

Cadernos do IPRI

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil.

José Augusto Lindgren Alves

Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos

Antônio Augusto Cançado Trindade

**Caderno do IPRI
nº 10**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Organização dos Estados Americanos**

Brasília, novembro/1994

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil.

José Augusto Lindgren Alves

Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos.

Antônio Augusto Cançado Trindade

**Caderno do IPRI
nº 10**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Organização dos Estados Americanos**

Brasília, novembro/1994

Nota:

As opiniões contidas nos trabalhos dessa edição são de exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

SUMÁRIO

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil.

José Augusto Lindgren Alves

Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993).

Antônio Augusto Cançado Trindade

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil^{*1}

*José Augusto Lindgren Alves^{*2}
Setembro de 1993*

A recente realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, o papel proeminente do Brasil naquele evento e a persistência de graves e frequentes violações desses direitos em nossa sociedade exigem uma reflexão aprofundada sobre o tema, que leve à adoção de medidas adequadas pelas autoridades competentes. Tais medidas, imprescindíveis ante os anseios do próprio povo brasileiro, são hoje um imperativo também pela ótica internacional.

Com lugar assegurado entre os “temas globais”, de interesse para toda a humanidade, cuja promoção e proteção constituem “objetivo prioritário das Nações Unidas” e “preocupação legítima da comunidade internacional” (parágrafos 1º do preâmbulo e 2º da primeira parte da Declaração de Viena), os direitos humanos não são mais matéria de exclusiva competência das jurisdições nacionais. Sua observância é exigência universal, consensualmente acordada pelos Estados na Conferência Mundial, e ainda mais cogente para países como o Brasil, que aderiram voluntariamente às grandes convenções existentes nessa esfera.

Para que se possa avaliar com propriedade o verdadeiro significado da Conferência de Viena enquanto impulso substantivo para o fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos, e a situação do Brasil nesse contexto, é preciso ter em mente não apenas o quadro atual dos mecanismos de controle existentes, mas também o caminho percorrido para seu estabelecimento e as tendências para o futuro. Sem tal visão abrangente, poder-se-ia atribuir à fiscalização internacional o caráter de simples modismo desta fase do mundo pós-Guerra Fria sob liderança ocidental, interpretável como mero subterfúgio para a consecução de objetivos políticos outros.

Essa interpretação - que em certos casos não deixa de ter fundamento - chegou a afetar seriamente o processo preparatório da Conferência Mundial. Para isso contribuiu negativamente o uso abusivo e propagandístico, em certos meios políticos e acadêmicos do Primeiro Mundo, da noção mal formulada e ameaçadora de um “direito de ingerência”, jamais reconhecido juridicamente - na verdade, não contemplado para os direitos humanos, mas para o direito humanitário, das vítimas de guerras e de conflitos armados não internacionais. Em Viena, contudo, tal interpretação, naturalmente obstrucionista, acabou cedendo lugar a composições várias e criativas, consubstanciadas na Declaração Final dos Governos, que consolida o sistema internacional de proteção dos direitos humanos acima de qualquer modismo passageiro.

Sem dúvida, o fim da Guerra Fria foi fator determinante para a afirmação dos direitos humanos como tema global. Dadas as peculiaridades de tais direitos, necessariamente

^{*1} Versão atualizada em setembro de 1993 de texto publicado na revista ARQUIVOS do Ministério da Justiça, ano 46, nº 182, julho/dezembro 1993.

^{*2} **JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES** é Ministro da carreira diplomática, atualmente Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores e, desde 1986, delegado junto à Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas.

realizados dentro das jurisdições nacionais, era mais fácil, no mundo bipolar de confrontação ideológica entre comunismo e capitalismo, escamotear as violações detectadas internacionalmente com argumentos de que as denúncias tinham por finalidade desacreditar a imagem positiva que cada bloco oferecia de si mesmo e, assim, proporcionar vantagens políticas ao lado adversário. Com exceção dos casos mais gritantes, como o da África do Sul, os problemas de direitos humanos, conquanto denunciados, tendiam a ofuscar-se dentro das rivalidades estratégicas das duas superpotências. Hoje, com a realidade de cada situação emergindo de forma transparente aos olhos do mundo - inclusive pelos olhos da CNN -, é fácil verificar o estado deplorável dos direitos individuais e coletivos em vastas massas territoriais, e as ameaças que as violações maciças acarretam não somente para a paz social interna, mas também, muitas vezes, para a estabilidade internacional.

Os direitos humanos têm caráter peculiar no direito e nas relações internacionais por várias razões. Em primeiro lugar, porque têm como sujeitos não os Estados, mas sim, no dizer de Norberto Bobbio, o homem e a mulher, na qualidade de “cidadãos do mundo”. Em segundo, porque, pelo menos à primeira vista, a interação dos governos nessa área não visa a proteger interesses próprios. Em terceiro, e indubitavelmente, porque o tratamento internacional da matéria modifica a noção habitual de soberania.

Ao aderirem às convenções sobre direitos humanos, diferentemente do que ocorre nas demais esferas, os Estados não se propõem obter vantagens claras. Assumem, ao contrário, obrigações internacionais para a defesa de seus cidadãos contra seus próprios abusos ou omissões. Mais ainda, aceitam a intrusão na soberania nacional, na forma de monitoramento da respectiva situação, o que seria incontestável em outras áreas sem contrapartidas palpáveis.¹

É lógico, pois, que se indague por que os governos aderem a tais instrumentos jurídicos e participam de organizações com competências intrusivas em sua esfera de jurisdição. A razão principal se vincula à questão da legitimidade. Numa fase histórica em que o poder somente se justifica *ex parte populi*, não mais *ex parte principis*, somente a garantia dos direitos humanos da população confere legitimidade aos governantes. A ratificação das convenções é, assim, pelo menos, demonstração de boa fé. Se essa não se traduz em medidas concretas para a observância dos direitos na órbita interna, a comunidade internacional pelos canais multilaterais apropriados, ou até em gestões bilaterais, fará as cobranças pertinentes. E os governos tentarão respondê-las da melhor maneira possível.

Não existindo sanção no direito internacional - salvo aquelas previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para os casos de ameaça à paz -, é lógico perguntar também por que os Estados se esforçam para responder às cobranças. A explicação mais simples e clara é dada por Helga Ole Bergensen em seu estudo **The Power to Embarrass**²: a ONU (e as organizações regionais com competência na matéria) não tem poder físico para determinar as ações internas dos Estados, mas tem a capacidade de “embaraçar” os governos através de condenações morais constrangedoras.

¹ Na esfera do desarmamento e da não proliferação, por exemplo, os Estados se comprometem a aceitar a invasão em sua órbita interna na expectativa de auferir alguma contrapartida concreta, como o acesso a tecnologias sensíveis ou o desarmamento dos outros.

² Helga Ole BERGESEN, **The Power to Embarrass**, estudo apresentado ao Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Rio de Janeiro, agosto 1982.

Por mais que certas delegações à Conferência de Viena tenham questionado a universidade dos direitos humanos entronizados na Declaração Universal de 1948 - já que a maioria dos Estados hoje soberanos eram então colônias de potências ocidentais -, as condenações internacionais nessa área a qualquer país têm peso moral sensivelmente maior do que as críticas a violações de outras normas. Essa especificidade é facilmente inteligível. Quando as violações de regras internacionais se dão pela afirmação da **soberania estatal** em direção a adversários externos, as ações costumam ocorrer com o respaldo da respectiva população, ou de alguns de seus segmentos mais relevantes. Nas violações de direitos humanos, o que se fere é a **soberania popular**, garantida em praticamente todas as constituições contemporâneas, excluindo-se assim o benefício da solidariedade nacional com a transgressão. Exemplificando: quando um país viola uma fronteira internacional estabelecida em tratado com base em alguma alegada provocação, o ato violatório do direito internacional é muitas vezes respaldado pelo fervor patriótico da nação; quando um governo fere, ou não protege adequadamente direitos de seus cidadãos estabelecidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos é, em geral, criticado pela opinião pública, tanto externa quanto interna.

Durante o período da Guerra Fria, a disputa ideológica entre os dois sistemas antagônicos favorecia, pelo enfoque estritamente coletivista de um deles, a ideia de que a obtenção de condições econômicas adequadas teria prioridade sobre o usufruto dos direitos civis e políticos e das liberdades fundamentais. Hoje, o entendimento predominante é de que todos os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis, cabendo aos direitos civis e políticos importante papel na consecução do desenvolvimento. Se, por um lado, as condições estruturais têm reflexos óbvios na situação dos direitos econômicos e sociais, afetando também os direitos civis, pessoais e judiciais mais elementares - e nisso o caso brasileiro é tragicamente eloquente -, por outro, a ausência de níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico-social não é mais aceita como escusa para a inobservância dos direitos.

Assim como as deficiências econômicas deixaram de ser justificativas para violações, também perdeu valor explicativo o relativismo cultural. Ainda que os diversos contextos históricos, étnicos e religiosos devam ser levados em conta, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos, independentemente dos respectivos sistemas (parágrafo 3º da parte operativa da Declaração de Viena). Havendo a Conferência Mundial reafirmado dessa forma a universidade dos direitos humanos, acima de quaisquer particularismos, confirma-se o entendimento de Francesco Capotorti de que, embora originários do Ocidente, tais direitos constituem uma “herança cultural que não pode ser separada da nação do Estado moderno”.³

³ Francesco CAPOTORTI, **Human Rights: the hard road towards universality**, p. 984 *in* MACDONALD, R. ST. e JOHNSTON (org.), *legal philosophy doctrine and theory*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986.

I. O quadro normativo

A. A Declaração Universal

Com a assinatura da Carta das Nações Unidas, em São Francisco, em 26 de junho de 1945, a comunidade internacional nela organizada comprometeu-se, desde então, a implementar o propósito de “promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Para esse fim, a Comissão dos Direitos Humanos (CDH), principal órgão das Nações Unidas sobre a matéria, recebeu a incumbência de elaborar uma **Carta Internacional de Direitos**. O primeiro passo nesse sentido foi a preparação de uma declaração.

Proclamada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** definiu, pela primeira vez em nível internacional, como um “padrão comum de realização para todos os povos e nações”, os direitos humanos e liberdades fundamentais - noções até então difusas, tratadas apenas, de maneira não uniforme, em declarações e legislações nacionais.

Os direitos definidos na Declaração Universal costumam ser relacionados, inclusive pelas Nações Unidas, em duas categorias: os civis e políticos, correspondendo aos Artigos 3^o a 21; os econômicos, sociais e culturais, do Artigo 22 ao 28. Mais acurada é a classificação feita por Jack Donnelly, nos seguintes termos:

1) **Direitos pessoais**, incluindo os direitos à vida, à nacionalidade, ao reconhecimento perante a lei, à proteção contra tratamentos ou punições cruéis, degradantes ou desumanas, e à proteção contra a discriminação racial, étnica, sexual ou religiosa (Artigos 2^o a 7^o e 15);

2) **Direitos judiciais**, incluindo o acesso a remédios por violações dos direitos básicos a presunção de inocência, a garantia de processo público justo e imparcial, a irretroatividade das leis penais, a proteção contra prisão, detenção ou exílio arbitrário, e contra a interferência na família, no lar e na reputação (Artigos 8^o a 12);

3) **Liberdades civis**, especialmente as liberdades de pensamento, consciência e religião, de opinião e expressão, de movimento e residência, e de reunião e de associação pacífica (Artigos 13 e de 18 a 20);

4) **Direitos de subsistência**, particularmente os direitos à alimentação e a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar próprio e da família (Artigo 25);

5) **Direitos econômicos**, incluindo principalmente os direitos ao trabalho, ao repouso e ao lazer, e à segurança social (Artigos 22 a 26 - proposital ou acidentalmente, Donnelly omite o Artigo 17, sobre o direito à propriedade, que acabaria excluído dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos);

6) **Direitos sociais e culturais**, especialmente os direitos à instrução e à participação na vida cultural da comunidade (Artigos 26 a 28);

7) **Direitos políticos**, principalmente os direitos a tomar parte no governo e a eleições legítimas com sufrágio universal e igual (Artigo 21), “mais os aspectos políticos de muitas liberdades civis”.⁴

⁴ Jack DONNELLY, **International human rights: a regime analysis**, International Organization, 40, 3, pp. 599-642, Massachusetts Institute of Technology, Summer 1986.

Elaborada nas três primeiras sessões da CDH e adotada na primeira sessão da Assembleia Geral a que foi submetida (a III Assembleia Geral das Nações Unidas), num lapso de tempo inferior a dois anos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos adquire, à primeira vista, a aparência de exemplo edificante de conciliação e espírito construtivo por parte das nações que, unidas, saíram vitoriosas da II Guerra Mundial. Na realidade, as divergências foram amplas dentro do próprio comitê de redação, composto por representantes dos Estados Unidos, China (Nacionalista), Líbano, Austrália, Chile, França, Reino Unido e União Soviética, e perduraram durante a consideração do projeto em instâncias superiores. A flexibilidade de posições não se deu por razões altruísticas, mas por interesses próprios. A URSS, insatisfeita com a preponderância das liberdades civis “ocidentais”, evitava apoiar com maior ênfase os direitos econômicos e sociais para não ameaçar sua postura intransigente a propósito da intangibilidade da soberania nacional. Os representantes dos países ocidentais, por sua vez, não viam maiores inconvenientes nos direitos “socializantes” à instrução gratuita, alimentação, moradia, assistência médica e serviços sociais, por se adequarem aos ideais do *Welfare State*, que então desapontava. Quanto à rápida adoção de tão importante documento pela Assembleia Geral, sem votos contrários e com apenas oito abstenções, ela se deveu, sobretudo, a seu formato de manifesto, não obrigatório pelo ângulo jurídico habitual.⁵

A questão da obrigatoriedade da Declaração Universal dos Direitos Humanos é até hoje debatida em nível teórico. Conforme a prática internacional, as declarações, em contraposições aos tratados, convenções, pactos e acordos, não têm força jurídica compulsória. Com efeito, a maioria das declarações adotadas pelas Nações Unidas são frequentemente ignoradas por muitos Estados, sem maiores constrangimentos. A Declaração Universal constitui, contudo, um caso peculiar.

Além de assinalar “ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão”, os redatores da Declaração incluíram no preâmbulo referências incisivas a disposições da Carta de São Francisco - esta, sim, obrigatória -, recordando “que os Estados-membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades”. Acrescentaram, ainda, “que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso”.

Encarada como uma interpretação autorizada dos artigos da Carta das Nações Unidas relativos aos direitos humanos, a Declaração teria, para alguns intérpretes, os efeitos legais de um tratado internacional. Para a maioria dos estudiosos do assunto, a força da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como a de qualquer outro documento congênere, advém de sua conversão gradativa em norma consuetudinária. Independentemente da doutrina esposada, o que se verifica na prática é a invocação generalizada da Declaração Universal como dotada de *jus cogens*, invocação que não tem sido contestada sequer pelos Estados mais acusados de violações de seus dispositivos.

⁵ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada pela Resolução 217A (III), da Assembleia Geral, em 10/12/1948, por 48 votos a zero, com abstenções da África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética.

B. Os Pactos

Adotada a Declaração, caberia à CDH a tarefa de preparar uma convenção ou pacto destinado a regular a aplicação dos direitos recém-reconhecidos internacionalmente, envolvendo, inclusive, um sistema de controle para assegurar sua implementação. Enquanto a Declaração Universal foi preparada e adotada em menos de dois anos, a elaboração e a aprovação do que deveria ser sua sequência natural para a complementação da “Carta Internacional de Direitos Humanos” - os dois Pactos - levaram 20 anos, e mais dez transcorreram para sua entrada em vigor. A razão de tal demora se encontra fundamentalmente em seu caráter obrigatório para os Estados-Partes. E todos os tipos de controvérsias se fizeram presentes, primeiro no sentido Leste-Oeste, em seguida no sentido Norte-Sul.

Ao se decidir o formato que teria o segundo elemento da Carta Internacional de Direitos Humanos, alguns países ocidentais opuseram-se decididamente à ideia de uma única convenção para cobrir tanto os direitos civis e políticos quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, enquanto do lado oposto, os países socialistas propunham a elaboração de um único documento abrangente. Os opositores à proposta de uma única convenção, que nela viam uma ameaça à nação individualista dos direitos humanos, arrolavam três argumentos substantivos. O primeiro era o de que os direitos correspondiam a espécies distintas: os civis e políticos seriam **jurisdicionados**, passíveis de cobrança, o que não se aplicaria aos direitos econômicos e sociais. O segundo era o de que os direitos civis e políticos seriam de **aplicação imediata**, enquanto os econômicos, sociais e culturais somente poderiam ter **realização progressiva**. O terceiro dizia respeito ao acompanhamento: para os direitos civis e políticos, o melhor mecanismo seria um comitê que atendesse a petições e queixas através de investigação e bons-ofícios, instrumento inadequado para os direitos econômicos e sociais. Para os que defendiam a ideia de um único instrumento jurídico, a separação poderia significar uma diminuição da importância relativa dos chamados “direitos de segunda geração”.

A questão teve marchas e contramarchas em diversas instâncias. Em 1951, a proposta de separação obteve a aprovação da Assembleia Geral, que determinou a preparação de dois pactos, a serem adotados e abertos à assinatura simultaneamente, “com tantas disposições similares quanto possível”. A posição ocidental prevaleceu, ficando a noção de **realização progressiva** incorporada ao Artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. As divergências, contudo, não se esgotaram nesse ponto.

Tendo a Declaração Universal estabelecido, no Artigo 17, que “todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”, e acrescentado que “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”, os Estados Unidos, diante da omissão desse direito no anteprojeto inicial do pacto, elaborado pelo Secretariado, propuseram formalmente sua inclusão. A União Soviética, afirmando não ter problemas com a inclusão desse direito no texto, sugeriu emenda à proposta norte-americana que acrescentaria a expressão “de acordo com as leis do país onde se encontra a propriedade”. No entender de Eleanor Roosevelt, chefe da delegação norte-americana, a formulação soviética poderia legitimar expropriações sem compensação. As discussões prosseguiram num impasse, até que os Estados Unidos concluíram ser preferível aceitar a omissão de referências a esse direito a tê-lo formulado de maneira contrária a sua interpretação. Prevaleceu, pois, a visão socialista.

Uma terceira causa de discordância foi a proposta de inclusão nos pactos de cláusulas concernentes ao **direito à autodeterminação**. Não contemplado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o novo direito era fruto do forte sentimento anticolonialista

já predominante na Assembleia Geral. Por seu caráter coletivo, alguns ocidentais entendiam que a autodeterminação seria mais um princípio do que um direito. Prevaleceu, contudo, neste caso, a posição do Terceiro Mundo: o **direito dos povos à autodeterminação** foi incluído nos dois pactos, nos mesmos termos, logo no Artigo 1º.

Também houve divergências a propósito da liberdade de expressão. A ideia de se proibir a propaganda de incitações ao ódio racial ou à guerra foi defendida pela União Soviética com apoio de vários outros países, inclusive a França e a China (Nacionalista). Os Estados Unidos, porém, entendiam que tal proibição enfraqueceria o direito à liberdade de expressão, facilitando abuso de censura por parte dos governos. Em 1953, nova redação dada à proposta sobre o assunto teve êxito e o Artigo 20 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos passou a ler:

“1. Toda propaganda de guerra será proibida por lei.

2. A advocacia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência será proibida por lei.”

Houve, finalmente, controvérsias substantivas sobre o tipo de supervisão a ser estabelecido para a implementação dos pactos. Desde o final da década de 40, países como a Austrália e Uruguai propugnaram pela criação de uma Corte Internacional de Direitos Humanos. No extremo oposto, a União Soviética opunha-se a qualquer tipo de mecanismo de verificação. A inclusão do **Comitê dos Direitos Humanos** no Projeto do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos somente foi factível na ausência dos delegados da União Soviética e da Ucrânia na sessão da CDH de 1950.

Os dois pactos internacionais sobre direitos humanos foram adotados pela Assembleia Geral, por unanimidade, em 10 de dezembro de 1966. As 35 ratificações necessárias à entrada em vigor de cada um somente foram conseguidas 10 anos depois.

Vigente a partir de 3 de janeiro de 1976, o **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** estabelece para os Estados-Partes a obrigação de adotarem medidas, “individualmente e através da assistência e cooperação internacionais, especialmente econômicas e técnicas, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançarem progressivamente a completa realização dos direitos” nele reconhecidos (Artigo 2º, parágrafo 1º). Os direitos são:

- ao trabalho;
- à remuneração justa (inclusive, para as mulheres, pagamento igual para trabalho igual);
- a formar e a associar-se a sindicatos;
- no nível de vida adequado;
- à educação (com a introdução progressiva da educação gratuita);
- para as crianças, a não serem exploradas (os Estados devem estabelecer uma idade mínima para a admissão em emprego remunerado);
- à participação na vida cultural da comunidade.

O Pacto estipula que os Estados-Partes devem apresentar relatório ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) sobre as medidas adotadas para a promoção de tais direitos. Em 1987, o ECOSOC estabeleceu um **Comitê para os Direitos**

Econômicos, Sociais e Culturais, composto de 18 peritos, com a incumbência de examinar os relatórios nacionais em sessão pública.

