desenvolver uma experiência mais relevante antes de conquistarem um lugar respeitado nesta mesa.

S. Wilding—A sociedade civil na África do Sul encontra-se em um estado de dormência. Durante a era do *apartheid*, a África do Sul teve um movimento civil forte, bem apoiado, com bons recursos e com uma causa comum. Hoje, a sociedade civil está fragmentada e a ela faltam recursos e apoio amplo.

Partindo de uma causa comum, a sociedade civil se dividiu em causas

particulares conforme a democracia se instalava. As causas abarcam todo o amplo espectro de questões de direitos humanos e já resultaram no surgimento de organizações menores que não compartilham necessariamente de uma mesma causa com seus antigos parceiros. Hoje, sem uma causa comum, há um vácuo onde uma sociedade civil forte um dia esteve, permitindo que este seja preenchido por um governo livre de controles.

Algumas das questões mais importantes abordadas pela sociedade civil sul-africana são os direitos econômicos, sociais e culturais (direito à habitação, à água, à educação etc.) e os direitos civis e políticos (direitos das mulheres, direitos LGBT e direitos da criança).

Com as eleições nacionais em 2014, a sociedade civil vem focando na falha da prestação de serviços à população. Nos meses anteriores às eleições, a maioria da sociedade civil tem uma causa comum—a responsabilização do governo pelas promessas feitas e pelas promessas que não foram cumpridas.

C.L. Asano e L.T. Waisbich—Como o fato de o país se ver ou ser visto pelos outros como uma potência emergente afetou a sua maneira de trabalhar com a política externa?

M. Daruwala—Há tempos a sociedade civil vem se envolvendo com agências internacionais para o estabelecimento de normas e o monitoramento do cumprimento delas pelos países, produzindo relatórios paralelos e levando problemas ao conhecimento da comunidade internacional ao influenciar as Comissões Nacionais de Direitos Humanos etc. Nesse sentido, os processos das organizações da sociedade civil e do governo têm sido paralelos, mas também interligados nos momentos em que documentos de posição e outros têm que ser produzidos. Ocorrem contribuições.

Dentro da recente percepção de ser uma “potência emergente”, há uma maior consciência por parte do governo do constrangimento que pode ser gerado ao ser visto negativamente, bem como uma atitude defensiva em relação a isso. Ao mesmo tempo, há mais espaço para que a sociedade civil se envolva e contribua com o governo. A percepção de que a Índia é uma potência emergente também tem incentivado a sociedade civil fora do país a buscar alianças e colaborar com a sociedade civil local de maneira mais deliberada que anteriormente. Mas esta é uma área muito incipiente e todos ainda estão se ambientando.

S. Wilding—A África do Sul por muito tempo enxerga-se como uma “potência emergente” na África e, como tal, ocupou o papel de liderança no continente, muitas vezes fazendo o papel de mediador de conflitos ou apresentando questões africanas em fóruns internacionais.

A África do Sul também assumiu um papel de liderança em diversas arenas multilaterais, como na Comunidade para o Desenvolvimento Sul Africano (SADC), na União Africana (AU), no Movimento dos Não-Alinhados (NAM), no G77 + China, na Comunidade de Países Britânicos, e na ONU. A África do Sul exibiu liderança na promoção das causas das nações em desenvolvimento

e da África em particular. Como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) 2007-2008 e para o período 2001-2012, a África do Sul promoveu a paz e a segurança com ênfase na África e melhorando a cooperação entre o Conselho de Segurança e organizações regionais como o Conselho para Paz e Segurança da UA.

Embora a África do Sul se alinhe fortemente ao continente africano, também promove a cooperação Sul-Sul como um dos mais importantes princípios da sua política externa. Como uma “potência emergente”, a África do Sul tem um papel forte, mas humilde em plataformas como o IBAS e o BRICS. Esses novos agrupamentos servem para promover a cooperação Sul-Sul e sem dúvida influenciaram a política externa da África do Sul, uma vez que esta optou por construir um consenso com essas nações ao mesmo tempo em que passou a defender questões em campos em que anteriormente não atuava.

Durante a apresentação da sua previsão orçamentária, em março de 2010, a Ministra das Relações Internacionais e Cooperação, Maite Nkoana-Mashabane, enfatizou que a política externa da África do Sul deve ser “avaliada em contraposição ao peso do aumento das expectativas”. Essas são as expectativas da África do Sul como potência emergente, capaz de desempenhar um papel de sucesso na estabilização dos polos de poder evidentes na atual ordem mundial, enquanto luta por um mundo mais justo e equitativo, em nome das nações do Sul.