O **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, vigente a partir de 23 de março de 1976, determina que os Estados-Partes têm a obrigação de “respeitar e assegurar a todos os indivíduos dentro de seu território e sujeitos a sua jurisdição os direitos” nele reconhecidos, sem discriminações de qualquer espécie (Artigo 2º, parágrafo 1º). Os Estados-Partes se comprometem, também, a adotar as medidas legislativas, e outras necessárias para dar efeito aos direitos estabelecidos, assim como o justo remédio para violações sofridas (Artigo 2º, parágrafos 2º e 3º). Os principais direitos e liberdades cobertos pelo Pacto são:

- o direito à vida;
- o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
- o direito a não ser escravizado, nem submetido à servidão;
- o direito à liberdade e à segurança pessoal e de não ser sujeito à prisão ou à detenção arbitrárias;
- o direito a julgamento justo;
- à igualdade perante a lei;
- à proteção contra interferência arbitrária na vida privada;
- à liberdade de movimento;
- o direito a uma nacionalidade;
- o direito de casar e de formar família;
- às liberdades de pensamento, consciência e religião;
- às liberdades de opinião e de expressão;
- o direito à reunião pacífica;
- à liberdade de associação e o direito de aderir a sindicatos;
- o direito de votar e de tomar parte no Governo.

Mais pormenorizado do que seu homólogo sobre direitos econômicos, sociais e culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, além do direito à autodeterminação, abrigou novos direitos e garantias não incluídos na Declaração Universal, tais como os direitos das crianças a medidas de proteção por parte da família, da sociedade e do Estado, a serem registradas e terem um nome e a adquirirem uma nacionalidade (Artigo 24); o direito das minorias a manterem sua identidade cultural, religiosa e linguística (Artigo 27); e a proibição de prisão pelo não cumprimento de obrigações contratuais (Artigo 11). Restringiu, por outro lado, o escopo das liberdades de religião e de expressão da Declaração Universal, ao contemplar limitações a sua manifestação, desde que previstas em lei, em defesa da segurança pública, da ordem, da saúde, da moral e dos direitos dos outros (Artigo 18, parágrafos 3º e 19, parágrafo 3º, a e b). Admitiu ainda a possibilidade de derrogação nas obrigações dele decorrentes em caso de “emergência pública que ameace a vida da nação”, contanto que tal emergência seja proclamada oficialmente, as medidas adotadas não sejam inconsistentes com “outras obrigações do Direito Internacional e não envolvam discriminação baseada apenas em termos de raça, cor, sexo, língua, religião e origem social” (Artigo 4º, parágrafo 1º). Não é permitida a derrogação dos Artigos 6º (direito à vida), 7º (proibição da

tortura), 8º, parágrafos 1º e 2º (proibição da escravidão e da servidão), 11 (proibição de prisão por inadimplência contratual), 15 (isenção de culpa por ação praticada antes da determinação legal de sua criminalidade), 16 (direito ao reconhecimento de personalidade perante a lei) e 18 (liberdade de pensamento, consciência e religião).

O mecanismo de implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos é o **Comitê dos Direitos Humanos**, composto por 18 membros eleitos a título pessoal. Os Estados-Partes dos Pactos se obrigam a “apresentar relatórios sobre as medidas adotadas para dar efeito aos direitos reconhecidos” no documento e “sobre os progressos realizados no gozo desses direitos” (Artigo 40, parágrafo 1º). Os relatórios são encaminhados ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que os transmite ao Comitê (Artigo 40, parágrafo 2º). O Comitê é incumbido de estudar os relatórios, transmiti-los aos Estados-Partes com os comentários gerais que considerar apropriados, e de reportar, por sua vez, ao ECOSOC (Artigo 40, parágrafo 4º).

Pelo Artigo 41, o Comitê dos Direitos Humanos é autorizado a receber e considerar comunicações de não cumprimento das disposições do Pacto feitas por um Estado a respeito de outro, desde que o apresentador da queixa tenha feito declaração expressa aceitando tal competência do Comitê quanto a comunicações a seu próprio respeito.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos é acompanhado de um **Protocolo Facultativo**, pelo qual os Estados que o ratifiquem reconhecem a competência do Comitê dos Direitos Humanos para receber e considerar queixas e comunicações individuais.

As disposições do Pacto e do Protocolo são bastante respeitadas às soberanias nacionais, restringindo a capacidade de atuação do Comitê para resolver pendências ou para interferir de maneira substantiva no sentido de corrigir situações contrárias aos direitos estabelecidos. Sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas foi, porém, fato significativo. Ela correspondeu à primeira afirmação, por foro que se propõe universal, de que assuntos qualificados como de competência interna podem ser objeto de acompanhamento internacional.

Desde 1992, o Brasil é parte dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos. Não fez a declaração opcional do Artigo 41 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, relativo às queixas interestatais, nem aderiu ao Protocolo Facultativo. Ambos os dispositivos encontram-se, na prática, superados pelos mecanismos não convencionais de controle de violações estabelecidos pela Comissão dos Direitos Humanos - a serem examinados mais adiante.

C. As grandes convenções

Desde a proclamação da Declaração Universal, em 1948, até o presente, as Nações Unidas adotaram mais de 60 declarações ou convenções sobre direitos humanos, algumas sobre novos direitos, outras relativas a determinadas violações, outras, ainda, para tratar de grupos vulneráveis, de minorias e da mulher. As mais importantes dizem respeito ao racismo, às discriminações contra a mulher, à tortura e às crianças. **O Brasil é parte de todas as convenções mais significativas.**

C.1. A Convenção contra a Discriminação Racial

Adotada em 1965 e vigente desde 1969, a **Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** é a que reúne, até hoje, o maior número de ratificações: 133, em 31 de janeiro de 1993.

Filha do mesmo sentimento anticolonial que levou ao reconhecimento pelos Pactos do direito dos povos à autodeterminação, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, cuja adoção pela Assembleia Geral os precedeu de um ano, teve sua elaboração e aprovação agilizadas por interesses distintos tempestivamente compostos. Se no final dos anos 40 e na década de 50 o grande incentivo à adoção de dispositivos antidiscriminatórios foi a lembrança do holocausto judeu sob os regimes nazifascistas, nos anos 60 seu principal motor foi o grande movimento de emancipação das antigas colônias europeias.

O ingresso de 17 novos países africanos nas Nações Unidas, em 1960, a realização da Primeira Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados, em Belgrado, em 1961, assim como o ressurgimento de atividades nazifascistas na Europa e as preocupações ocidentais com o antissemitismo compuseram o panorama de influências que, com graus variados de eficácia, reorientaram o estabelecimento de normas internacionais de direitos humanos, atribuindo prioridade à erradicação do racismo.

Antecedida pela Declaração sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial em 1963, a Convenção sobre o mesmo tema foi elaborada e adotada em apenas três anos. Tal como verificado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a agilidade procedimental encobre apenas superficialmente algumas divergências profundas registradas nos trabalhos preparatórios. Enquanto o grupo de países afro-asiáticos buscava acima de tudo assegurar o fim das práticas discriminatórias e segregacionistas, entre as quais já sobrelevava o *apartheid*, alguns países ocidentais procuravam meios de salvaguardar políticas imigratórias seletivas e posições de princípio inflexíveis quanto à liberdade de expressão e associação. As sugestões dos Estados Unidos visando a incluir linguagem de proibição ao antissemitismo, a União Soviética contrapropunha emendas abrangendo o nazismo, o neonazismo e a equiparação do antissemitismo ao sionismo e ao colonialismo. A sugestão e as contrapropostas não foram incorporadas ao texto.⁶

A vinculação histórica com o movimento anticolonial é claramente expressa pela referência, no preâmbulo, à Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Independência aos Povos e Países sob Regime Colonial, de 14 de dezembro de 1960. Seus sete artigos substantivos correspondem a um programa abrangente pelo qual os Estados-Partes se comprometem a adotar múltiplas medidas para erradicar a discriminação racial.

A Convenção define a discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. Prevê, por outro lado, a possibilidade de “discriminação positiva” (a chamada “ação afirmativa”): a adoção de certas medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos ou indivíduos com vistas a promover sua ascensão na sociedade até um nível de equiparação com os demais.

⁶ A descrição dos desentendimentos políticos na fase de elaboração da Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial pode ser vista, *inter alia*, em: Howard TOLLEY, **The U. N. Commission on the Human Rights**, pp. 45-49, Boulder, Westview Press, 1987.

A Convenção obriga os Estados-Partes a:

- buscar eliminar a discriminação racial e promover o entendimento entre todas as raças, fazendo com que todas as autoridades públicas atuem dessa maneira;
- abolir quaisquer leis ou regulamentos que efetivamente perpetuem a discriminação racial;
- condenar toda propaganda baseada em teorias de superioridade racial ou orientada para promover ódio ou discriminação racial;
- adotar medidas para erradicar toda incitação à discriminação;
- garantir o direito de igualdade perante a lei para todos, sem distinção de raça, cor ou origem nacional ou étnica;
- assegurar proteção e recursos legais contra atos de discriminação racial que violem direitos humanos;
- adotar medidas especialmente nas áreas da educação, cultura e informação, com vistas a combater o preconceito.

O órgão de supervisão da Convenção é o **Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial**, composto por 18 membros, eleitos a título individual, que examina publicamente os relatórios exigidos dos Estados-Partes sobre seus esforços para implementar suas obrigações na matéria.

O Brasil ratificou a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial em 1968.

C.2. A Convenção sobre os Direitos da Mulher

A **Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** foi adotada em 1979 e entrou em vigor internacionalmente em 1981. A exemplo da Convenção sobre o Racismo, esta permite apenas a “discriminação positiva”, pela qual os Estados podem adotar medidas especiais temporárias com vistas a acelerar o processo de equalização de *status* entre mulheres e homens.

Pela Convenção os Estados-Partes se obrigam a assegurar à mulher:

- o direito do voto;
- os direitos de ser elegível para órgãos públicos preenchidos por votação e de exercer funções públicas em todos os níveis;
- o direito de participar da formulação de políticas governamentais e de organizações não governamentais voltadas para a vida pública e política;
- a igualdade perante a lei;
- direitos iguais no que concerne à nacionalidade;
- o direito ao trabalho e a oportunidades de emprego iguais às dos homens, incluindo a remuneração igual por igual trabalho;
- acesso igualitário aos serviços de saúde pública, incluindo os de planejamento familiar;
- direitos iguais e benefícios financeiros e serviços;

- direitos e responsabilidades iguais no casamento e com relação aos filhos;
- proteção contra o casamento infantil.

Os Estados-Partes comprometem-se a tomar medidas para modificar os padrões culturais e sociais da conduta dos homens e mulheres, com vistas a eliminar preconceitos e práticas baseadas na ideia de inferioridade de um sexo. Especial atenção é dedicada à situação das mulheres rurais. O Estado assume também o compromisso de suprimir a prostituição e o tráfico de mulheres.

O órgão de controle é o **Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher**, composto de 23 membros, eleitos a título individual, que examina em sessão pública os relatórios apresentados pelos Estados sobre as medidas legislativas, judiciais, administrativas e outras que tenham adotado para implementar a Convenção.

Principal instrumento internacional para a proteção dos direitos de metade da humanidade, a Convenção sobre os Direitos da Mulher conta, até hoje, com menor número de ratificações - 118, em 31 de janeiro de 1993 - do que a Convenção contra a Discriminação Racial (133) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (128). E de todos os instrumentos jurídicos adotados pelas Nações Unidas é aquele a que os signatários impuseram maior número de reservas. A razão é fácil de entender e difícil de aceitar: a Convenção contraria não somente legislações nacionais discriminatórias - às vezes por mero anacronismo superável sem maiores problemas, como no caso brasileiro -, mas também crenças e costumes arraigados, respaldados, não raro, em tradições ancestrais nefastas ou doutrinas religiosas.

O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Mulher em 1984. Ao fazê-lo, expressou reservas aos dispositivos referentes à igualdade legal de homens e mulheres na liberdade de movimentos e para a escolha de domicílio, e à igualdade de direitos e deveres no casamento e em sua dissolução, que contrariavam o Código Civil. À luz das disposições igualitárias da Constituição de 1988, o Itamaraty entendeu serem anacrônicas, e agora inconstitucionais, as reservas. Consequentemente, em maio do corrente ano, foi encaminhada ao Congresso Nacional mensagem propondo sua retirada, aguardando-se, no momento da redação deste texto (setembro de 1993), a aprovação parlamentar.

C.3. A Convenção contra a Tortura

A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes foi adotada pela ONU em 1984 e entrou em vigor internacionalmente em 1987. Por ela, os Estados-Partes obrigam-se:

- a assegurar a proibição total da tortura e a punição de tal ofensa;
- a proibir a extradição de pessoas para Estados onde corram risco substancial de ser torturadas;
- a cooperar com outros Estados para a prisão, detenção e extradição de possíveis torturadores;
- a educar os encarregados da manutenção da ordem a propósito da proibição da tortura;
- a rever, sistematicamente, os procedimentos e métodos de interrogatório de pessoas detidas;
- a investigar prontamente alegações de tortura;

- a compensar as vítimas de tortura.

Embora a atuação de Organizações Não Governamentais tenha acompanhado de perto e contribuído para a elaboração dos princípios e normas de direitos humanos das Nações Unidas desde antes da assinatura da Carta de São Francisco, poucos documentos jurídicos parecem ter recebido tamanha influência desse tipo de instituição quanto a Convenção contra a Tortura. A influência manifestou-se tanto através da campanha de Conscientização internacional para o fenômeno, a partir dos anos 70, que se refletiu na adoção pela Assembleia Geral, em 1975, da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra a Sujeição à Tortura e a outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes, quanto através da apresentação de propostas concretas ao Grupo de Trabalho da CDH encarregado da redação do documento.

A “Amnesty International” relaciona as seguintes disposições da Convenção contra a Tortura como especialmente importantes: a jurisdição compulsória e universal contra suspeitos torturadores (Artigos 5º a 8º); a obrigação de não repatriar refugiados ou outras pessoas para países onde corram o risco de ser torturados (Artigo 3º); a exclusão da “obediência a ordens superiores” como defesa ante uma acusação de tortura (Artigo 2º, parágrafo 3º); a obrigação dos Estados-Partes de investigar informações fidedignas de torturas ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e de garantir compensação às vítimas (Artigos 12, 13 e 14).

A relação apresentada pela “Amnesty International”, em seu relatório de 1988, indica apenas as disposições inovadoras, não incluídas na Declaração de 1975. Outros elementos importantes, transformados pela Convenção em obrigações legais, são, *inter alia*, a inaceitabilidade de declarações resultantes de tortura para fins de prova (Artigo 15), a inderrogabilidade da proibição de tortura em qualquer circunstância (Artigo 2º, parágrafo 2º) e, até, a definição limitativa do conceito de tortura, que não abarca “dores ou sofrimentos que decorram exclusivamente de sanções legais, ou que lhes sejam inerentes ou acidentais” (Artigo 1º). Essa limitação do conceito de tortura, assim como a falta de definição para os “outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes” seriam adaptações realistas desse documento internacional à diversidade de culturas, hábitos e tradições religiosas. Desagradaram, contudo, aos maximalistas, que nelas entreviam a possibilidade de adoção por alguns governos de sanções brutais.

O órgão de controle é o **Comitê contra a Tortura**, composto por 10 peritos, a quem incumbe o exame público dos Relatórios dos Estados-Partes sobre a implementação da Convenção. Diferentemente dos Comitês estabelecidos pelas demais convenções, o Comitê contra a Tortura tem competência para investigar *in loco*, com a concordância do Estado envolvido, denúncias fundadas de tortura sistemática.

O Brasil ratificou a Convenção contra a Tortura em 1989. Contudo, não se encontra, ainda, tipificado no país o crime da tortura, qualificado pela Constituição de 1988 como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

C.4. A Convenção sobre os Direitos da Criança

A mais recente convenção em vigor elaborada no âmbito das Nações Unidas é a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989 e vigente desde 1990. Seus Estados-Partes comprometem-se a proteger a criança de todas as formas de discriminação e assegurar-lhe assistência apropriada. A criança é definida como “todo ser humano com menos

de 18 anos de idade, a não ser que, pela legislação aplicável, a maioria seja atingida mais cedo”.

Os direitos previstos para a criança incluem:

- o direito à vida e à proteção contra a pena capital;
- o direito a ter uma nacionalidade;
- à proteção ante a separação dos pais;
- o direito a deixar qualquer país e a entrar em seu próprio país;
- o direito de entrar e sair de qualquer Estado-Parte para fins de reunificação familiar;
- à proteção para não ser levada ilicitamente ao exterior;
- à proteção de seus interesses em caso de adoção;
- à liberdade de pensamento, consciência e religião;
- o direito ao acesso a serviços de saúde, devendo os Estados reduzir a mortalidade infantil e abolir práticas tradicionais prejudiciais à saúde;
- o direito a um nível adequado de vida e segurança social;
- o direito à educação, devendo os Estados oferecer educação primária compulsória e gratuita;
- à proteção contra a exploração econômica, com idade mínima para admissão em emprego;
- à proteção contra o envolvimento na produção, tráfico e uso de drogas e substâncias psicotrópicas;
- à proteção contra a exploração e o abuso sexual.

O órgão de controle é o **Comitê sobre os Direitos da Criança**, com 10 membros, que monitora a implementação da Convenção através do exame dos relatórios periódicos dos Estados-Partes.

Proposta em 1979, por ocasião das celebrações do Ano Internacional da Criança, a elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança prolongou-se por dez anos. Para essa delonga influíram as diferentes tradições e concepções religiosas, culturais e socioeconômicas existentes entre os países, a propósito da infância, sua delimitação etária, a questão da adoção e o papel da criança na família e na sociedade. Prevaleceu, no final, a concepção da proteção integral à infância - que orientou, também, nosso Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 21 de novembro de 1990. Ainda antes de sua adoção pela ONU e de sua ratificação pelo Brasil, o projeto da Convenção já inspirava a preparação do “Estatuto”, que reflete e expande suas disposições, e tem sido qualificado de modelar pela UNICEF.

C.5. Outros documentos relevantes

Menos mencionada em tempos de paz, mas importante até por ter sido a primeira convenção adotada pelas Nações Unidas no campo dos direitos humanos, a **Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio**, adotada em 1948, em vigor desde 1951,

foi ratificada pelo Brasil em 1952. Ela define o crime do genocídio como as mortes, ferimentos, danos e medidas praticadas, em tempo de guerra ou de paz, “com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso”, obrigando-se os signatários a punir os autores de tais atos.

Outros documentos das Nações Unidas, muito referidos em comunicações sobre o Brasil, dizem respeito às “regras-padrões mínimas para o tratamento de prisioneiros”, adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, em 1955, e as “regras-padrões mínimas para a administração de justiça sobre jovens”, aprovadas pelo Sétimo Congresso, em 1985.

A par do quadro normativo acima esboçado, que se vincula à esfera das Nações Unidas, o Brasil também está inserido no sistema normativo interamericano de proteção dos direitos humanos, havendo ratificado, em 1989, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e, em 1992, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (conhecida como Pacto de São José).

II. O controle das violações

Enquanto o conjunto de normas gradativamente elaboradas pelas Nações Unidas foi conformando o arcabouço jurídico da proteção internacional, a Comissão dos Direitos Humanos (CDH), em evolução difícil, mas persistente, e crescentemente afirmativa, foi construindo, também, um conjunto de mecanismos para lidar concretamente com as **violações** de direitos humanos.

Em contraste com a autodenegação inicial de competência para atuar sobre denúncias levadas a seu conhecimento - no relatório de sua primeira sessão, em 1947, a Comissão reconhecia não ter poder para tomar qualquer medida a respeito de reclamações concernentes aos direitos humanos -, a CDH conta hoje com pleno arsenal para a realização de cobranças aos governos, tanto em função de comunicações recebidas, como por iniciativa própria.

É preciso ter em mente que os mecanismos de controle da CDH não se confundem com os órgãos de monitoramento dos Pactos e Convenções. Estes últimos supervisionam apenas os Estados-Partes de cada instrumento jurídico, seja pelo exame dos respectivos relatórios, seja em ações mais diretas que dependerão sempre do conhecimento expresso do governo envolvido (para a acolhida de queixas individuais e interestatais e para missões de investigação). Os mecanismos da CDH não convencionais, estabelecidos por simples resoluções da Comissão, exercem seu mandato sobre qualquer país, seja ele parte ou não dos instrumentos jurídicos. Mais ágeis do que os comitês, e funcionando de forma semipermanente, tais mecanismos são atualmente os que mais incisivamente fiscalizam as situações nacionais - **e, conseqüentemente, mais têm exigido ações e respostas do Brasil.**

Se o estabelecimento de normas e órgãos de supervisão convencionais já foi tarefa difícil - dado o apego de todos os Estados à nação tradicional de soberania, respaldada pelo princípio da não intervenção do Artigo 2^o (7) da Carta das Nações Unidas -, mais problemática ainda foi, e continua a ser, a constituição desses mecanismos para tratar de violações. Seu início é relativamente recente, mais precisamente o ano de 1970.

A origem do exame direto de violações de direitos humanos pelas Nações Unidas remonta a 1965 e se deve à atuação do Terceiro Mundo diante do *apartheid* da África do Sul. A partir de uma chamada de atenção do Comitê de Descolonização para torturas e maus tratos

infligidos a prisioneiros políticos sul-africanos, levados a seu conhecimento por peticionários em 1965, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) reagiu recomendando à CDH a consideração urgente do assunto.

Em 1967, pela Resolução 1235 (XLII), intitulada “Questão das violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive políticas de discriminação racial e de *apartheid*, em todos os países, com referência especial aos países e territórios coloniais e dependentes”, o ECOSOC atribuiu à CDH e a seu órgão subsidiário, a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias (composta por peritos), competência para “examinar as violações graves de direitos humanos e liberdades fundamentais em todos os países” (parágrafos operativos 2º e 1º), podendo a CDH “realizar estudo aprofundado das situações que revelem um padrão sistemático de violações de direitos humanos (...) e relatá-lo, com recomendações, ao Conselho” (parágrafo operativo 3º).

Eliminada dessa forma a barreira autoimposta a sua competência diante de casos concretos de violação, tratou a CDH de procurar estabelecer o método para considerar as queixas que, desde 1947, recebia inerte e passivamente. A discussão sobre o assunto estendeu-se até 1970, no âmbito da Comissão e da Subcomissão. Com postura liberal colocavam-se, de um lado, os delegados e peritos de países ocidentais - alguns dos quais se haviam oposto no passado à ideia de um direito de petição individual às Nações Unidas e agora buscavam atribuir capacidade de atuação à Organização - e, de outro, os países socialistas, contrários, por princípio, a qualquer tipo de monitoramento internacional de atividades atinentes à soberania nacional, especialmente a um tipo de controle fundamentado em queixas individuais e de Organizações Não Governamentais.

A. O procedimento confidencial

Em 27 de maio de 1970, o ECOSOC aprovou, em votação difícil, a Resolução 1503 (XLVIII), intitulada “Procedimento para lidar com comunicações relativas a violações de direitos humanos e liberdades fundamentais”, conhecida como **procedimento confidencial**.

O procedimento estabelecido pela Resolução 1503, posto em aplicação pela primeira vez em 1972, funciona, basicamente, por estágios. O primeiro consiste na seleção *in camera*, por um grupo de cinco membros designados pela Subcomissão, das comunicações recebidas pelo Secretário-Geral que pareçam revelar um padrão consistente de violações graves, para encaminhamento, juntamente com eventuais respostas dos governos envolvidos, ao conjunto da Subcomissão. A Subcomissão decide, então, em sessão também confidencial, se é pertinente ou não levar as comunicações transmitidas pelo grupo de trabalho (conhecido como Grupo de Trabalho sobre Comunicações) à consideração da Comissão. Desde 1974, quando pela primeira vez recebeu material desse tipo da Subcomissão, a CDH constituiu seu próprio grupo de trabalho, também com cinco membros (conhecido como Grupo de Trabalho sobre Situações). Esse, dando início ao segundo estágio, prepara *in camera* recomendações à CDH sobre cada uma das situações em exame.

De acordo com a Resolução 1503, parágrafo 6º, a Comissão dos Direitos Humanos deve determinar: a) se a situação “requer um estudo aprofundado pela Comissão e um relatório e recomendações sobre o caso ao Conselho, de acordo com o parágrafo 3º da Resolução 1235 do Conselho”; b) se a situação “deve ser submetida à investigação por comitê *ad hoc* a ser designado pela Comissão, a qual somente será realizada com o consentimento expresso do Estado respectivo e conduzida em constante cooperação com aquele Estado e em condições determinadas em acordo com ele”. A Resolução estabelece, ainda, no parágrafo 8º,

que todas as ações contempladas no âmbito da Subcomissão ou no da Comissão permanecerão confidenciais, “até que a Comissão possa decidir fazer recomendações ao Conselho Econômico e Social”. A maior sanção prevista pela Resolução 1503 consiste, pois, na **publicidade**.

Em 1971, a Subcomissão definiu, na Resolução 1 (XXIV), as regras a serem seguidas para a admissão de comunicações pelo grupo de trabalho pertinente. Elas devem “revelar um padrão consistente de violações flagrantes seguramente comprovadas”, podendo originar-se de pessoa ou grupo de pessoas, vítimas ou não, que tenham conhecimento direto e seguro das violações e de Organizações Não Governamentais que ajam de boa fé, sem motivações políticas contrárias aos princípios da Carta.

Saudada entusiasticamente, ao ser adotada como uma iniciativa que criava o direito individual de petição às Nações Unidas, a Resolução 1503 decepcionou os ativistas mais ardorosos, que passaram a criticá-la por seus procedimentos indevassáveis, sua prática lenta e as considerações e cautelas políticas envolvidas em cada decisão. A partir de 1979, a CDH passou a anunciar em sessão pública os países sobre os quais haja deliberado em sessão fechada, sem indicar, contudo, o conteúdo das deliberações (a não ser que tenha decidido tornar pública a consideração do caso).

Embora continue a funcionar agora geralmente para situações que despertam menos atenções e geram menor mobilização internacional, o procedimento tende a tornar-se obsoleto ante a proliferação, posterior a seu estabelecimento, de mecanismos de monitoramentos ostensivos.

Na última sessão da CDH, em fevereiro-março de 1993, foram consideradas em procedimento confidencial as situações da Somália, Tchad e Ruanda. Em função de melhorias identificadas nas respectivas situações, a Comissão decidiu encerrar a consideração dos casos do Bahrein e do Quênia. Optou, por outro lado, por passar para o tratamento público os casos, considerados agravados, do Sudão e do Zaire.

A situação do Brasil, sob regime militar, foi considerada pela CDH, dentro do procedimento confidencial, em 1974 e 1975. O exame foi encerrado em 1976, à luz da repercussão internacional que começava a ter iniciativas e declarações do Presidente Geisel, reputadas positivas para a observância dos direitos humanos no país.

Desde o governo Sarney, o Brasil não voltou a ser objeto de observação formal pela Comissão. Não obstante, no contexto do procedimento da Resolução 1503, a ONU vem recebendo e transmitindo ao Itamaraty comunicações sobre violência rural, trabalho escravo, violência em presídio, ameaças a jornalistas, agressões policiais contra crianças e extermínio de meninos de rua no país. Se os grupos de trabalho sobre comunicações e sobre situações determinarem que esses fatos configurem um padrão sistemático ou consistente de violações flagrantes, o caso brasileiro poderá voltar a ser considerado no procedimento confidencial.

B. O controle ostensivo de situações

Embora as Resoluções 1235 e 1503 do ECOSOC tenham aberto a possibilidade de a CDH atuar concretamente a propósito de violações de direitos humanos em qualquer país, a Guerra Fria, com a divisão do mundo em dois blocos antagônicos, ainda impediu um trabalho mais efetivo da Comissão nessa área até 1980. Por mais de uma década, o monitoramento ostensivo de situações pela ONU voltou-se exclusivamente para três casos, porque para eles confluíam não somente as atenções de militantes e homens públicos liberais, mas também o

interesse político da maioria dos membros das Nações Unidas: o da África do Sul aparteísta, o de Israel nos territórios árabes ocupados desde 1967 e o do Chile de Pinochet. Para os dois primeiros foram formados grupos de peritos com atribuições investigatórias. O primeiro grupo existe até hoje. O segundo foi extinto quando da criação pela Assembleia Geral do Comitê Especial sobre as Práticas Israelenses nos Territórios Ocupados.

O predecessor mais próximo, que efetivamente constituiu o precedente para as figuras dos **relatores especiais** da CDH para situações específicas, hoje amplamente utilizadas, foi o **Grupo de Trabalho Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos no Chile**, estabelecido pela Resolução 8 (XXXI), adotada consensualmente pela CDH em 27 de fevereiro de 1975. O precedente é particularmente importante por representar o primeiro caso de investigação ostensiva de situação específica não atinente ao **apartheid**, ao colonialismo ou à ocupação estrangeira, e sim a violações maciças de direitos civis e políticos em âmbito nacional regular.

Autores ocidentais, como Thomas M. Franck⁷ e Howard Tolley⁸, atribuem a mudança de atitude da maioria dos membros das Nações Unidas a intenções punitivas dos países Não Alinhados contra os responsáveis pela derrubada de um Presidente marxista que introduzira o Chile no Movimento. Tal interpretação, ainda que fundamentada, é também simplista e preconceituosa. O repúdio às práticas repressivas da junta militar chilena, na época, era disseminado em todos os grupos geográficos, e o país mais veemente na condenação ao Chile de Pinochet sempre foi o México - apenas observador do Movimento Não Alinhado.

Qualquer que seja a interpretação dada às motivações de cada um, a ruptura da homogeneidade da linha de atuação dos países não alinhados, até então monolítica e essencialmente antirracista e anticolonialista nas questões de direitos humanos, e a decisão política do bloco socialista de apoiar um mecanismo de controle sobre o regime Pinochet, demonstrara de público que a nação tradicional de soberania era passível de acomodações táticas por parte de seus mais ferrenhos defensores. Abriu-se, assim, o caminho para a criação de novos mecanismos de controle ostensivo, num processo que perdura e se expande até hoje.

O Grupo de Trabalho sobre o Chile, integrado por cinco membros, recebeu a incumbência de investigar a situação dos direitos humanos no país “com base em testemunhos orais e escritos, a serem recolhidos de todas as fontes pertinentes, e numa visita ao Chile”. Os resultados da investigação deveriam ser objeto de relatório à Comissão dos Direitos Humanos, devendo o Grupo, antes, apresentar relatório provisório sobre os dados apurados ao Secretário Geral, para inclusão em seu próprio relatório à Assembleia Geral ainda em 1975.

Não tendo podido realizar a visita prevista, ante a recusa do governo chileno em recebê-lo, o Grupo passou a entrevistar exilados e a manter contatos diversos fora do território chileno, com base nos quais preparava seus relatórios. Em 1978, o governo do Chile decidiu, afinal, permitir a entrada do Grupo de Trabalho. Três de seus integrantes visitaram o país em julho quando mantiveram contatos com personalidades políticas, religiosas e representantes de grupos diversos tendo podido, também, entrevistar-se com pessoas detidas no próprio local de detenção. No relatório respectivo, o Grupo identificou melhoras na situação dos direitos humanos, assinalando, porém, que violações graves continuavam a ocorrer.

⁷ Thomas M. FRANCK, *Nation against Nation*, pp. 238-241, New York, Oxford University Press, 1985.

⁸ Howard TOLLEY, *op. cit.*, p. 67.

Pela Resolução 33/176, de 20 de dezembro de 1978, a Assembleia Geral saudou o fato de o Grupo ter podido cumprir sua missão, dissolveu-o, mas decidiu instruir a Comissão dos Direitos Humanos a designar um de seus integrantes para o cargo de **Relator Especial**, com o mandato de acompanhar a evolução da situação, convidando ainda a Comissão a examinar “os meios mais efetivos para esclarecer o paradeiro e o destino das pessoas desaparecidas no Chile” e instando as autoridades do país a cooperarem com o Relator. O governo chileno voltou então a rejeitar qualquer missão da CDH, até 1985. A partir desse ano, o Relator Especial pôde acompanhar, em contatos diretos, a evolução da situação política e dos direitos humanos no Chile, tendo tido, inclusive, a oportunidade de assistir ao plebiscito de 1988 e às comemorações subsequentes à vitória do “não” a Pinochet. O caso chileno foi monitorado pela CDH até as vésperas da posse do Presidente Aylwin, em 1990.

Com o precedente aberto para a situação chilena, a Comissão dos Direitos Humanos, já nos primeiros anos da década de 80, estabeleceu Relatores Especiais, Representantes e Enviados Especiais para vários outros países - Bolívia (1981), El Salvador (1981), Guatemala (1982), Irã (1984) e Afeganistão (1984) - e solicitou ao Secretário Geral a designação de “pessoa para realizar estudo aprofundado sobre a situação dos direitos humanos na Polônia” (1982). A tendência à multiplicação de relatores para situações específicas, em procedimento ostensivo, após certa desaceleração no período 85-88 (quando o único caso novo trazido à consideração da CDH foi o de Cuba, pelos Estados Unidos, que não lograram obter a designação de um relator especial), voltou a ganhar forte impulso, com o fim da Guerra Fria, na década de 90.

A CDH, após as deliberações ostensivas da sessão de fevereiro-março de 1993, conta atualmente com relatores especiais para monitorar as situações de El Salvador, Irã, Cuba, Afeganistão, Myanmar (ex-Birmânia), Guiné Equatorial, Sudão, territórios palestinos ocupados por Israel, Iraque e a antiga Iugoslávia.

A figura dos relatores especiais para situações é forma de controle polêmica. Para seu estabelecimento, quase sempre decidido por voto, conta, sobretudo, a capacidade de influência do governo iniciador da ideia junto aos demais membros da Comissão, assim como o peso específico ou a fragilidade política, muitas vezes apenas circunstancial, do país questionado. Por seu caráter seletivo e por prestar-se à obtenção de “vitórias” parlamentares essencialmente políticas, o mecanismo tem sua eficiência e validade questionadas tanto pelos Estados-alvos e seus aliados quanto por militantes autenticamente devotados à causa dos direitos humanos.

O Brasil nunca foi monitorado por relator especial. O crescimento do fenômeno do extermínio de menores já ocasionou, contudo, em 1992, a citação do caso brasileiro dentro do item da agenda da CDH em que se decide a instituição desse mecanismo.⁹ E agora, à luz dos graves episódios de violência ocorridas no Rio de Janeiro - as chacinas da Candelária e de Vigário Geral - e na área indígena dos ianomâmis, em julho/agosto do corrente ano, algumas ONGs com atuação internacional vêm, sabidamente, contemplando a ideia de propor à Comissão a designação de relator especial para o Brasil.¹⁰

⁹ A citação foi feita pela delegação da Noruega, num contexto em que se punham em pé de igualdade as situações do Brasil, Cuba, Iraque, Irã, etc.

¹⁰ A “America’s Watch” já menciona essa possibilidade em contatos mantidos com autoridades brasileiras, opinando que a violência no Brasil tem hoje proporções epidêmicas.

C. O controle temático de violações

O primeiro mecanismo não convencional criado pela CDH, em 1980, para o acompanhamento de determinado tipo de violação de direitos humanos em qualquer lugar - portanto não dirigido a um país determinado - foi o **Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários**. Estabelecido originalmente para funcionar por um ano, o Grupo de Trabalho tem tido seu mandato renovado até o presente, tornando-se, na prática, um mecanismo semipermanente. Serviu, por sua vez, de modelo a outros mecanismos congêneres, encarregados da supervisão universal da observância de normas atinentes a determinados “temas”.

Vários fatores convergiram para o estabelecimento do grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. Os maciços desaparecimentos de indivíduos, por ação ou conivência dos governos, observados nos últimos anos da década de 70 - especialmente na Argentina, mas também no Uruguai, Guatemala e Brasil, entre outros - geram amplo clamor internacional contra tais práticas, tendo as Organizações Não Governamentais assumindo papel primordial na mobilização internacional sobre a questão. Em nível governamental, segundo David Kramer e David Weissbrodt, a ideia de propor à CDH a criação de um instrumento para atuar concretamente na luta contra o fenômeno dos desaparecimentos em qualquer parte do mundo ter-se-ia formado no âmbito do Grupo Ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos, na Administração Carter. Cientes de que um mecanismo com essa finalidade somente teria condições de aprovação, e de atuação, com amplo respaldo, os ocidentais teriam buscado atrair para essa causa o Movimento Não Alinhado - já então consideravelmente cindido - a fim de controlar as objeções da Argentina e de assegurar o apoio dos países socialistas.¹¹ Independentemente da autoria da ideia, o fato é que a Resolução 20 (XXXVI), de 19 de fevereiro de 1980, pela qual a CDH criou o Grupo sobre Desaparecimentos, foi apresentada pelo Iraque, tendo como copatrocinadores Chipre, Iugoslávia, Senegal, Irã e Costa Rica, e foi adotada por consenso.

Composto por cinco membros, designados pelo Presidente da Comissão, a título individual, o Grupo recebeu a incumbência de “examinar questões concernentes ao desaparecimento forçado ou involuntário de pessoas” (parágrafo operativo 1º), sendo para isso autorizado a “buscar e receber informações de governos, organizações intergovernamentais, organizações humanitárias e outras fontes confiáveis” (operativo 3º). Ao definir seus métodos de trabalho, o grupo foi convidado “a ter em mente a necessidade de ser capaz de reagir de maneira efetiva diante das informações que lhe cheguem e a realizar seu trabalho com discrição” (operativo 6º).

A redação do parágrafo operativo 1º, relativamente vaga, resultou da conciliação de posições entre delegações maximalistas que pretendiam atribuir ao Grupo de Trabalho meios concretos de ação em defesa dos indivíduos desaparecidos e minimalistas, arraigadas à nação tradicional de soberania que não desejavam mais do que estudos sobre as situações. Foi essa imprecisão que permitiu ao grupo ponderável autonomia na definição de seus métodos de trabalho.

O Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários reúne-se regularmente três vezes ao ano e tem procurado esclarecer casos antigos e recentes. Nos casos atuais, quando uma comunicação parece requerer atuação imediata, seu Presidente, através do

¹¹ David KRAMER e David WEISSBRODT, *The Commission on Human Rights and the Disappeared*, pp. 18-33, *Human Rights Quarterly*, Baltimore, Vol. 7, nº 1, The Johns Hopkins University Press, Fev. 1981.

chamado “procedimento de ação urgente”, expede pedido de esclarecimento ao governo envolvido. Esse tipo de cobrança, enviada e reiterada, ainda que em período intersessional, constituíram o primeiro sistema de atuação rotineira por órgãos das Nações Unidas diante de violações de direitos humanos em qualquer país. Os métodos de trabalho do Grupo incluem desde correspondência postal e entrevistas, a missões de inspeção e assistência aos países que com elas concordam. Nos relatórios anualmente submetidos à CDH o Grupo relaciona as consultas enviadas, as respostas obtidas, os casos esclarecidos e os casos pendentes, ressaltando o caráter humanitário do trabalho desenvolvido e evitando passar julgamento sobre as situações.

Na esteira da experiência adquirida com o tema dos desaparecimentos, a criação seguinte da CDH, em termos de acompanhamento temático, foi a do **Relator Especial sobre Execuções Sumárias ou Arbitrárias**, pela Resolução 1982/29.

A expressão “execuções sumárias ou arbitrárias” é utilizada nas Nações Unidas com duas acepções distintas. A primeira diz respeito à aplicação da pena de morte pelos Estados sem o cumprimento das obrigações internacionalmente reconhecidas, tais como o direito a julgamento justo e imparcial, o direito a recurso contra a sentença, a possibilidade de apelar por perdão ou comutação da pena. A segunda acepção refere-se a execuções extrajudiciais ou extralegais, qualificadas pelo Sexto Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes como “assassinato cometido ou tolerado pelos governos”.

Tal como verificado com o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos, o relator Especial para Execuções Sumárias ou Arbitrárias teve seus métodos de trabalho desenvolvidos e aperfeiçoados com a prática, após enfrentar muitas críticas de governos que se consideravam ofendidos por serem mencionados nos relatórios circulados. Conta ele, hoje, também com um “procedimento de ação urgente”, sobretudo com vistas a evitar a consumação de execuções previsíveis. Em comunicação direta com os governos envolvidos, o Relator solicita, conforme o caso: a) a suspensão da execução de penas de morte judicialmente impostas e esclarecimentos sobre as salvaguardas existentes; b) proteção policial e outras para pessoas ameaçadas; c) proteção para parentes e testemunhas de execução extrajudicial; d) informações sobre investigações e medidas tomadas para apuração de responsabilidade e punição dos culpados.

Com seu mandato continuamente renovado, o Relator Especial para Execuções Sumárias ou Arbitrárias também faz parte do instrumental semipermanente de acompanhamento dos direitos humanos pela ONU.

Criada na CDH pela Resolução 1985/33, de 13 de março de 1985, a figura do **Relator Especial sobre a Tortura** foi, de início, objetada por países que nela declaravam ver uma duplicação de funções com o Comitê contra a Tortura - órgão de verificação da Convenção contra a Tortura. Na realidade, as funções do Relator e as do Comitê diferem em forma, substância e jurisdição.

Pelo parágrafo operativo 3º da Resolução 1985/33, o Relator era instruído a adotar atitude ativa, buscando e recebendo informações de governos, agências especializadas, organizações intergovernamentais e ONGs e, pelo operativo 6º, a ter em mente “a necessidade de estar apto a reagir de maneira efetiva diante das informações verossímeis e confiáveis que cheguem a seu conhecimento”, bem como a realizar seu trabalho com discrição. Sua função é, pois, de investigar denúncias específicas de torturas e procurar evitar sua ocorrência ou repetição em casos determinados. Ao Comitê contra a Tortura incumbe primordialmente

verificar a adequação da legislação e das práticas dos Estados-Partes às regras estabelecidas na Convenção. Enquanto o Relator Especial tem liberdade para recorrer às fontes confiáveis de sua escolha e para adotar procedimentos de ação urgente junto aos governos envolvidos, com objetivo de socorrer as possíveis vítimas, o Comitê, ao ser acionado por queixas interestaduais ou individuais, necessita usar critérios mais rigorosos de admissibilidade, sobretudo o do esgotamento dos recursos internos. Do ponto de vista da jurisdição, o Comitê contra a Tortura somente atua sobre os Estados-Partes da Convenção; o Relator Especial, não sendo constituído por instrumento jurídico, atua, na prática, como os demais relatores temáticos da CDH, sobre qualquer Estado.

De todos os mecanismos de controle temático, existentes no âmbito da CDH, os três acima examinados têm sido, até agora, os mais importantes. **São eles, também, os que mais têm cobrado ações e informações do governo brasileiro** a respeito dos assassinatos de menores, de ameaças a testemunhas de homicídios, de brutalidade contra pessoas detidas, de atos de violência e assassinatos contra líderes rurais, indígenas e militares de movimentos da sociedade civil. O Grupo de Trabalho sobre desaparecimentos mantém em seus registros cerca de 30 casos ocorridos durante o regime militar, a respeito dos quais aguarda esclarecimentos (alguns casos, antes constantes do registro, foram eliminados pela identificação de ossadas do cemitério de Perus, em São Paulo). O Relator Especial para Execuções Sumárias, ao ter seu mandato renovado na última sessão da CDH, recebeu instrução para acompanhar com atenção prioritária os assassinatos de crianças.

Além desses três principais mecanismos temáticos, vários outros congêneres têm sido criados, com maior ou menor repercussão, para monitorar violações tais como a intolerância religiosa, a venda de crianças e a prostituição infantil, e, até, o “uso de mercenários como meio de violação de direitos humanos e para impedir o exercício do direito dos povos à autodeterminação”. Na última sessão da CDH, evidenciando o fortalecimento desse tipo de controle, foi decidida a criação de relatores especiais sobre a **liberdade de opinião e de expressão** e as **formas contemporâneas de racismo, discriminação racial e xenofobia** - de particular relevância face ao recrudescimento desses fenômenos, sobretudo na Europa. Decidiu-se, ainda, considerar a designação, em 1994, de um relator especial para a **violência contra a mulher**, levando em conta o trabalho sobre a matéria da Comissão sobre a Situação da Mulher e os resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos. Como a Conferência de Viena deu grande relevo aos direitos da mulher, louvando expressamente essa recomendação da CDH, é de se esperar que, na sessão de 1994, o relator especial para o tema seja constituído.

Vencidas as resistências iniciais à sua criação e ao seu funcionamento, os relatores especiais e grupos de trabalho temáticos constituem hoje instrumentos regulares do trabalho de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas, não se registrando mais, salvo raras exceções, gestos de rejeição ou recusas expressas para o fornecimento dos esclarecimentos por eles solicitados, com base no princípio da não intervenção. Por seu caráter não seletivo, os mecanismos de monitoramento temático - diferentemente do que ocorre com os relatores para situações específicas - são encarados como elementos construtivos da cooperação, determinada no Artigo 56, para a promoção universal do respeito e da observância dos direitos humanos, prevista no Artigo 55, c., da Carta das Nações Unidas.

A Comissão dos Direitos Humanos é órgão intragovernamental, composto por 53 países, eleitos pelo ECOSOC para mandatos de três anos. Eleito pela primeira vez em 1977, o Brasil tem logrado manter-se na Comissão desde 1978 em reeleições

sucessivas. Na qualidade de membro, participou e continua a participar de todas as atividades destinadas a reforçar a proteção internacional dos direitos humanos.

Havendo os recentes incidentes da Candelária, de Vigário Geral e dos ianomâmis na aldeia de Haximu mobilizado enormemente as atenções internacionais sobre a situação brasileira, esta será, muito provavelmente, objeto de referências incisivas na próxima sessão da Comissão dos Direitos Humanos, em fevereiro/março de 1994, sobretudo se as medidas já adotadas em níveis federal e estadual para punir os responsáveis não tiverem gerado resultados concretos e visíveis até então. As consequências poderão ser delicadas.

III. Controle e tutela

O sistema universal de proteção dos direitos humanos acima descrito, juntamente com os sistemas regionais mais desenvolvidos, europeu e interamericano - não examinados neste estudo - constituem, em seu conjunto, o que se poderia chamar de **regime autorizado** de controle sobre os Estados. Tendo sido construídos gradativamente pelos órgãos competentes das Nações Unidas, da OEA e da Comunidade Europeia para funcionar sobre os países integrantes dessas organizações, não se lhes pode negar legitimidade. A prática demonstra, aliás, que até os mecanismos mais polêmicos da CDH, os relatores especiais para situações, conquanto repudiados pelos países-alvos num primeiro momento, tendem, com o passar do tempo, a receber cooperação dos governos em questão e a ser por eles valorizados. Tornam-se, com frequência, importantes adjutórios desses governos, seja na divulgação dos esforços internos realizados para a regularização da respectiva situação, seja para a obtenção de assistência internacional com esse objetivo. Tal evolução foi claramente verificável nos casos dos Relatores Especiais para o Chile, o Afeganistão, El Salvador, a Romênia e a Albânia pós-comunismo.

Em paralelo ao regime autorizado e coletivo da proteção dos direitos humanos, as ONGs e alguns governos compõem outros sistemas de controle não autorizados, de legitimidade variável, mas nem por isso menos atuantes.

No que diz respeito às ONGs, ninguém contestaria hoje a seriedade e o valor de uma “Amnesty Internacional”, de enorme influência inclusive junto aos órgãos competentes das Nações Unidas, e cuja força persuasória foi decisiva até na elaboração de instrumentos jurídicos como a Convenção sobre a Tortura e a constituição de mecanismos temáticos como o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos. Quase no mesmo nível situam-se outras organizações influentes como a “Human Rights Watch” (com seus desdobramentos pelos vários continentes) ou a Comissão Internacional de Juristas. Pelo caráter não seletivo de seu trabalho em defesa das vítimas de violações no Terceiro, no ex-Segundo e no Primeiro Mundos, e pela ressonância que obtêm nas sociedades nacionais, gozam elas de peso moral extraordinário, na prática superior ao dos mecanismos da ONU. Sua legitimidade é fruto, pois, de sua atuação. A elas, e às ONGs dedicadas aos direitos humanos e à assistência humanitária em geral, os governos reunidos na Conferência Mundial, em junho último, conferiam nova autoridade ao reconhecerem, no Artigo 38 da Declaração de Viena, a importância de seu papel.

Os governos de países ocidentais, por sua vez, vêm exercendo cada vez mais atividades de controle de direitos humanos em jurisdições de terceiros. Desde a Administração Carter, o Departamento de Estado norte-americano submete ao Congresso, anualmente, relatórios sobre a situação dos direitos humanos em diversos países, relatórios estes que orientariam a concessão ou não de assistência econômica pelos Estados Unidos. O

Parlamento Europeu também prepara relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos no mundo e vem fazendo recomendações à Comunidade Europeia para a inclusão de “cláusulas de direitos humanos” nos acordos comerciais e de assistência a terceiros países. Com tais cláusulas, a Comunidade disporia de fundamento jurídico para subordinar o cumprimento de tais acordos, por sua parte, ao respeito aos direitos humanos pela contraparte.

A propósito do Brasil, o Parlamento Europeu vem-se pronunciando com frequência sobre o assassinato de crianças, e recomendando à Comunidade que condicione o relacionamento econômico à obtenção de melhoras significativas na situação dos menores carentes brasileiros. Nos Países Baixos, desde 1991 é feita uma campanha sistemática nas escolas primárias, pelas quais os estudantes neerlandeses são incentivados a escrever cartões ao Embaixador do Brasil a propósito das crianças de rua. Na Câmara dos Comuns, em Londres, um “grupo interparlamentar para a situação das crianças de rua” monitora o problema em todo o mundo, inclusive em nossas cidades. Nos Parlamntos canadense, australiano e escandinavo, no Gabinete francês e no Congresso norte-americano são frequentes as manifestações sobre questões de direitos humanos brasileiros. Toda essa movimentação internacional tem-se intensificado ultimamente, em vista, sobretudo, de incidentes como os da Candelária e de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, da Casa de Detenção de Carandiru, em São Paulo, e dos índios ianomâmis, em Haximu.

O problema com essas atitudes governamentais, assim como com o trabalho de algumas ONGs do Primeiro Mundo, é sua seletividade. Tão incisivos no que tange a terceiros, esses governos e essas ONGs raramente se manifestam tão claramente sobre problemas de seus principais vizinhos e parceiros, ou sobre violações nas órbitas nacionais respectivas. Mais ainda, buscam para os terceiros países sanções não previstas nos instrumentos internacionais, jurídicos ou assemelhados, que tenderiam a penalizar sociedades inteiras, inclusive as mais democráticas.

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos construído pelas Nações Unidas tem caráter complementar e subsidiário. A responsabilidade primeira permanece com os Estados. Salvo casos excepcionalíssimos decorrentes de situações bélicas, envolvendo ameaças à paz e à segurança internacionais, de Competência do Conselho de Segurança, o sistema é necessariamente cauteloso em relação às soberanias nacionais. Tem ele atividades de **supervisão e controle**, mas não de **tutela**. E a tutela internacional dos direitos humanos, conforme observa Norberto Bobbio, somente existirá quando uma jurisdição internacional se sobrepuser às jurisdições nacionais, de tal forma que as garantias deixem de funcionar **dentro** dos Estados, e sim, se necessário, **contra** os Estados.¹²

Para que a jurisdição internacional referida por Bobbio pudesse concretizar-se, seria imprescindível uma mudança qualitativa na natureza da comunidade internacional existente e, conseqüentemente, nas relações internacionais. Por mais que o idealismo e a utopia tenham auxiliado o estabelecimento do sistema de proteção dos direitos humanos na ONU, os Estados ainda interagem principalmente movidos por interesses, em relações de poder. Uma jurisdição internacional legítima requereria um ordenamento internacional equânime e democrático, muito distante da realidade atual.

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos saiu fortalecido da Conferência de Viena. Esta não chegou, porém, a criar o “direito cosmopolita” vislumbrado por Kant, capaz de garantir tais direitos em qualquer parte do mundo. Assim sendo, as

¹² Norberto Bobbio, **A Era dos Direitos**, pp. 25-47, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

condicionalidades nessa esfera propostas ou impostas por alguns governos à cooperação econômica em tempos de paz são uma tentativa de tutela não respaldada pelo direito ou pelos instrumentos e mecanismos das Nações Unidas. E ainda mais discricionárias e injustas se afiguram quando contempladas contra governos democráticos de sociedades complexas. Ainda assim representam um dado tendencial importante, que não pode ser desconsiderado.

IV. A política brasileira de direitos humanos

Com a consolidação das liberdades fundamentais e das instituições democráticas no país, mudou substancialmente a política brasileira de direitos humanos. Após longo período de suspicácia com relação ao trabalho internacional de monitoramento, e de desconfianças mútuas entre autoridades governamentais e ONGs, o governo passou a pautar sua atuação na matéria pela transparência. As denúncias passaram a ser examinadas com objetividade, servindo até, muitas vezes, como elemento de apoio para a obtenção de ações dos responsáveis em primeira instância. As entidades representativas da sociedade civil têm sido regularmente incluídas em órgãos formuladores de projetos incidentes na área dos direitos humanos, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), e nas atividades de promoção e controle do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). Com os órgãos internacionais competentes, com as principais ONGs e as autoridades estrangeiras, vem o governo mantendo diálogo franco. O ânimo construtivo e o espírito transparente dessa política traduzem-se, ainda, do ponto de vista jurídico, pela adesão do Brasil a todos os Pactos e Convenções internacionais relevantes sobre a matéria.

As posições transparentes e cooperativas do governo, aliadas à sua capacidade de interlocução positiva com países dos mais diversos quadrantes, conferiram ao Brasil atribuição honrosa e delicada em junho último, em Viena. Sem que houvesse pleiteado tal cargo, foi ele, na pessoa do Embaixador Gilberto Vergne Saboia, Representante Permanente Adjunto brasileiro junto às Nações Unidas em Genebra, escolhido pela comunidade internacional para a presidência do Comitê de Redação da Conferência Mundial de Direitos Humanos.

A Declaração de Viena, redigida e adotada sob condução brasileira, fortalece o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Esse tenderá, por sua vez, a exigir, ainda mais incisivamente, ações do governo e da sociedade a respeito da situação dos direitos humanos no país, inclusive a propósito dos direitos econômicos e sociais. Ao reiterar a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos, a Declaração de Viena abre as portas à introdução de mecanismos de controle também nessa esfera. Tal abertura se ajusta, aliás, à emergência do desenvolvimento social como outro “tema global” da atualidade.¹³

Nesse contexto, ganha ainda maior premência a necessidade interna de priorização absoluta dos esforços do governo e da sociedade para a erradicação da fome e da miséria no País, pois nada justificará aos olhos do mundo a persistência de 32 milhões de indigentes no seio da 9ª maior economia. Na esfera dos direitos civis, pessoais e judiciais, aumentam ainda mais as responsabilidades de Administração, nos níveis federal, estadual e municipal, assim como da Magistratura, para curvar a impunidade dos violadores e impedir a brutalização da

¹³ Na sequência das Conferências convocadas pela ONU sobre os chamados “temas globais” - após a Rio-92, sobre meio ambiente e desenvolvimento, a Conferência de Viena sobre direitos humanos, e a Conferência do Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento - está prevista a realização em Copenhague, em 1995, de uma Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social.

sociedade brasileira. Esperamos, pois, que os mais recentes episódios de violência no país, que tanto chocaram a opinião pública internacional e brasileira, constituam uma efetiva catarse de nossa sociedade, capaz de sanear as instituições e corporações maculadas. E que o programa de erradicação da fome e da miséria, liderado por personalidades como o sociólogo Herbert de Souza e o Bispo Dom Mauro Morelli, tenha os efeitos desejados para assegurar verdadeira cidadania às gigantescas massas de brasileiros que sobrevivem na penúria absoluta.

Num mundo interligado por sistemas de comunicações imediatas, onde não mais se interpõem como filtros da percepção os esquemas cognitivos das ideologias da Guerra Fria, a imagem externa de qualquer país é reflexo, ainda que às vezes distorcidos, da realidade dos fatos, frequentemente dolorosos.

Se for correta a avaliação Kantiana de que a liberdade é o maior de todos os direitos, o Brasil de hoje conta com esse importante elemento em seu ativo. Nas palavras do Ministro da Justiça, em sua alocução de abertura do debate-geral plenário da Conferência de Viena, “Vivemos atualmente em nosso país período de amplas liberdades, jamais igualadas, talvez, em nossa história e poucas vezes atingidas em outras sociedades”.

A liberdade é, sem dúvida, conquista inigualável do Brasil democrático atual, merecedora de orgulho e cultivo. Ela sozinha não é, porém, suficiente para assegurar ao país a plenitude do Estado de Direito.

Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)

Antônio Augusto Cançado Trindade*

A. O Processo Preparatório da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1990-1993)

I. Antecedentes: A I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968)

No transcurso do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, com a participação de 84 países e a presença de representantes de diversas organizações internacionais, assim como organizações não governamentais (ONGs). A Conferência adotou a célebre Proclamação de Teerã, uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência de proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas, além de 29 resoluções sobre questões diversas. O **Ato Final** da Conferência de Teerã reproduziu, ademais, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Conferência, mensagens especiais a ela enviadas, e as declarações dos *rapporteurs* de suas Comissões I e II¹. Dentre as resoluções adotadas, algumas merecem destaque especial por sua transcendência; a saber, as Resoluções XXII (sobre a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos), VIII (sobre a realização universal do direito à autodeterminação dos povos), XVII (sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos), XXI (sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais), III, IV, VI e VII (sobre a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial), IX (sobre os direitos da mulher), X (sobre regras-modelo de procedimento para órgãos de supervisão de violações de direitos humanos), XX (sobre educação em matéria de direitos humanos), e XIXI (sobre os direitos humanos em conflitos armados)².

Reconhece-se hoje que a grande contribuição da Conferência de Teerã tenha consistido no tratamento e reavaliação **globais** da matéria, o que propiciou o reconhecimento e asserção, endossados por resoluções subsequentes da Assembleia Geral das Nações Unidas, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos. Algumas resoluções adotadas pela Conferência (e.g., as Resoluções XXI, sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; XXII, sobre a adesão universal aos instrumentos internacionais de direitos humanos; IX, sobre os direitos da mulher; XII, sobre o analfabetismo; XVII, sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos; e XX, sobre educação em matéria de direitos humanos)³ referem-se à promoção da observância e gozo universais dos direitos humanos, tomam os direitos civis e políticos e econômicos e sociais e culturais em seu conjunto, e avançam assim um enfoque essencialmente globalista da matéria.

* Ph.D (Cambridge), Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco, Juiz *ad hoc* da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Membro do Conselho Diretor do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Membro do Instituto Internacional de Direito Humanitário, Diplomado do Instituto Internacional de Direitos Humanos (Estrasburgo), Membro da Delegação do Brasil à Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), Ex-Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (1985-1990).

¹ United Nations, Final Act of the International Conference on Human Rights (Teheran, 22 April to 13 May 1968), New York, U. N., 1968, Documento A/CONF. 32/41, pp. 1-61.

² Cf. *ibid.*, pp. 6-18.

³ Cf. *ibid.*, pp. 10, 12, 14 e 16-17.

Foi, no entanto, a Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos, adotada pelo plenário da I Conferência Mundial de Direitos Humanos em 13 de maio de 1968, a que melhor expressão deu a esta nova visão da matéria, constituindo-se em um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos. A referida Proclamação de Teerã, ao voltar-se a todos os pontos debatidos na Conferência e consignados nas resoluções adotadas (*supra*), advertiu, por exemplo, para as “denegações maciças dos direitos humanos”, que colocavam em risco os “fundamentos da liberdade, justiça e paz no mundo” (§ 11), assim como para a “brecha crescente” entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que impedia a realização dos direitos humanos na “comunidade internacional” (§ 12).

A referida Proclamação propugnou pela garantia, pelas leis de todos os países, a cada ser humano, da “liberdade de expressão, de informação, de consciência e de religião”, assim como do “direito de participar na vida política, econômica, cultural e social de seu país” (§ 5º). Propugnou, ademais, pela implementação do princípio básico da não discriminação, consagrado na Delegação Universal e em tantos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como uma “tarefa da maior urgência da humanidade, nos planos internacional assim como nacional” (§ 8º). Referiu-se, também, ao “desarmamento geral e completo” como “uma das maiores aspirações de todos os povos” (§ 19), e não descuidou de lembrar as aspirações das novas gerações por “um mundo melhor”, no qual se implementem plenamente os direitos humanos (§ 17).

Ponderou, ainda, a Proclamação de Teerã que, muito embora as descobertas científicas e os avanços tecnológicos recentes tivessem aberto amplas perspectivas de progresso econômico, social e cultural, tais desenvolvimentos podiam, no entanto, pôr em risco os direitos e liberdades dos seres humanos, requerendo assim atenção contínua (§ 18). Mais do que qualquer outra passagem da Proclamação de Teerã, foi o seu parágrafo 13 o que melhor resumiu a nova visão da temática dos direitos humanos ao dispor: - “Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível”⁴.

Essa asserção de uma nova visão, global e integrada, de todos os direitos humanos, constitui, a nosso ver, a grande contribuição da I Conferência Mundial de Direitos Humanos para os desenvolvimentos subsequentes da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da inter-relação ou indivisibilidade dos direitos humanos, retomada pela célebre Resolução 32/130 de 1977 da Assembleia Geral das Nações Unidas e endossada pelas subsequentes Resoluções 39/145, de 1984, e 41/117, de 1986, da mesma Assembleia Geral, - tese esta que desfruta hoje de aceitação virtualmente universal.

II. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)

1. Convocação e Objetivos

Decorridas pouco mais de duas décadas desde a adoção da Proclamação de Teerã, voltou a Organização das Nações Unidas a sentir a necessidade de proceder a uma nova avaliação global da matéria, particularmente para examinar os avanços já logrados e identificar os rumos apropriados a seguir, neste final de século, de modo a assegurar o aperfeiçoamento e o fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos. Com o

⁴ Texto da Proclamação de Teerã in: U. N., *Final Act...*, *op. cit. supra* nº (1), pp. 3-5.

fim da Guerra Fria, alcançamos um momento altamente significativo da história contemporânea, em que pela primeira vez se veio a formar um cenário internacional propício à construção de um novo consenso mundial baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento humano. Em consequência, abrem-se novas possibilidades para um papel mais ativo das Nações Unidas nas relações internacionais em prol da manutenção da paz, da sustentabilidade do desenvolvimento, da defesa da democracia e da observância dos direitos humanos.

Para a formação desse novo quadro internacional, contribuíram importantes eventos em distintas regiões do globo. De particular relevância foram as extraordinárias mudanças desencadeadas em ritmo vertiginoso no Leste Europeu a partir de 1989, gerando, como já indicado, o fim da Guerra Fria; a estes se há de acrescentar a reunificação da Alemanha. Em outros continentes, mesmo antes de 1989, hão de ser lembrados, e.g., os ventos de democratização em diversos países latino-americanos e em alguns países africanos, e as graduais mudanças iniciadas na China. Assim, no ano de 1993, pela primeira vez desde 1948, se poderá realizar uma reavaliação global da proteção internacional dos direitos humanos na era pós-Guerra Fria.

Assim, definitivamente, não chegamos ao fim da história, uma vez que, nos anos que nos conduzem ao século XXI, ainda há um longo caminho a percorrer. O que parece ocorrer é que as ideologias abrangentes hoje não mais conseguem mobilizar a opinião pública como o logravam há cerca de trinta anos. Mas este é um momento na história. É certo, como veremos mais adiante, que, ao otimismo com que se decidiu convocar a II Conferência Mundial de Direitos Humanos para 1993, seguiu-se uma profunda preocupação com a eclosão de conflitos internos e o surgimento de novos obstáculos à realização dos direitos humanos (cf. *infra*). Nem por isso tem se desvanecido a consciência da universalidade dos direitos do ser humano. Quem poderia prever, por exemplo, a emergência e consolidação, a partir da Declaração Universal de 1948 e dos dois Pactos de 1966 e da Conferência de Teerã de 1968, e da Conferência e Declaração de Estocolmo de 1972 e da Conferência e Declaração do Rio em 1992, de novos valores globais⁵, como os da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, respectivamente, que hoje gozam de aceitação virtualmente universal?

A própria expansão considerável da proteção internacional dos direitos humanos nos últimos anos veio a requerer uma reavaliação de seus rumos. Premida também por esta necessidade, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 45/155, de 18 de dezembro de 1990, decidiu convocar uma nova Conferência Mundial de Direitos Humanos, a realizar-se em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993. Os objetivos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, consignados na Resolução 45/155 (§ 1º), são os seguintes: primeiro, rever e avaliar os avanços no campo dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal de 1948, e identificar os meios de superar obstáculos para fomentar maior progresso nesta área; segundo, examinar a relação entre o desenvolvimento e o gozo universal dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como dos direitos civis e políticos; terceiro, examinar os meios de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; quarto, avaliar a eficácia dos mecanismos e métodos dos direitos humanos das Nações Unidas; quinto, formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos; e sexto,

⁵ Sobre a globalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, cf. A. A. Cançado Trindade, Direitos Humanos e Meio Ambiente - Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional, Porto Alegre, S. A. Fabris Ed., 1993, pp. 41-51.

formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos.

2. Os Trabalhos Preparatórios

Estabelecido o Comitê Preparatório da II Conferência Mundial (parágrafo segundo da Resolução 45/155), aberto a todos os Estados-membros das Nações Unidas ou das agências especializadas, com a participação de observadores, realizou ele sua primeira sessão em Genebra, de 9 a 13 de setembro de 1991. Na ocasião, o Comitê Preparatório decidiu: programar para sua segunda sessão a consideração da agenda provisória e do projeto de regulamento da Conferência Mundial (e documentação pertinente); recomendar à Assembleia Geral o levantamento de recursos especiais para possibilitar a participação de representantes dos países menos desenvolvidos; e recomendar a convocação de Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial⁶. Assinalou-se, ainda na primeira sessão do Comitê Preparatório, que três importantes elementos poder-se-iam esperar do processo da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, a saber: primeiro, a reafirmação dos padrões internacionais proclamados e adotados pelas Nações Unidas (e a coordenação entre os instrumentos coexistentes); segundo, a busca da aplicação universal dos tratados básicos de direitos humanos das Nações Unidas (encorajando os Estados que ainda não o fizeram a ratificarem tais tratados preferivelmente antes de 1993); e terceiro, buscar uma implementação - internacional e nacional - mais eficaz dos direitos humanos (com atenção especial a questões como a eliminação da discriminação e a melhoria da qualidade de vida da população)⁷.

A segunda sessão do Comitê Preparatório realizou-se em Genebra, de 30 de março a 10 de abril de 1992, com a presença de representantes de 125 Estados e de 77 ONGs com *status* consultivo junto ao ECOSOC. A questão da agenda provisória da II Conferência Mundial foi objeto de prolongadas consultas informais, sem que se tivesse chegado a uma decisão a respeito. Decidiu-se, no entanto, recomendar à Assembleia Geral o projeto de regulamento da Conferência, e solicitar ao Secretário Geral a preparação de uma compilação das recomendações das diversas “reuniões-satélites” (acadêmicas e outras) voltadas ao processo preparatório da Conferência Mundial. Confirmou-se a realização de três Reuniões Preparatórias Regionais, respectivamente, do Grupo Africano (ainda em fins de 1992), do Grupo Latino-Americano e Caribenho e do Grupo Asiático (no início de 1993). Ao final da segunda sessão do Comitê Preparatório, ficou pendente a questão da participação nas Reuniões Regionais das ONGs com *status* consultivo junto ao ECOSOC; decidiu-se, no entanto, permitir órgãos nacionais de direitos humanos assistirem à Conferência Mundial como observadores⁸.

⁶ Cf. U. N., Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (First Session), Documento A/CONF. 157/PC/13, de 20/09/1991, pp. 1-13.

⁷ Intervenção do então Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. J. Martenson), in: U. N. Centre for Human Rights, Human Rights Newsletter, 1992, vol. 4, nº 4, pp. 1-2.

⁸ Cf. U. N., Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Second Session), Documento A/CONF. 157/PC/37, de 07/05/1992, pp. 1-40, e cf. pp. 14-17 para a proposta de planos de ação nacional.

3. A Formação da Agenda Temática

A esta altura, alguns temas já emergiam como prioritários e merecedores de atenção especial. Uma sistematização de estudos e documentação para a Conferência Mundial, preparada pelo Secretário-Geral (em março de 1992) à luz dos objetivos da Conferência (*supra*), destacou as seguintes prioridades: a relação entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento (a abranger a implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, o impacto da pobreza no gozo dos direitos humanos, a participação popular e o fortalecimento das instituições democráticas); as medidas nacionais de implementação (legislativas, judiciais e administrativas) dos direitos humanos; os métodos de seguimento da atuação dos órgãos de supervisão internacionais; a relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; o princípio básico da igualdade e o problema da discriminação contra os grupos vulneráveis (a abarcar as minorias, os povos indígenas e tribais, os direitos da criança, o problema da discriminação em razão do gênero, a pobreza, o analfabetismo e as disparidades econômicas); as ameaças à democracia e os conflitos internos envolvendo situações de emergência; a administração da justiça e o Estado de Direito; e programas de treinamento e educação em direitos humanos⁹.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por sua vez, recomendou que o Comitê Preparatório da Conferência Mundial mantivesse em mente o tema da inter-relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, assim como a “igual importância e indivisibilidade de todas as categorias de direitos humanos”¹⁰ (Resolução 1991/30). O Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas, a seu turno, em Carta-circular de 22 de julho de 1992 às Missões Permanentes dos Estados-membros sediados em Genebra, assinalou, como Secretário-Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos, a importância da formulação de programas concretos no campo da educação em direitos humanos, insistiu na “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos e exortou os Estados a que lograssem um maior grau de cooperação internacional em favor dos direitos humanos¹¹. Ademais, em carta aberta às ONGs, o Secretário-Geral da Conferência Mundial comentou que as ONGs, pela sua própria natureza, liberdade de expressão e movimento, e flexibilidade de ação, têm exercido e continuam a exercer uma função essencial de apoio e complementar à atuação das Nações Unidas no campo dos direitos humanos. Lembrou que as ONGs já se encontravam ativamente engajadas no processo preparatório da Conferência Mundial, sendo vital ao êxito da Conferência que prosseguissem em seus esforços em relação a cada tema a ser tratado na Conferência Mundial. Acrescentou que a função das ONGs na preparação da Conferência era dupla, a saber, informar o público mais amplo a respeito e detectar as necessidades e aspirações em matéria de direitos humanos em todo o mundo e assegurar que viessem estas a ser devidamente examinadas pela Conferência Mundial. Por fim, retomou o tema da intensificação de esforços na educação e capacitação no campo dos direitos humanos, uma vez que a proteção destes “não pode se separar de sua promoção e da prevenção de violações”; e destacou como possíveis objetivos a ser afirmados na Conferência Mundial a “ratificação universal dos Pactos e outros instrumentos básicos” de direitos

⁹ Cf. U. N., Report of the Secretary-General on Studies and Documentation for the World Conference, Documento A/CONF. 157/PC/20, de 26/03/1992, pp. 1-6.

¹⁰ Parágrafo 2º das recomendações em anexo à Resolução 1991/30, de 05/03/1991, da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas.

¹¹ Carta-circular do novo Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. A. Blanca), Documento G/SO-214 (21-2), de 22/07/1992, pp. 1-3.

humanos, e a “atribuição de pelo menos 0,5% do total de orçamentos de cooperação para o desenvolvimento a programas de direitos humanos”¹².

No processo preparatório da Conferência, alguns temas passaram claramente a receber um tratamento diferenciado ou ênfase especial. Assim, desde a primeira sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial (em setembro de 1991, *supra*), por exemplo, o Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC) avançou o critério de que, em seu entendimento, um grande tema da Conferência Mundial vindoura devia ser o da trilogia **direitos humanos/ democracia/ desenvolvimento**, o qual devia servir de “marco orientador” aos temas incluídos na Resolução 45/155 da Assembleia Geral; assim, segundo o GRULAC, cabia ressaltar a “inevitável vinculação dos aspectos jurídicos em matéria de direitos humanos com os temas do desenvolvimento e democracia”¹³.

Com efeito, o tema do **fortalecimento da democracia** tem figurado com destaque nos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial. Assim, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, mediante a Resolução 1992/51, de 3 de março de 1992, observou que, no contexto dos objetivos da Conferência Mundial expostos na Resolução 45/155 de 1990 da Assembleia Geral das Nações Unidas (*supra*), cabia dar atenção e destacar o tema do **desenvolvimento e fortalecimento do Estado de Direito** (*rule of law*), inclusive mediante o “estabelecimento de mecanismos que possam contribuir com assistência técnica e financeira substanciais a projetos operacionais relacionados com os direitos humanos em áreas como a aplicação da lei (*law enforcement*), a administração da justiça e outras” (§ 1º). Outro tema constantemente mencionado tem sido o da **distribuição contra grupos vulneráveis** (e.g., minorias, povos indígenas, trabalhadores migrantes, dentre outros); para a consideração deste tema têm sido lembrados, e.g., a condição da mulher (em vários países), as crianças, os trabalhadores migrantes, seus familiares, os povos indígenas, os refugiados e os *desplazados* internos¹⁴. O relatório (de maio de 1992) da segunda sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial contém referência expressa ao tema da proteção dos “direitos das minorias e outros grupos vulneráveis”¹⁵. Referências encontram-se, além disso, às “disparidades econômicas, pobreza, analfabetismo, conflitos internos envolvendo minorias”, ademais de “situações de emergência” e “ameaças à democracia”¹⁶.

O processo preparatório da Conferência Mundial tem contado, quanto ao conteúdo temático, com recomendações apresentadas tanto por governos quanto por ONGs. É alentador que determinados países (e.g., Austrália, Cuba, Jamaica, Luxemburgo - em nome dos 12 Estados-membros da CEE -, México, Noruega, Santa Fé, Senegal)¹⁷ tenham, em suas recomendações à Conferência, cuidado de ressaltar, e.g., a importância da universalidade dos direitos humanos e da inter-relação e indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos,

¹² Carta reproduzida in: U. N. Centre for Human Rights, *Human Rights Newsletter*, 1992, vol. 5, nº 1, pp. 1-2.

¹³ *Intervención del Jefe de la Delegación de Venezuela (...) en Nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe ante el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, Documento de 12/09/1991, pp. 1-3 (mimeografado, circulação interna).

¹⁴ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/20, de 26/03/1992, pp. 2-3; ONU, Documento A/CONF. 157/LACRM/1/Add. 1, de 10/12/1992, p. 9. Cf. também ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 7, de 28/01/1992, pp. 25-30.

¹⁵ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/37, de 07/05/1992, p. 15.

¹⁶ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/20, de 26/03/1992, p. 3.

¹⁷ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6, de 22/08/1991, pp. 4, 6, 8, 10, 13-14, 21-22 e 24; ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 5, de 10/09/1991, pp. 2-3.

sociais e culturais. A Comunidade Econômica Europeia (CEE), como tal, vinculou à universalidade (ratificação dos tratados existentes) e inter-relação e indivisibilidade de todos os direitos humanos o tema das relações entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento¹⁸.

Recomendações submetidas por ONGs reconhecidas como entidades consultivas têm-se referido, *inter alia*, ao tema da **erradicação da pobreza extrema**¹⁹; na verdade, esta última constitui uma violação da totalidade dos direitos humanos, afetando os seres humanos em todas as esferas de suas vidas, e revelando de modo marcante a indivisibilidade de seus direitos²⁰. A “dimensão coletiva” de determinados direitos humanos tem também sido lembrada, tanto por governos como por ONGs, que têm exemplificado com as relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente²¹. Há, pois, claras indicações que nos permitem crer que a temática em apreço tem espaço assegurado na agenda internacional dos direitos humanos dos próximos anos²². Cabe, ademais, breve referência ao fato de que diversos organismos internacionais têm também encaminhado recomendações e sugestões à Conferência Mundial, também o tendo feito sucessivas “reuniões-satélites” (acadêmicas e outras) da Conferência²³.

Os três Grupos Regionais (Africano, Latino-Americano e Caribenho, e Asiático), formados ao longo do processo preparatório da Conferência Mundial, propuseram, no decorrer da segunda sessão do Comitê Preparatório (março-abril de 1992), temas para consideração da Conferência de Viena. O Grupo Africano sugeriu os seguintes: aprimoramento da administração (da justiça) para fortalecer a observância dos direitos humanos; relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; novas formas de racismo, discriminação (e xenofobia e extremismo religioso) e outros obstáculos a superar; proteção dos direitos humanos de populações vivendo em territórios sob ocupação estrangeira²⁴. O Grupo Latino-Americano e Caribenho, a seu turno, propôs os seguintes: a pobreza; a administração da justiça; o direito ao desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; as novas formas de racismo e xenofobia; a proteção de grupos vulneráveis; o fortalecimento das instituições nacionais de direitos humanos; a instrução e capacitação em direitos humanos; a cooperação internacional em matéria de direitos humanos; os efeitos de características étnicas, culturais, religiosas,

¹⁸ CEE, Aide-Mémoire: Notas da Comunidade Europeia sobre a Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 20/08/1992, pp. 1-3 (mimeografado, circulação restrita).

¹⁹ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 2, de 22/08/1991, pp. 5, 11-13, 14 e 20.

²⁰ Cf. ibid., pp. 12-14. - Cf., sobre o tema, U. N., Human Rights and Extreme Poverty - Report of the Secretary-General, Documento E/CN. 4/Sub. 2/1991/38, de 27/05/1991, pp. 1-25.

²¹ Para os comentários dos governos, cf., e.g., ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6, de 22/08/1991, pp. 22, 19 e 24; para os comentários de ONGs, cf., e.g., ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 2, de 22/08/1991, pp. 5, 7 e 9; e, para a questão dos direitos humanos em um mundo multicultural, cf. comentários (de ONG) in ONU, Documento A/CONF. 157/PC/46, de 24/08/1992, pp. 4-6.

²² A. A. Cançado Trindade, La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América y el Caribe, *op. cit. infra* nº (41), pp. 54-55.

²³ A contribuição dos organismos internacionais e das “reuniões-satélites” da Conferência Mundial será objeto de um estudo futuro nosso sobre a matéria.

²⁴ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/34, de 09/04/1992, p. 1.

morais e sociais na aplicação de instrumentos internacionais de direitos humanos²⁵. Por fim, o Grupo Asiático propôs os seguintes: a pobreza; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente; os obstáculos à implementação dos direitos humanos, a relação entre os direitos humanos e o direito internacional humanitário com respeito à proteção de populações vivendo sob ocupação estrangeira; o terrorismo; a racionalização dos procedimentos dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; as estruturas e os sistemas sociais locais²⁶.

Em sua terceira sessão (Genebra, 14 a 18 de setembro de 1992), o Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos decidiu significadamente recomendar à Assembleia Geral que solicitasse ao Secretário-Geral das Nações Unidas que convidasse às Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial distintas categorias de ONGs, a saber: ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC, que “realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento” na região respectiva; e ONGs que “realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento” que tenham sua sede na região respectiva (com consulta prévia aos países da região), - que “designarão representantes devidamente acreditados para que participem na qualidade de observadores” nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial²⁷.

Ademais, o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, aprovado e anexado ao relatório da terceira sessão do Comitê Preparatório, determina que as ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC e “competentes na esfera dos direitos humanos”, e outras ONGs que “tenham participado nos trabalhos do Comitê Preparatório ou nas Reuniões Regionais poderão designar representantes devidamente acreditados por elas para participar como observadores na Conferência, em suas Comissões Principais e, quando proceda, em qualquer das Comissões ou Grupos de Trabalho, sobre questões que entrem no âmbito de suas atividades” (Artigo 66)²⁸. Esta significativa decisão sugere que doravante o tratamento da temática dos direitos humanos só deverá dar-se necessariamente mediante um diálogo franco e aberto entre os delegados governamentais, as ONGs e os especialistas na matéria, ou seja, um diálogo entre os governos e a sociedade civil.

O processo de formação da agenda temática da Conferência Mundial culminou com a adoção, pela própria Assembleia Geral das Nações Unidas, da Resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992, mediante a qual aprovou tanto o Regulamento Provisório como a Agenda Provisória da Conferência Mundial de Direitos Humanos recomendados pelo Comitê Preparatório (parágrafos 3º e 6º, respectivamente). A Agenda Provisória da Conferência Mundial, tal como aprovada pela Assembleia Geral, contempla, em seus itens substantivos, um debate geral sobre o progresso alcançado no campo dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948, os obstáculos a serem superados, as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização de todos os direitos humanos, incluindo os de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis (itens 9 e 11). Programa, ademais, a consideração da relação entre o desenvolvimento, a democracia e o gozo universal de todos os

²⁵ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/25, de 17/03/1992, pp. 1-2.

²⁶ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/36, de 10/04/1992, pp. 1-2.

²⁷ U. N., Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Third Session), Documento A/CONF. 157/PC/54, de 08/10/1992, pp. 19 e 34-35.

²⁸ Ibid., pp. 19 e 34-35.

direitos humanos, tendo em mente a inter-relação e indivisibilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos (item 10). E prevê, enfim, recomendações para incrementar a cooperação internacional no campo dos direitos humanos; fortalecer a eficácia dos mecanismos e atividades das Nações Unidas; assegurar a universalidade, objetividade e não seletividade da consideração das questões de direitos humanos; e assegurar os necessários recursos financeiros e outros para as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos (item 12)²⁹.

4. As Reuniões Regionais Preparatórias

Uma nova etapa no processo preparatório da Conferência de Viena de Direitos Humanos inaugurou-se com a realização das Reuniões Regionais Preparatórias, naturalmente no espírito universal da Conferência Mundial. Cabe recordar, a esse respeito, que a Resolução 46/116 de 1992 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ao referir-se *inter alia* à convocação das Reuniões Regionais (§ 4º (IV)), reafirmou no preâmbulo a indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, e advertiu que “a promoção e proteção de uma categoria de direitos não deveria jamais eximir ou isentar os Estados da promoção e proteção de outra”.

A agenda das Reuniões Regionais Preparatórias, como não poderia deixar de ser, seguiu em linhas gerais o projeto de agenda da Conferência Mundial de Viena: desse modo, tais Reuniões avaliaram os resultados alcançados na promoção e proteção dos direitos humanos (e.g., ratificação dos tratados de proteção, função das instituições nacionais e das ONGs), identificaram os obstáculos persistentes, examinaram a relação entre os direitos humanos e a democracia e o desenvolvimento, tiveram presente a indivisibilidade dos direitos humanos, consideraram as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização dos direitos humanos particularmente de pessoas necessitadas de proteção especial (a mulher, a criança) ou pertencentes a grupos vulneráveis (e.g., *inter alia*, minorias, povos indígenas, refugiados e deslocados), examinaram os meios de melhor coordenar os mecanismos de proteção do sistema das Nações Unidas e dos sistemas regionais respectivos, assim como os meios de assegurar a cooperação técnica e financeira necessária ao fortalecimento da promoção e proteção dos direitos humanos³⁰. Passemos aos resultados concretos das três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial.

a) A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992)

A primeira dessas Reuniões, a Regional Africana, teve lugar em Túnis, de 2 a 6 de novembro de 1992, e nela se fizeram representar 42 Estados africanos, assim como numerosas ONGs. A referida Reunião adotou uma declaração e 14 resoluções, por consenso. A Declaração de Túnis, após evocar as principais mudanças ocorridas no cenário internacional, afirmou, muito significativamente, que “a natureza universal dos direitos humanos está fora de questão; sua proteção e promoção são dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais” (§ 2º). Ao referir-se à observância das “realidades históricas e culturais de cada nação” e das “tradições, padrões e valores de cada povo” (§ 5º), a Declaração de Túnis as situa em perspectiva apropriada, ao agregar (no mesmo § 5º) que “a observância e promoção dos direitos humanos constituem indubitavelmente um

²⁹ Cf. ONU, Documento A/CONF. 157/1, de 18/05/1993, pp. 1-2.

³⁰ Cf., a respeito, Anotações do Secretário Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos *in*, e.g., ONU, Documento A/CONF. 157/LACRM/1/Add. 1, de 10/10/1992, pp. 1-13.

interesse global” e um objetivo a ser perseguido por “todos os Estados”. E acrescenta, a seguir: “O princípio da indivisibilidade dos direitos humanos é sacrossanto. Os direitos civis e políticos não podem ser dissociados dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nenhum desses direitos econômicos, sociais e culturais. Nenhum desses direitos tem precedência sobre os demais” (§ 6º).

A Resolução AFRM/10 da Reunião Regional Africana reitera que os “direitos civis e políticos, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais, são interdependentes e indivisíveis” e “a realização de uma categoria desses direitos não deveria de modo algum ser promovida em detrimento de outra categoria de direitos” (preâmbulo). E a Resolução AFRM/14 insiste em que os “direitos civis e políticos não podem ser separados dos direitos econômicos, sociais e culturais ou dos direitos incorporados em outros instrumentos internacionais de direitos humanos” (§ 1º). A exemplo da Declaração de Túnis (*supra*), a Resolução AFRM/14, ao mesmo tempo em que reconheceu que a promoção e proteção efetivas dos direitos humanos deveriam levar em conta “as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade”, enfatizou “o princípio da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos”, assim como “a validade e universalidade dos direitos humanos”, que “devem ser protegidas e promovidas por todos” (preâmbulo). Por fim, três temas mereceram atenção especial da Reunião Africana, a saber: a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, e, em particular, a realização do direito ao desenvolvimento; a relação entre os direitos humanos e as situações humanitárias e a assistência pronta e eficaz aos refugiados e pessoas deslocadas na África; e a eliminação do *apartheid* e das novas formas de racismo, discriminação, xenofobia e extremismo religioso.

Do principal documento emanado da Reunião Regional Africana, a Declaração de Túnis, depreende-se que a universalidade dos direitos humanos não há de contrapor-se às particularidades histórico-culturais das nações; precisamente ao dar-lhes expressão, afiguram-se os direitos humanos como de caráter universal. A Declaração inclusive adverte para a “séria ameaça” aos “valores universais dos direitos humanos” perpetrada hoje pelas “novas formas de extremismo e fanatismo, de origem religiosa ou outra” (§ 9º). Não pode, pois, restar dúvida quanto à posição da Declaração de Túnis neste particular.

O mesmo entendimento prevaleceu no Seminário Africano sobre os Padrões Internacionais de Direitos Humanos e a Administração da Justiça, copatrocinado pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas e pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, realizado no Cairo, de 8 a 12 de julho de 1991. Ao concentrar-se em um problema que veio posteriormente a ser singularizado pela Declaração de Túnis, o da boa administração da justiça e independência do poder judiciário nos países africanos (§ 3º), o Seminário do Cairo (que contou com mais de 100 participantes de 38 Estados africanos) reconheceu igualmente a universalidade dos direitos humanos. Os debates do Seminário Africano esclareceram que, se bem que se fazia necessário “tomar em conta diferentes tradições e culturais”, nem por isso os padrões de direitos humanos deixavam de ser universais³¹. A “noção da universalidade dos direitos humanos” constituiu a tônica dos debates³², noção ou percepção esta que deveria orientar o exame de questões como a da igualdade na administração da justiça³³. A vindoura Conferência de Viena não devia, pois, ocupar-se de

³¹ U. N., African Seminar on International Human Rights Standards and the Administration of Justice (Cairo Seminar, July 1991), New York, U. N., 1992, p. 15, e cf. pp. 11, 23, 27-28 e 39.

³² *Ibid.*, pp. 43-44, e cf. pp. 19 e 32.

³³ *Ibid.*, p. 8.

“reconceitualizar” os direitos humanos, mas sim de focar os meios de fortalecer a implementação dos direitos humanos (inclusive em sua dimensão preventiva), as questões de direitos humanos que provavelmente preocuparão as gerações futuras (buscando para tratá-las conceitos e estratégias novos), a reestruturação e melhor coordenação dos mecanismos existentes³⁴. O próprio trabalho da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos - observou-se na ocasião - tem sido guiado pela “percepção de que os padrões de direitos humanos devem ser considerados universais”³⁵.

b) A Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha (San José de Costa Rica, janeiro de 1993)

A segunda das Reuniões Regionais, a Latino-Americana e Caribenha, realizou-se em San José de Costa Rica, de 18 a 22 de janeiro de 1993. Diferentemente da Reunião Africana, a Reunião da América Latina e do Caribe preferiu não adotar resoluções e, ao invés dessas, aprovar uma declaração mais extensa e detalhada, a Declaração de San José sobre Direitos Humanos. A Declaração enfatizou, sobretudo, a trilogia direitos humanos/democracia/desenvolvimento em seus distintos aspectos (preâmbulo e parágrafos 2º, 4º, 5º e 7º), deteve-se em grupos vulneráveis (parágrafos 16 e 27), singularizando, em particular, as crianças, a condição da mulher, os povos indígenas, os portadores de deficiências (a requererem inclusive uma convenção para a proteção de seus direitos), os trabalhadores migrantes, os idosos, os enfermos terminais (e.g., de AIDS) (parágrafos 13-15 e 17-20), e cuidou da despolitização do tema (preâmbulo e parágrafos 12 e 24) e da identificação dos obstáculos aos direitos humanos (parágrafos 10 e 21). A Declaração reafirmou a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos (§ 3º), com atenção especial ao domínio econômico e social (parágrafos 26-27).

Outros pontos da Declaração de San José merecem destaque, como, e.g., a ênfase no fortalecimento da democracia e do Estado de Direito (parágrafos 5º e 28), assim como na prevenção de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos (§ 11). A Declaração Latino-Americana e Caribenha reconheceu a importância da coordenação entre os mecanismos do sistema interamericano de proteção e os das Nações Unidas (§ 22), e houve por bem referir-se expressamente ao processo de consolidação da paz em El Salvador (§ 23); significativamente, a Declaração endossou a proposta de que a Conferência Mundial considere a possibilidade de solicitar à Assembleia Geral um estudo sobre a factibilidade do estabelecimento de um Comissariado Permanente das Nações Unidas para os Direitos Humanos (§ 25). Persistiu, porém, uma lacuna na Declaração de San José quanto aos temas dos refugiados e deslocados, e das situações de direito humanitário.

Cabe um registro da intervenção do Secretário Geral Adjunto de Direitos Humanos das Nações Unidas na sessão de abertura da Reunião de San José: nela ressaltou, e.g., a importância da concepção de “medidas urgentes” de resposta às violações de direitos humanos, assim como da consideração da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos como um “componente essencial” dos esforços de manutenção e restabelecimento da paz (a exemplo da recente atuação das Nações Unidas, em El Salvador). Sustentou, ademais, a integração da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e planos de desenvolvimento (nos planos nacional, regional e internacional). E agregou que o fim da era

³⁴ *Ibid.*, pp. 39-40.

³⁵ *Ibid.*, p. 3.

da Guerra Fria, que por muito tempo “ocultara a primazia dos direitos humanos” submetendo-a aos “prismas das ideologias”, proporcionava uma oportunidade única para “abordar os desafios de nosso fim de século”: a proteção dos “grupos vulneráveis”, o fortalecimento da democracia, o desenvolvimento econômico-social, a conservação do meio ambiente, a assistência humanitária e a solução pacífica dos conflitos³⁶. Tais desafios vinham ressaltar a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, ensejadas por uma “concepção global dos direitos humanos”³⁷.

Em significativa mensagem à Reunião de San José, ponderou o representante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas que, por um lado, o fim da Guerra Fria propiciou na região a consolidação de regimes pluralistas e o enfoque integrado de questões políticas, econômicas, sociais e culturais; mas, por outro lado, tais avanços se fizeram acompanhar pelo recente agravamento dos problemas socioeconômicos (o aumento considerável da pobreza) na região. Cabia, pois, indagar de que modo “reconciliar” o progresso na área da democratização, dos direitos civis e políticos, com o retrocesso na área dos direitos econômicos e sociais; sem progresso em relação também a estes últimos estariam ameaçadas as difíceis conquistas com respeito aos direitos civis e políticos. Daí a importância do desenvolvimento, e de uma visão sistêmica de todos os direitos humanos, de “crescimento com equidade social, em um sistema democrático”; em suma, na nova visão da CEPAL, há que considerar o desenvolvimento como inelutavelmente ligado, em uma democracia participativa, ao pleno exercício da cidadania, abarcando este tanto os direitos civis e políticos clássicos como os direitos econômicos e sociais e os “novos” direitos atinentes ao meio ambiente e aos padrões de consumo³⁸.

A seu turno, a representante do Instituto Interamericano de Direitos Humanos ressaltou a importância da educação em matéria de direitos humanos, inclusive como um dever dos Estados, vinculada à própria mobilização ampla da sociedade civil, e a promover hoje a expansão da temática dos direitos humanos (mediante o exame da relação entre estes e o meio ambiente, dos direitos dos povos indígenas, da discriminação em razão do gênero, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e, enfim, das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento)³⁹. Ainda na Reunião de San José foi apresentada uma Declaração dos Povos Indígenas da América nela representados; o documento, após referir-se à “persistência das violações” de seus direitos, conclamou os governos da região a que ratificassem todos os tratados de direitos humanos, e de modo especial a Convenção nº 169 da OIT relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989), e que incorporassem tais tratados em seu direito interno. Apoiou, a seguir, a pronta adoção da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (ora em preparação no Grupo de Trabalho sobre populações indígenas das Nações Unidas), e propôs a criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas (como órgão

³⁶ ONU, “Déclaration du Secrétaire Général Adjoint aux Droits de l’Homme” (M. A. Blanca), Séance d’ouverture de la Réunion Régionale pour l’Amérique Latine et les Caraïbes de la Conférence Mondiale sur les Droits de l’Homme (San José de Costa Rica, 18/01/1993), pp. 7-9 (mimeografado, circulação restrita).

³⁷ *Ibid.*, pp. 8-9, e cf. p. 10.

³⁸ U. N./ECLAC, “Message from the Executive Secretary of ECLAC (Mr. G. Rosenthal) at the Regional Meeting for Latin America and the Caribbean Preparatory to the World Conference on Human Rights” (San José de Costa Rica, 18/01/1993), pp. 2-6 (mimeografado, circulação restrita).

³⁹ U. N., “Intervención de la Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Sra. Sonia Picado) ante la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos” (San José de Costa Rica, 19/01/1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

permanente, com participação de delegados indígenas), e, enfim, solicitou à Conferência Mundial de Direitos Humanos a inclusão em sua agenda de um item separado atinente aos “povos indígenas”, por não se considerarem esses “minorias nem setores vulneráveis”⁴⁰.

Em estudo que preparamos para a Reunião de San José, apresentado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos como documento de apoio à mesma, procedemos de início a um balanço dos avanços e resultados alcançados até o presente no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A seguir, percorremos, com dados concretos, os principais temas componentes de nossa agenda continental dos direitos humanos na atualidade, a incluírem os direitos econômicos, sociais e culturais, o desenvolvimento e os direitos humanos, o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito, os direitos humanos e o meio ambiente, os direitos humanos e grupos vulneráveis (incluindo, em particular, os direitos da criança, os direitos dos povos indígenas, o problema do deslocamento populacional), o problema da violência em razão do gênero. Completamos este diagnóstico com uma seção relativa à educação em direitos humanos em nosso continente e advertimos que, em uma Reunião Regional como esta, nunca seria demais ressaltar e reafirmar “a universalidade dos direitos humanos como conquista definitiva da civilização”⁴¹. Nosso estudo, depois de submetido à referida Reunião Regional Preparatória da América Latina e do Caribe, foi também apresentado na quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial, já como documento classificado das Nações Unidas destinado à Conferência de Viena⁴².

c) A Reunião Regional Asiática (Bangkok, março-abril de 1993)

A terceira das Reuniões Regionais, e talvez a mais ansiosamente aguardada, a Asiática, realizou-se em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993. A Reunião adotou a Declaração de Bangkok, que no preâmbulo evocou a riqueza e diversidade das “culturas e tradições” dos países asiáticos, a indivisibilidade de todos os direitos humanos e a necessidade de tratá-los de modo “integrado e equilibrado” (sem enfatizar indevidamente uma determinada categoria de direitos). O preâmbulo conclamou os Estados à ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, e enfatizou “a universalidade, objetividade e não seletividade de todos os direitos humanos”, assim como a inter-relação entre desenvolvimento, democracia e “gozo universal” de todos os direitos humanos. A Declaração de Bangkok insistiu neste último ponto também em sua parte operativa (§ 7^o), ao mesmo tempo em que realçou “a necessidade urgente de democratizar o sistema das Nações Unidas, eliminar a seletividade e aprimorar os procedimentos e mecanismos a fim de fortalecer a cooperação internacional” (§ 3^o). Reafirmou a indivisibilidade de todos os direitos humanos, com igual ênfase em todas as “categorias” de direitos (§ 10).

A Declaração de Bangkok também destacou, *inter alia*, a proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis (§ 11), o problema dos obstáculos à realização do direito ao

⁴⁰ U. N., “Declaración de Pueblos Indígenas de América Presentes en Conferencia Regional de los Países Latinoamericanos y del Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos” (San José de Costa Rica, 19/01/1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

⁴¹ A. A. Cançado Trindade, La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América y el Caribe (Documento de Apoyo a la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas), San José de Costa Rica, IIDH/MRE de Costa Rica/CEE, enero de 1993, pp. 11-137.

⁴² ONU, Documento A/CONF. 157/PC/63/Add. 3, de 18/03/1993, pp. 5-137.

desenvolvimento (§ 18), o grave problema da pobreza (§ 19), o direito da humanidade a um meio ambiente sadio (§ 20), o monitoramento dos direitos humanos na fase de sua implementação (§ 15), a racionalização dos mecanismos existentes nas Nações Unidas (para evitar duplicação e assegurar-lhe maior eficácia - § 28), o importante papel das instituições nacionais (§ 24). Em um dos parágrafos mais significativos, a Declaração de Bangkok reconheceu que, se bem sejam os direitos humanos “universais por natureza”, não de ser considerados no contexto de um “processo dinâmico e em evolução” de elaboração normativa, tendo em mente “a significação das particularidades nacionais e regionais e os diversos *backgrounds* históricos, culturais e religiosos” (§ 8º).

A Reunião Asiática, essencialmente intergovernamental, foi precedida de outra Reunião, de que participaram cerca de 240 representantes de 110 ONGs voltadas a questões de direitos humanos na região da Ásia e do Pacífico, também realizada em Bangkok, de 24 a 28 de março de 1993. Esta Reunião não governamental produziu uma declaração paralela, intitulada Declaração de ONGs de Bangkok sobre Direitos Humanos, bem mais extensa que a governamental e que chama a atenção pela reflexão com que pareceu ter sido elaborada. Começou esta Declaração por situar a questão da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada (cf. *infra*, sobre este ponto), ao ponderar que há um espírito de humanidade e universalismo que emana da diversidade, do pluralismo e da riqueza das culturas (da região da Ásia e do Pacífico); nestas se encontra a base da universalidade dos direitos humanos, tanto os voltados a toda a humanidade, quanto os que cobrem grupos especiais (tais como mulheres, crianças, minorias e povos indígenas, trabalhadores, refugiados e deslocados, portadores de deficiências e idosos). A constatação e aceitação do pluralismo cultural, no entanto, em nada impede que se sustente que as “práticas culturais que derogam dos direitos humanos universalmente aceitos, incluindo os direitos da mulher, não devem ser toleradas” (§ 1º).

A Declaração das ONGs asiáticas afirmou seu “compromisso com o princípio da indivisibilidade e interdependência” de todos os direitos humanos, voltados tanto aos indivíduos quanto às coletividades; a ênfase no desenvolvimento econômico em detrimento dos direitos humanos - acrescentou - resulta em violações dos direitos civis, políticos e econômicos, ao passo que as violações dos direitos sociais e culturais frequentemente resultam de sistemas políticos que atribuem importância apenas secundária aos direitos humanos. Daí a necessidade de uma visão “holística e integrada” dos direitos humanos (§ 2º). Daí igualmente a necessidade da “democracia participativa”, como um *modus vivendi*, em todos os níveis (§ 6º). A Declaração de ONGs de Bangkok dedicou especial atenção aos direitos da mulher (dado que, na região da Ásia e do Pacífico, como indicou, são violados sob pretexto de “identidade religiosa e étnica” - § 3º), aos direitos da criança (§ 13), dos povos indígenas (§ 12), dos trabalhadores e migrantes (§ 14), dos refugiados e deslocados (§ 15), além de outros em posições desfavorecidas, como os vitimados pela pobreza (§ 5º). Enfim, a referida Declaração de Bangkok singularizou algumas preocupações que requerem atenção especial, como, *inter alia*, as seguintes: a ação dos governos minando a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, a proliferação de conflitos armados (internos) mesclados com discórdia étnica, a intolerância e o extremismo religiosos, a insuficiente proteção de grupos vulneráveis (como, e.g., os portadores de deficiências físicas ou mentais), a crescente degradação ambiental e as formas insustentáveis de desenvolvimento, a militarização crescente na região, as ameaças aos refugiados e deslocados, a falta de implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos a nível nacional (agravada pelo reduzido número de ratificações dos tratados de direitos humanos pelos países

da região e pelas numerosas reservas aos mesmos), a necessidade da independência do Judiciário (§ 18, 5º e 7º).

A Declaração de ONGs de Bangkok foi bem mais além do que sua equivalente intergovernamental (a Declaração de Bangkok propriamente dita), particularmente no que diz respeito à universalidade dos direitos humanos e à questão da diversidade cultural (cf. *supra*). Este dado é claramente revelador da importância da contribuição das ONGs para a evolução de todo o domínio da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos. Resulta claro em nossos dias que os avanços nesta área se efetuarão em meio a um diálogo cada vez mais franco e aberto entre os representantes governamentais e os porta-vozes da sociedade civil. E não poderia ser de outro modo, em relação a um tema que concerne a todos os seres humanos e todos os povos.

5. A Contribuição das “Reuniões-Satélites” Preparatórias da II Conferência Mundial de Direitos Humanos

O processo preparatório da Conferência de Viena tem igualmente contado com a contribuição das chamadas “reuniões-satélites”. Passemos em revista as recomendações que nos parecem mais significativas das principais “reuniões-satélites”, cujos resultados já foram incorporados na documentação classificada das Nações Unidas relativa à Conferência Mundial (reuniões de Laugarvatn/Islândia, de junho de 1991; de Sintra, de novembro de 1992; de La Laguna/Tenerife, também de novembro de 1992; de Nova Déli, de dezembro de 1990; de Barcelona, de janeiro de 1992; de Sydney/Austrália, de abril de 1993; de Genebra, de janeiro de 1993; de Estrasburgo, também de janeiro de 1993).

A contribuição dessas “reuniões-satélites” pode ser apreciada a partir do próprio enfoque geral da matéria. A reunião de Sintra, por exemplo, assinalou que, com o fim da guerra fria, era esta a primeira oportunidade no século para despolitizar a normativa dos direitos humanos em sua implementação. Ademais, a expansão do *corpus* normativo de proteção há de ser considerada em perspectiva adequada, porquanto o reconhecimento de novos direitos (e.g., ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio) vem reforçar os direitos pré-existentes e não restringi-los⁴³. A reunião de Sintra foi categórica em afirmar que, em caso de desvios dos padrões internacionais mínimos de direitos humanos em nome de “particularidades regionais” e “valores religiosos, culturais e tradicionais”, devem prevalecer as “normas universais”⁴⁴. A reunião de La Laguna/Tenerife acrescentou que não há que se admitir retrocessos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos e advogou a “oportunidade geral” destes últimos (seja qual for a fonte de sua violação)⁴⁵. Ponderou ainda que a indivisibilidade dos direitos humanos há de se aplicar tanto em tempo de paz como em tempo de conflito armado⁴⁶. E a reunião de Estrasburgo advertiu para o risco de erosão da universalidade dos direitos humanos pela invocação de “particularidades regionais”; o reconhecimento da diversidade cultural não deveria dar-se em detrimento dos padrões

⁴³ Reunião de Sintra, ONU, Documento A/CONF. 157/LACRM/8, de 18/12/1992, p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵ Reunião de La Laguna/Tenerife, ONU, Documento A/CONF. 157/LACRM/7, de 16/12/1992, pp. 11-12.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 40.

universais mínimos dos direitos humanos e do dever de todos os Estados de salvaguardá-los, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais⁴⁷.

A questão da intangibilidade das garantias judiciais em situações de emergência foi também examinada. As reuniões de La Laguna/Tenerife e Nova Déli enfatizaram as necessidades de critério objetivo para a determinação com maior rigor da existência de um estado de emergência, de fiel cumprimento dos requisitos das normas internacionais aplicáveis às derivações, de normas obrigatórias aplicáveis em conflitos internos que não fossem conflitos armados; sugeriram-se, ademais, a adoção de “medidas provisórias” em situações de emergência (para evitar violações irreparáveis dos direitos humanos), e o estabelecimento de um mecanismo internacional para a “consideração urgente” de cada estado de emergência declarado à luz das normas internacionais sobre direitos humanos⁴⁸. Com efeito, a questão dos “conflitos internos” foi das mais debatidas nas “reuniões-satélites” preparatórias da Conferência Mundial, inclusive em busca de maior aproximação ou convergência entre o *corpus juris* da proteção dos direitos humanos e do direito humanitário; foi o que ponderou a reunião de Laugarvatn/Islândia, que propugnou tanto por respostas imediatas a conflitos internos mediante a assistência humanitária (incluindo monitoramento por observadores internacionais) de organismos internacionais, assim como pela adoção por parte de cada país - como medida preventiva - de leis nacionais precisas para lidar com violações dos direitos humanos e do direito humanitário durante conflitos internos, com sua implementação sujeita à supervisão de órgãos internacionais⁴⁹.

Igualmente discutida foi a questão das violações maciças dos direitos humanos, dadas as insuficiências dos mecanismos internacionais existentes para lidar com elas. Na reunião de Barcelona, por exemplo, ressaltou-se a necessidade de estabelecer mecanismos para capacitar as Nações Unidas a lidar com ameaças ou violações de direitos humanos em ampla escala⁵⁰. A própria proposta de criação de um Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas visava precisamente por esse meio a coordenar os mecanismos existentes e possibilitar “ação urgente” em situações emergenciais⁵¹. A reunião de Nova Déli chegou a propor, além da criação daquele Comissariado para “ação urgente” em matéria de direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, a criação de um Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o mesmo nível de seus órgãos políticos principais, para monitorar os direitos humanos⁵². Dos debates de algumas “reuniões-satélites” resultou claro que o **monitoramento contínuo** dos direitos humanos há de abarcar **tanto medidas preventivas como de seguimento**. Quanto as primeiras, propôs a reunião de Barcelona, por exemplo, o estabelecimento de um sistema de *early warning* (alerta imediato) de violações de direitos

⁴⁷ M. Robinson, “Conclusions by the General Rapporteur”, in *Human Rights at the Dawn of the 21st Century* (Strasbourg Colloquy, January 1993), Strasbourg, Council of Europe, Documento CE/CMDH (93) 16, de 30/01/1993, p. 3.

⁴⁸ Cf. ONU, Documento A/CONF. 157/LACRM/7, *cit. supra* nº (45), pp. 19 e 41-42; e reunião de Nova Déli, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/42, de 27/08/1992, pp. 12-13, e cf. Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 7.

⁴⁹ Reunião de Laugarvatn/Islândia, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/42, de 27/08/1992, pp. 4-5 e 37-38, e cf. Documento A/CONF. 157/PC/7.

⁵⁰ Reunião de Barcelona, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/42, de 27/08/1992, p. 52.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 55-56.

⁵² Reunião de Nova Déli, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/42, de 27/08/1992, p. 35, e cf. ONU, Documento A/CONF. 157/PC/6/Add. 7.

humanos no âmbito das Nações Unidas, a par do que já se vem tentando no âmbito do ACNUR⁵³. Quanto às segundas, propôs a reunião de Laugarvatn/Islândia a consideração de métodos de seguimento (*follow-up*) de relatórios e recomendações adotados sob os procedimentos de direitos humanos baseados tanto em tratados como em resoluções, recordando que até o presente o único órgão de supervisão que adotou um mecanismo de seguimento regular foi o Comitê de Direitos Humanos, que, em 1990, nomeou um relator especial sobre o seguimento de suas decisões (*views*) quanto ao mérito de casos sob o Protocolo Facultativo do Pacto de Direitos Civis e Políticos⁵⁴.

A mesma reunião de Laugarvatn/Islândia propugnou pela continuação, pelos próprios órgãos de supervisão baseados em tratados de direitos humanos, da racionalização de seu trabalho, iniciado pelas reuniões dos *chairmen* (incluindo simplificação e não duplicação de tarefas); além disso, aventou a possibilidade de no futuro cada Estado preparar um **relatório global** atinente a todos os tratados de direitos humanos (das Nações Unidas) em que é Parte, cabendo a cada órgão de supervisão tratar a parte do referido relatório que lhe concerne⁵⁵. Advogou, a seguir, um maior intercâmbio de informações entre os órgãos de supervisão internacionais (baseados em tratados e resoluções), e sugeriu a liberação dos *dossiers* de casos examinados sob o sistema da Resolução 1503 do ECOSOC depois de decorridos 10 ou 15 anos⁵⁶. A reunião de Laugarvatn endossou, enfim, a proposta de criação de um sistema de petições ou comunicações sob o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; na ausência deste procedimento, sugeriu a expansão da utilização dos mecanismos de petições baseados em resoluções, para considerar supostas violações dos direitos econômicos, sociais e culturais, em particular sob as cláusulas de igualdade e não discriminação⁵⁷.

A exemplo das Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial (*supra*), algumas “reuniões-satélites” se detiveram na questão da proteção dos grupos vulneráveis. A esse respeito, observou-se, por exemplo, que embora o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não contenha referências específicas a minorias e trabalhadores migrantes, estes e outros grupos vulneráveis encontram-se cobertos pela cláusula geral de não discriminação do Artigo 2º (2) do referido Pacto⁵⁸. Ressaltou-se a necessidade de os Estados aderirem à Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias (1990), e aventou-se a possibilidade da criação de um mecanismo para *desplazados* internos, e do estabelecimento de um relator especial, ou de um grupo de trabalho, das Nações Unidas para questões de minorias⁵⁹. Enfatizou-se a necessidade de estabelecer ao menos as bases jurídicas para assistência aos *desplazados* internos pelos órgãos internacionais, assim como de buscar um enfoque integrado do problema dos refugiados para abarcar tanto o exame de suas causas quanto a sua repatriação voluntária⁶⁰.

⁵³ Reunião de Barcelona, *in loc. cit. supra* nº (50), p. 66.

⁵⁴ Reunião de Laugarvatn/Islândia, *in loc. cit. supra* nº (49), p. 50.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁸ Reunião de Barcelona, *in loc. cit. supra* nº (50), p. 65.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 66.

⁶⁰ Reunião de Nova Déli, *in loc. cit. supra* nº (52), p. 76.

Ainda sobre grupos vulneráveis, outras recomendações foram propostas, a saber: proteção também dos não tipificados como refugiados (à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos); levantamento do alcance da apátrida no mundo e medidas preventivas para evitar situações de apátrida; reavaliação da “legalidade” da privação da cidadania; garantias dos regressados aos países de origem; reavaliação da estrutura de “assistência de emergência” do ACNUR; inclusão na agenda internacional da questão da “migração forçada”; solução dos problemas dos trabalhadores migrantes; criação de mecanismo de proteção dos portadores de deficiências físicas ou mentais (*discapacitados, disabled persons*); compensação (e.g., de terra), capacitação e educação de comunidades vulneráveis ou deslocadas; identificação dos setores desfavorecidos da sociedade e de suas necessidades específicas⁶¹ (reunião de Nova Déli).

Outra questão considerada foi a da luta contra o racismo e a discriminação racial, em face do recrudescimento desse grave problema na atualidade, assim como a da exploração de milhões de trabalhadores migrantes e imigrantes em situação ilegal, vítimas de práticas e políticas discriminatórias. Recomendou a reunião de Sydney/Austrália a respeito que, ademais de sensibilizar a opinião pública, dever-se-iam conceber políticas sociais levando em conta a “dimensão pluricultural e plurirracial das sociedades modernas”, valorizando tal diversidade e o multiculturalismo; cabia, nesse propósito, buscar uma mudança de mentalidade e comportamento, e a conscientização de todos os povos da unicidade da humanidade, refletida na concepção da universalidade dos direitos humanos⁶².

O tema dos direitos econômicos, sociais e culturais, e em particular o tópico dos indicadores adequados para medir os avanços na “realização progressiva” destes últimos, foram objeto de atenção especial da “reunião-satélite” de Genebra. Esta identificou como prioridades: a identificação do conteúdo dos diversos direitos e obrigações; o desenvolvimento nesta área de indicadores baseados em valores de direitos humanos que enfatizem a interdependência de todos os valores humanos (enfoque holístico, a ressaltar, e.g., a correlação entre a denegação de direitos civis e políticos e a privação socioeconômica); o monitoramento dos direitos econômicos, sociais e culturais mediante novos enfoques na coleta, análise e interpretação de dados, com atenção especial e prioritária à condição e às necessidades dos grupos pobres, vulneráveis e desfavorecidos. Aqui os indicadores (e.g., falta de moradia ou de terra, má distribuição de renda) devem ajudar a identificar as necessidades de tais grupos, com ênfase no problema da privação humana. A reunião ponderou a seguir que a universalidade dos direitos humanos há que levar em conta as realidades locais (e.g., em relação ao direito a uma moradia adequada). Na avaliação da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, era importante que não se limitasse a utilização tão só de informações recebidas de governos, mas que se levasse em conta igualmente as fornecidas por ONGs e pelos grupos mais afetados pela não realização daqueles direitos⁶³.

Enfim, sustentou a referida reunião de Genebra que a participação - na verdade, o *empowerment* - incidia não apenas no campo dos direitos políticos, mas também no dos direitos econômicos, sociais e culturais (participação política e desenvolvimentista); os

⁶¹ *Ibid.*, pp. 76-79; quanto a esta última, tendo em mente, e.g., que o deslocamento de um grupo para a reabilitação de outro grupo deslocado resulta frequentemente em conflitos intergrupais (p. 78).

⁶² Reunião de Sydney/Austrália, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/92/Add. 5 de 19/05/1993, pp. 11, 20 e 22, e cf. pp. 9 e 26.

⁶³ Reunião de Genebra, ONU, Documento A/CONF. 157/PC/73, de 20/04/1993, pp. 2, 9-11, 31, 33-35 e 40-41, e cf. pp. 12-13, 15, 29, 36-37 e 39.

direitos humanos não de permear e orientar as políticas, os programas e os projetos de desenvolvimento (contando inclusive com a possível utilização de avaliação do impacto destes nos direitos humanos - *human rights impact assessments*). Com efeito, os direitos sindicais ilustram bem a universalidade dos direitos humanos, porquanto, no entendimento da reunião de Genebra, se impõem independentemente de sistemas sociais ou estágios de desenvolvimento, não se sujeitam à cláusula de “realização progressiva”, vinculam as liberdades públicas aos direitos econômicos, sociais e culturais, e, em última análise, são essenciais para também assegurar o vínculo entre a democracia e o desenvolvimento⁶⁴.

As reuniões de Estrasburgo⁶⁵ e de Sintra⁶⁶ debruçaram-se *inter alia* sobre os elementos essenciais da democracia, tendo identificado os seguintes: a existência de elementos garantidores do Estado de Direito e da observância dos direitos humanos; um executivo periodicamente eleito, em eleições independentes com alternância no poder, e respeito pela vontade popular como base da legitimidade do governo; um legislativo periodicamente eleito e pluralista; um judiciário independente, capaz de controlar a legalidade dos atos legislativos e executivos ou administrativos, inclusive para assegurar a vigência de direitos básicos; a separação de poderes, com o executivo apto a prestar contas ao legislativo e sujeito ao controle jurisdicional; a existência de instituições adicionais de controle (e.g., *ombudsman*, defensor do povo, funções adicionais do Ministério Público, etc.); o pluralismo ideológico; a liberdade de associação (especialmente de trabalhadores); a garantia de atendimento das necessidades humanas básicas (alimentação, moradia, vestuário, educação, trabalho) na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais; a fiscalização e cobrança de responsabilidade das autoridades públicas; a assistência judiciária para assegurar o acesso de todos à justiça (prevalência das garantias do devido processo, e proteção judicial); a liberdade da imprensa; o respeito pelos direitos das minorias (inclusive diferentes religiões, e povos indígenas), mecanismos garantidores de sua participação política, e medidas especiais de assistência.

Finalmente, entre outros pontos assinalados nos debates das “reuniões-satélites”, encontra-se o da retirada das reservas aos tratados de direitos humanos, a somar-se à introdução de novos meios e métodos de cobrar responsabilidade no domínio dos direitos humanos (reuniões de Laugarvatn/Islândia e Nova Déli)⁶⁷. Também foi abordado o tema das relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental; sugeriram-se a preparação de uma carta ambiental de direitos, assim como a ampliação do elenco dos direitos consagrados no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de modo a incluir o direito a um meio ambiente sadio, dotado de um procedimento de petições (reunião de Nova Déli)⁶⁸. E, enfim, sugeriu-se também o estabelecimento de um tribunal penal internacional, à luz dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas de elaboração do

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 16, 25-26 e 28, e cf. pp. 17-18.

⁶⁵ Cf. W. Tarnopolsky, “Domestic Institutions and Action as the Primary Means of Implementation of Human Rights”, in *Human Rights at the Dawn of the 21st. Century* (Strasbourg Colloquy, January 1993), Strasbourg, Council of Europe doc. CE/CMDH (93) 10/Rev. 1, de 26/02/1993, pp. 3-4 (mimeografado, circulação interna); M.F. Czerny, “Relationship between Human Rights, Democracy and Development”, in *ibid.* (Strasbourg Colloquy), p. 4 (mimeografado, circulação interna).

⁶⁶ Reunião de Sintra, in *loc. cit. supra* n^o (43), pp. 7-8.

⁶⁷ Cf. ONU, Documento A/CONF. 157/PC/42, de 27/08/1992, pp. 25 e 72, respectivamente.

⁶⁸ Cf. *ibid.*, pp. 14-16, e cf. pp. 16-19 (sobre como melhor relacionar as questões ambientais aos direitos dos povos indígenas - reunião de Santiago, de dezembro de 1991) e 20 (sobre como promover a dimensão dos direitos humanos das atividades desenvolvimentistas - reunião de Laugarvatn/Islândia).

projeto do Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade e das propostas da mesma CDI acerca de mecanismos de implementação do referido projeto de Código (reunião de Laugarvatn/Islândia)⁶⁹.

6. As Bases de Discussão para a Conferência de Viena

A etapa final dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Direitos Humanos teve lugar em Genebra, com a realização, conforme determinado pela Resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992 (§ 7º), da Assembleia Geral das Nações Unidas, da quarta e última sessão do Comitê Preparatório da Conferência, de 19 de abril a 7 de maio de 1993. A referida sessão do Comitê Preparatório contou com a participação de representantes de 152 Estados e a presença de representantes de diversos organismos internacionais e órgãos de direitos humanos das Nações Unidas, assim como de numerosas ONGs. A sessão, com extensão originalmente programada de duas semanas de trabalho, teve que ser prorrogada por uma terceira semana, tão complexos os debates que se prolongaram em torno das bases de discussão a serem levadas à iminente Conferência Mundial de Viena.

Ao final de três semanas de discussões, o Comitê Preparatório adotou um longo texto, a ser transmitido à Conferência de Viena. Dificilmente se prestaria o texto, tal como adotado, a uma análise pormenorizada, porquanto se encontrou crivado de diversas passagens - por vezes parágrafos inteiros - mantidas entre colchetes, por não terem logrado um consenso final no Comitê Preparatório. Limitar-nos-emos, pois, a indicar em linhas gerais o conteúdo do referido texto, que veio a servir de base de discussão na Conferência de Viena⁷⁰.

Dividiu-se o texto em três partes: A Parte I, a mais breve, conteve os parágrafos preambulares, que se referem a propósitos básicos, à Declaração Universal de 1948 como fonte de inspiração, à responsabilidade dos Estados e ao incremento da cooperação internacional nesta área, e às contribuições do processo preparatório da Conferência Mundial (inclusive das Declarações adotadas nas três Reuniões Regionais, em Túnis, San José de Costa Rica e Bangkok, respectivamente).

A Parte II incorporou certos princípios básicos, como os da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e da não discriminação em sua ampla dimensão. Urgiu os Estados à “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos e à pronta adoção de medidas nacionais de sua implementação. Insistiu na responsabilidade dos Estados e referiu-se aos atuais obstáculos à plena realização dos direitos humanos, assim como ao problema das continuadas “violações maciças” de direitos humanos (especialmente na forma de genocídio, “limpeza étnica” e estupro sistemático de mulheres em situações de guerra, gerando êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas), a serem imediatamente terminadas e punidas. A Parte II do texto voltou-se então à trilogia direitos humanos/ democracia/ desenvolvimento, com atenção especial à situação prevaiente nos “países menos desenvolvidos”, à asserção do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, e à necessidade de avanços na realização em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em duas passagens a Parte II do texto conclamou a erradicação da pobreza extrema e da exclusão social - como violação da dignidade humana - como “alta prioridade” para a comunidade internacional. Enfatizou o direito de participação e o direito à educação, e refere-se à função

⁶⁹ Cf. *ibid.*, p. 68.

⁷⁰ Texto reproduzido in: U. N. Report of the Preparatory Committee (Fourth Session), Documento A/CONF. 157/PC/98, de 24/05/1993, pp. 19-51.

das ONGs. Devotou atenção especial aos direitos da mulher e aos direitos da criança, assim como aos direitos de minorias, de povos indígenas e de grupos vulneráveis, como os refugiados e *desplazados*, os trabalhadores migrantes, os portadores de deficiências, dentre outros. Enfim, solicitou recursos adicionais para programas na área dos direitos humanos (e.g., para o fortalecimento das instituições nacionais a sustentarem a democracia e o Estado de Direito), e endossa esforços voltados ao fortalecimento dos sistemas regionais de proteção, complementares aos mecanismos globais das Nações Unidas.

A Parte III do texto retomou alguns dos temas supracitados, como o dos obstáculos a superar, os dos direitos de pessoas pertencentes a minorias, de povos indígenas, dos direitos da mulher e da criança, dos direitos de pessoas portadoras de deficiências, - com atenção, desta feita, voltada mais diretamente aos métodos e mecanismos de implementação. Destacou, ademais, a educação em direitos humanos, e o regime internacional contra a tortura. A ênfase maior da Parte III do texto recaiu na implementação e nos métodos de monitoramento, nas necessidades de melhor coordenação entre os mecanismos de proteção existentes (particularmente dentro do sistema das Nações Unidas), de retirada de reservas aos tratados de direitos humanos e de obtenção de recursos adicionais (financeiros e outros) para a área dos direitos humanos (e de modo especial para fortalecer o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, seu programa de serviços consultivos e cooperação técnica na área). A Parte III conteve ainda uma seção relativa à possibilidade de estabelecimento do posto de Alto-Comissário para os Direitos Humanos, para ação emergencial (inclusive com o concurso do Conselho de Segurança das Nações Unidas), missões de investigação e coordenação dos programas de direitos humanos de todo o sistema das Nações Unidas (assim como com organizações humanitárias). Enfim, a Parte III insistiu na inter-relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, e referiu-se a um seguimento da Conferência Mundial.

O texto adotado pelo Comitê Preparatório deu uma ideia do que poderia vir a ser a tônica dos debates substantivos da iminente Conferência de Viena. Enquanto aguardávamos atentamente a realização e os resultados desta, já dispúnhamos das amplas consultas propiciadas até o presente pelo processo preparatório da Conferência Mundial (*supra*), que desvendavam percepções e valiosos elementos para uma apreciação da formação do quadro geral da proteção internacional dos direitos humanos nos anos que nos conduzem ao novo século.

B. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) e seus Resultados

I. Observações Preliminares

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993, como visto, foi precedida de longo processo preparatório⁷¹ (*supra*). O conhecimento dos trabalhos preparatórios é de fundamental importância para uma avaliação dos resultados da Conferência de Viena, objeto desta seção do presente estudo. Ademais, há de ser a Conferência recém-concluída apreciada em perspectiva histórica, necessariamente relacionada com a I Conferência Mundial do gênero, realizada em Teerã, em 1968. Ambas

⁷¹ A. A. Cançado Trindade. “O Processo Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993”, 36 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1993) nº 1, pp. 37-66.

representam, além de avaliações globais da evolução da matéria, passos decisivos na construção de uma cultura universal dos direitos humanos. Da Conferência de Teerã resultou fortalecida a universalidade dos direitos humanos, mediante, sobretudo, a asserção enfática da indivisibilidade destes. Ao se encerrar a Conferência de Viena, reconhece-se que o tema em apreço diz respeito a todos os seres humanos e permeia todas as esferas da atividade humana.

Distintamente da I Conferência Mundial, a recente Conferência de Viena pôde contar com a experiência acumulada nos últimos anos na operação dos órgãos de supervisão internacionais. Teve, assim, o encargo de avaliar esta experiência, examinar os problemas de coordenação dos múltiplos instrumentos de proteção e os meios de aprimorá-los e dotá-los de maior eficácia. Neste propósito, contou a Conferência de Viena com numerosas recomendações, não só das Delegações dos Estados participantes (avançadas nos debates das Plenárias, do Comitê Principal e do Comitê de Redação), mas também de organismos internacionais (agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, dentre outros), assim como dos próprios órgãos de supervisão dos direitos humanos (baseados em tratados e em resoluções).

II. O Fórum Mundial das Organizações Não Governamentais

Nenhum relato da Conferência de Viena poderá deixar de se referir ao grande evento que a precedeu, nos dias 10-12 de junho de 1993; o Fórum Mundial das Organizações Não Governamentais (ONGs), realizado no Centro Austríaco em Viena (o mesmo da Conferência Oficial), e intitulado “Todos os Direitos Humanos para Todos”. Do referido Fórum participaram mais de dois mil representantes de um total de cerca de 800 ONGs registradas de todo o mundo (somadas a outras 200 não registradas). O Fórum realizou-se no âmbito da Conferência Mundial, e formulou e adotou uma série de conclusões e recomendações, incorporadas a seu relatório final, transmitido à Conferência Oficial. No plano conceitual, as ONGs afirmaram categoricamente a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e recomendaram maior atenção aos vínculos entre a democracia, o desenvolvimento e a satisfação das necessidades humanas básicas, com atenção especial aos setores mais desfavorecidos da população. Para as ONGs, o fenômeno de empobrecimento de amplos setores da população afigura-se como uma violação flagrante de todos os direitos humanos, pelo que se impõe a capacitação (*empowerment*) da população em toda a parte⁷².

O Fórum das ONGs conclamou à “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos, à democratização do próprio sistema das Nações Unidas, à redução dos gastos militares pelos Estados, à alocação de mais recursos pelas Nações Unidas para suas atividades no campo dos direitos humanos, à adoção de novos mecanismos de resposta pronta e eficiente a violações maciças de direitos humanos (inclusive as perpetradas por entidades não estatais). No plano operacional, o Fórum das ONGs formulou uma série de recomendações concretas tendentes a aprimorar e fortalecer os mecanismos de proteção existentes (dentre as quais a adoção de protocolos adicionais aos tratados vigentes, a nomeação de novos *rapporteurs* especiais das Nações Unidas para temas ainda não considerados, a adoção de mecanismos de **seguimento** de supervisão, a ampliação dos mandatos dos grupos de trabalho e *rapporteurs* temáticos e por países de modo a dotá-los da faculdade de realizar investigações *motu*

⁷² ONU, Documento A/CONF. 157/7, de 14/06/1993, pp. 8-11 e 13; ONU, Documento A/CONF. 157/7/Add. 1, de 17/06/1993, pp. 2, 4 e 7.

próprio)⁷³. A contribuição das ONGs à Conferência Mundial, mediante estas recomendações, foi reconhecidamente das mais positivas.

A Conferência de Viena deixou, como uma de suas lições, a de que nesta área são imprescindíveis a participação e a contribuição das ONGs, mesmo porque estas, via de regra, são as que primeiro identificam os problemas concretos de direitos humanos e não raro buscam socorrer as vítimas e os ameaçados. Se nos é permitido recorrer a uma imagem, diríamos que nos recintos do Centro Austríaco em Viena o segundo andar era o da voz da Conferência (as Plenárias, complementadas pelo Comitê Principal, no térreo), o primeiro andar e o térreo eram os do cérebro da Conferência (reservados às “reuniões especializadas” e ao Comitê de Redação, respectivamente), e o subsolo (palco do Fórum das ONGs, afetivamente chamado pelos participantes de “catacumbas de Viena”) era o do coração da Conferência, e, na verdade, de todo o movimento internacional dos direitos humanos. Um não podia funcionar sem o outro.

Pode-se antever que o futuro deste movimento venha a marcar-se pela intensificação do diálogo entre os setores governamentais e as ONGs como porta-vozes da sociedade civil e essencialmente voltadas ao bem comum. Também é possível que os próprios órgãos de supervisão internacionais venham a contar com maior auxílio das ONGs, e.g., na determinação dos fatos e na propagação do próprio pensamento e linguagem dos direitos humanos, decisiva para a consecução do objetivo último de assegurar sua observância em ampla escala. Não há que passar despercebido que o próprio Secretário Geral da Conferência Mundial (Sr. I. Fall), em seu discurso na sessão de abertura do Fórum das ONGs, após ressaltar a importância da capacitação dos marginalizados e excluídos para que participem na realização de seus próprios direitos, comunicou ao Fórum as providências tomadas no sentido de ampliar o acesso ao sistema das Nações Unidas das ONGs participantes no processo da presente Conferência Mundial de Direitos Humanos⁷⁴.

III. A Abertura da Conferência de Viena: As Ideias Centrais

Assim, às vésperas de sua abertura, em 14 de junho de 1993, já se beneficiava a Conferência Mundial das recomendações a ela transmitidas pelo Fórum das ONGs. Mas o primeiro momento significativo da Conferência Oficial foi o do discurso do Secretário Geral das Nações Unidas (Sr. B. Boutros-Ghali), na sessão de abertura da manhã de 14 de junho. Foi uma ocasião propícia para ordenar uma série de ideias inspiradoras de modo a tentar orientar os trabalhos das duas semanas que então iniciavam e criar uma atmosfera favorável a seu desenvolvimento. Ao referir-se ao atual período de “aceleração da História”, o Secretário Geral identificou como os “três imperativos da Conferência de Viena”: a universalidade (inerente aos direitos humanos, e aprofundada pelo direito ao desenvolvimento como um direito humano), a garantia (as medidas de implementação no interior dos Estados e da comunidade dos Estados) e a democratização (indissociável da proteção dos direitos humanos, e a ser assimilada por todas as culturas)⁷⁵. Dois dias depois da abertura, as personalidades

⁷³ ONU, Documento A/CONF. 157/7/Add. 1, cit. supra nº (72), pp. 4-7; ONU, Documento A/CONF. 157/7, cit. supra nº (72), pp. 4-10, 12, 17, 22 e 24.

⁷⁴ ONU, Discours du Secrétaire-Général de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme à l'Occasion de l'Ouverture du Forum des Organisations Non-Gouvernementales (Viena, 10/06/1993), pp. 3-7 (mimeografado, circulação interna).

⁷⁵ ONU, Communiqué de Presse, Documento DH/VIE/4, de 14/06/1993, pp. 1-10 e 12-16; também se referiu à interação entre o direito internacional e o direito interno no contexto da proteção dos direitos humanos (superando a

laureadas com o Prêmio Nobel da Paz, presentes à Conferência de Viena a convite do governo austríaco, apresentaram uma mensagem (de 16 de junho) em que ressaltaram *inter alia* a necessidade de examinar as causas das violações de direitos humanos e os vínculos entre a observância destes (indivisíveis e de caráter universal), a paz e a justiça⁷⁶.

Estas ideias centrais foram reiteradamente invocadas em distintos momentos dos debates que se prolongaram por duas semanas. Situada a Conferência de Viena em necessária e adequada perspectiva histórica, a leitura atenta de seu principal documento adotado, a Declaração e Programa de Ação de Viena, deixa a primeira impressão de que, distintamente da Proclamação de Teerã resultante da I Conferência Mundial, lhe falta um eixo principal, uma ideia-mestra que se sobreponha às demais. Com efeito, não foi pequena a significação de ter a Conferência de Teerã logrado a consagração, em um mundo então dividido pela bipolaridade própria da guerra fria, da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, hoje de aceitação virtualmente universal, operando considerável transformação no tratamento das questões de direitos humanos no plano internacional a partir de então.

Por outro lado, da redação daquele documento na I Conferência Mundial participaram Delegações de 84 países, ao passo que da redação da recém-adotada Declaração na Conferência de Viena participaram Delegações de 165 Estados (quase o dobro). Somada ao Fórum Mundial das ONGs, a Conferência de Viena como um todo contou com cerca de dez mil participantes registrados⁷⁷. Daí uma complexidade consideravelmente maior, ante o fenômeno hodierno da proliferação de novos Estados, em distintos graus de desenvolvimento político e econômico e social, buscando seus próprios valores ou novos valores, sem haver contato com a experiência de ter participado da redação da Declaração Universal e dos dois Pactos de Direitos Humanos, e alguns deles tampouco da redação da Proclamação de Teerã de 1968.

Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial em dezembro de 1990 à realização da mesma em junho deste ano de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente, talvez mais profundamente do que nas três últimas décadas. A aguda recessão econômica, o crescimento alarmante da pobreza extrema em todo o mundo, a implosão de conflitos internos em tantos países, tornaram o mundo em que vivemos talvez bem mais perigoso do que se poderia antever no momento da convocação da Conferência de Viena. Tudo isso se fez refletir nos documentos finais desta última (Delegação e Programa de Ação de Viena, resoluções sobre a Bósnia-Herzegovina e Angola, e relatório final da Conferência).

À época da Proclamação de Teerã, ainda não operavam os mecanismos e órgãos de supervisão internacionais de direitos humanos como hoje os conhecemos. Passaram a funcionar regularmente a partir dos anos setenta, na medida em que entravam em vigor sucessivos tratados de direitos humanos, e se multiplicavam com a adoção também de procedimentos adicionais baseados em resoluções de organismos internacionais. Assim, em nada surpreende que a Declaração de Viena de 1993 se afigure mais densa e técnica do que a

visão clássica de uma pretensa compartimentalização entre um e outro); sobre este ponto, cf. A. A. Cançado Trindade, “La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos”, in *El Juez y la Defensa de la Democracia* (ed. L. Gonzalez Volio), San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993, pp. 233-270.

⁷⁶ ONU, Documento A/CONF. 157/11, de 22/06/1993, pp. 3-5.

⁷⁷ A. A. Cançado Trindade, “A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos”, *Correio Braziliense - Suplemento, Direito e Justiça*, Brasília, 22/08/1993, pp. 4-5.

equivalente de Teerã de 1968, marcada pelo reconhecimento da necessidade de melhor coordenação de tantos instrumentos internacionais que passaram a coexistir ao longo das últimas duas décadas e meia. A Proclamação de Teerã corresponde à fase legislativa, a Declaração de Viena à fase de implementação, desses instrumentos múltiplos. Cada uma é fruto, e dá testemunho, de seu tempo.

Na verdade, tanto a Conferência de Teerã como a de Viena, como já indicado, fazem parte de um **processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos**. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu, sobretudo, com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, a Declaração de Viena poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios de assegurar tal indivisibilidade **na prática**, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. A busca de solução a problemas que afetam, em maior ou menor grau, a todos os seres humanos emanaria do próprio “espírito de nossa época”, invocado pelo preâmbulo da Declaração de Viena de 1993 (cf. *infra*). A compreensão desta nova visão requer nos detenhamos no principal documento resultante da recém-encerrada II Conferência Mundial de Direitos Humanos.

IV. A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993: Breves Reflexões

A Declaração e Programa de Ação de Viena, documento adotado pela Conferência Mundial, em 25 de junho de 1993, consagra, em seu preâmbulo, posições de princípio, como o compromisso, sob os Artigos 55-56 da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal e os dois Pactos de Direitos Humanos, de tomar medidas para assegurar maior progresso na observância universal dos direitos humanos, derivados estes da dignidade e do valor inerentes da pessoa humana. Invoca, além disso, “o espírito de nossa época e as realidades de nosso tempo” a requererem que todos os povos do mundo e os Estados-Membros das Nações Unidas “se redediquem à tarefa global” de promover e proteger todos os direitos humanos de modo a assegurar-lhes gozo pleno e universal.

Com efeito, os debates sobre esta última passagem propiciaram um dos momentos mais luminosos dos trabalhos do Comitê de Redação da Conferência, na tarde de 23 de junho. Originalmente se contemplava fazer referência apenas ao “espírito de nossa época”, mas se decidiu agregar outra referência às “realidades de nosso tempo” no entendimento de que estas haveriam de ser apreciadas à luz daquele: o “espírito de nossa época” caracteriza-se pela aspiração comum a valores superiores, ao incremento da promoção e proteção dos direitos humanos intensificadas na transição democrática e instauração do Estado de Direito em tantos países, à busca de soluções globais no tratamento de temas globais (menção feita, e.g., à necessidade de erradicação de pobreza extrema). Este o entendimento que prevaleceu, a respeito, no Comitê de Redação.

A Declaração de Viena contém duas partes operativas. A primeira retoma, de início, certos princípios básicos da maior importância, a começar pela própria universalidade dos direitos humanos, a qual constitui uma conquista definitiva da civilização de longa data. O processo penoso de sua reasserção pela Conferência de Viena há, porém, de ser apreciado com necessário espírito crítico. O primeiro parágrafo da parte operativa I reafirma, de maneira categórica - e tranquilizadora - que o caráter universal dos direitos humanos é inquestionável. Ocorre que este primeiro parágrafo só foi adotado pelo Comitê de Redação, por consenso, às 20h45min do dia 23 de junho; a esta altura já se havia adotado, dias antes, o parágrafo quinto

(da mesma parte do texto final), que afirmava, além da universalidade, indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos e o tratamento global dos mesmos, o dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos, sem deixar em conta as particularidades nacionais e regionais de cunho histórico, cultural e religioso.

Esta última disposição gerou prontamente a apreensão de um universalismo aparentemente matizado ou relativizado, e foi necessário esperar até a noite de 23 de junho para respirarmos aliviados com a aprovação do primeiro parágrafo e sua reafirmação categórica do universalismo dos direitos humanos (não sem alguma resistência no Comitê de Redação), sepultando de vez as pretensões das Delegações partidárias do relativismo. Compreendeu-se finalmente que a universalidade é enriquecida pela diversidade cultural, a qual jamais pode ser invocada para justificar a denegação ou violação dos direitos humanos. Depois de anos de luta, os princípios do direito internacional dos direitos humanos pareciam finalmente ter alcançado as bases das sociedades nacionais. Mas a reasserção da universalidade dos direitos humanos, da maneira como se efetuou em Viena, apesar de parecer um avanço, não mais foi do que a salvaguarda contra um retrocesso.

Toda essa apreensão teria sido evitada se os trabalhos preparatórios da Conferência⁷⁸ tivessem sido mais bem concebidos e conduzidos, de modo a concentrar as consultas e os debates especificamente nos meios concretos de aprimorar a eficácia dos mecanismos existentes de proteção dos direitos humanos, sem deixar margem para a reabertura de questões já resolvidas (e tentativas de freio e retrocesso), revolvendo-as e voltando ao ponto de partida. De todo modo, o parágrafo 32 do texto final da parte operativa I em boa hora reafirma, também no plano operacional, a importância de assegurar a universalidade, objetividade e não seletividade da consideração de questões de direitos humanos.

Outro princípio, da maior importância, da Declaração de Viena, decorrente do reconhecimento dos direitos humanos como inerentes a todos os seres humanos, é o da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos em toda parte, tidas estas como responsabilidade primária dos governos. A Declaração destaca o processo dinâmico e evolutivo da codificação dos instrumentos de direitos humanos, que requer a pronta “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos, sem reservas. Condena, a seguir, as violações maciças persistentes dos direitos humanos - inclusive em conflitos armados - em distintas partes do mundo, e, em não menos de três passagens, conclama a eliminação da pobreza extrema e a exclusão social com “alta prioridade” para a comunidade internacional por constituírem uma violação da dignidade humana e uma denegação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Refere-se, significativamente, aos direitos de todos a um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar (inclusive alimentação, cuidados médicos, moradia e serviços sociais necessários).

A Declaração reclama maior fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, advogando a proteção universal destes últimos sem imposição de condições. Um grato momento dos trabalhos do Comitê de Redação foi o da aprovação da seção relativa ao direito ao desenvolvimento como um direito humano universal e inalienável, conforme anteriormente proclamado na Declaração das Nações Unidas de 1968 sobre o Direito ao Desenvolvimento. A referida seção, além de

⁷⁸ Para uma análise dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Viena, cf. A. A. Cançado Trindade, “O Processo Preparatório da Conferência Mundial...”, *op. cit. supra* nº (71), pp. 37-66.

endossar a Declaração supracitada de 1968, conclama a realização do direito ao desenvolvimento de modo a atender equitativamente as “necessidades desenvolvimentistas e ambientais das gerações presentes e futuras” (parágrafos 10-11), e urge a comunidade internacional a que envide esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população. Cuida, ademais, de determinar aos Estados que forneçam recursos internos capazes de reparar violações de direitos humanos e fortaleçam sua estrutura de administração da justiça à luz dos padrões consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

A parte operativa II, a mais longa e detalhada da Declaração de Viena, começa por ressaltar a necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão dos direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, inclusive avaliando o impacto de suas estratégias no gozo de todos os direitos humanos. Tal coordenação se estende ao plano normativo, de elaboração de novos instrumentos; no plano operacional, para evitar duplicação desnecessária, a Declaração se refere, como medidas de coordenação, e.g., à adoção de diretrizes para a preparação de relatórios dos Estados e ao desenvolvimento de um sistema de “relatórios globais” sobre as obrigações sob os tratados de direitos humanos, além de outras propostas avançadas nas reuniões dos presidentes dos órgãos convencionais de supervisão dos direitos humanos. Recomenda uma revisão periódica dos avanços alcançados nesta área, e o uso de um sistema de indicadores para medir o progresso da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ressalta, ademais, a necessidade de fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho, sobretudo mediante a mobilização de recursos adicionais e a realização de reuniões periódicas.

A Declaração insiste no objetivo da “ratificação universal” - e sem reservas - dos tratados e protocolos de direitos humanos adotados no âmbito de sistema das Nações Unidas, e, a propósito, singulariza duas convenções: urge a “ratificação universal” da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher até o ano 2000, e da Convenção sobre os Direitos da Criança até o ano de 1995. A Declaração não esclarece porque esta diferença de cinco anos como prazo-limite daquele propósito entre uma e outra, e talvez isto revele a maneira um tanto fragmentada e atomizada com que se desenrolaram os debates sobre o Projeto de Declaração da Conferência de Viena.

Em passagem particularmente significativa, atinente aos **mecanismos de proteção**, a Declaração reconhece com toda pertinência a necessidade de uma “adaptação continuada” dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas às “**necessidades correntes e futuras**” de proteção. Na verdade, a concepção e o estabelecimento dos mecanismos de proteção das Nações Unidas, particularmente ao longo das últimas duas décadas e meia, se têm dado como **resposta** às violações de direitos humanos, precisamente para atender às necessidades de proteção. E é importante que uma avaliação geral como a da Conferência de Viena tenha deixado isto claro; em última análise, são os imperativos de proteção que determinam a constante adaptação e evolução dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas.

Desse modo, verificam-se hoje, a par da necessidade de coordenação, a de desenvolver mecanismos de prevenção, assim como de seguimento, em relação aos sistemas tanto de petições ou reclamações ou denúncias como de relatórios. Também se afiguram importantes a ampliação de procedimentos que consagrem o direito de petição, a racionalização dos sistemas de relatórios, a ampliação das relatorias especiais e grupos de trabalho das Nações Unidas (para abarcar novos temas ou situações). A Declaração de Viena

considera também relevante à ação emergencial em face de violações agudas dos direitos humanos, dá como prioritários os procedimentos de seguimento (*follow-up*), e recomenda à Assembleia Geral das Nações Unidas (ao examinar o relatório da Conferência Mundial em sua XLVIII sessão) iniciar a consideração prioritária da questão do estabelecimento, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de um Alto-Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (tendo em mente a necessidade de racionalização, coordenação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção existentes).

Esta última - estabelecimento de um Alto-Comissariado de Direitos Humanos - foi a recomendação da Conferência Mundial que possivelmente maior visibilidade teve nos meios de comunicação, talvez em razão das expectativas geradas em torno dela no decorrer do processo preparatório da Conferência, a partir, sobretudo, de uma proposta (de dezembro de 1992) bem elaborada pela Anistia Internacional, e endossada por alguns Estados nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência de Viena. Até o último dia desta não se sabia se a proposta seria aceita; só o foi, no Comitê de Redação, na tarde de 25 de junho, e sua inclusão na Declaração de Viena é remanescente da formulação que teve na Declaração de San José de Costa Rica, de 22 de janeiro de 1993 (documento final da Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha Preparatória da Conferência Mundial)⁷⁹, retomada e proposta com êxito pelo Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) nos debates do referido Comitê de Redação da Conferência de Viena, para superar diferenças quanto a alguns aspectos redacionais.

A partir daí, a Declaração de Viena recomenda uma série de providências concretas e específicas relativas à ampliação e ao aperfeiçoamento de determinados mecanismos de proteção dos direitos humanos, cujo exame pormenorizado reservaremos, em razão das usuais limitações do espaço editorial, a outro estudo mais amplo em preparação sobre a matéria. No presente estágio, limitar-nos-emos a assinalar que tais providências compreendem a incorporação de procedimentos sobre os direitos de petição, mediante protocolos adicionais, a tratados como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a adoção de Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, estabelecendo um sistema preventivo de visitas regulares a locais de detenção para erradicar imediata e definitivamente a prática da tortura; a continuação pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas de seu trabalho sobre uma corte criminal internacional; a conclusão e adoção de novos projetos de declaração (sobre temas como direitos dos povos indígenas, violência contra a mulher, direitos e responsabilidades de indivíduos e grupos de promover e proteger os direitos humanos), entre outras. Em uma dimensão mais ampla, reconhece a Declaração de Viena, ademais, a importante função da incorporação dos chamados “componentes de direitos humanos” em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, - a exemplo do já efetuado nas grandes operações recentes em El Salvador (ONUSAL) e no Camboja (UNTAC).

A Declaração de Viena também se volta à necessidade de prontamente incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, de modo a assegurar-lhes a devida e plena implementação. Ligada

⁷⁹ Para um diagnóstico da proteção internacional dos direitos humanos na América Latina e no Caribe, apresentado na Conferência Regional Latino-Americana e Caribenha (como documento de apoio) e na Conferência Mundial de Viena (como documento classificado da ONU), cf. A. A. Cançado Trindade, La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993 (janeiro), pp. 1-137 (1ª ed.); e in ONU, Documento A/CONF. 157/PC/63, Add. 3, de 18/03/1993, pp. 1-137 (2ª ed.).

a este ponto encontra-se a questão da construção e fortalecimento das instituições diretamente vinculadas aos direitos humanos e ao Estado de Direito, consolidando uma sociedade civil pluralista e a proteção especial aos grupos vulneráveis. A Declaração recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um **programa** amplo de fortalecimento de “estruturas nacionais adequadas” que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas assim como de orçamentos futuros e de fontes extraorçamentárias para este fim. Recomendou também a alocação de mais recursos para fortalecer os acordos regionais de direitos humanos - em cooperação com as Nações Unidas - e os serviços consultivos e atividades de assistência técnica do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas (cf. *infra*).

Passando do geral ao particular, a Declaração de Viena dirige-se aos direitos humanos de pessoas em determinada condição ou situação. É significativo que as seções sobre os direitos humanos da mulher e da criança tenham sido adotadas sem dificuldades. São mencionados os problemas dos refugiados e deslocados, a requererem estratégias que se voltem a suas causas (a incluïrem violações maciças dos direitos humanos, também em conflitos armados) e seus efeitos, assistência humanitária e proteção eficazes, fortalecimento de medidas emergenciais, e consecução de soluções duráveis (primariamente mediante repatriação voluntária e reabilitação). Também conclama a Declaração a uma maior eficácia na aplicação das normas do direito internacional humanitário. A Declaração, ademais, se refere, de modo nem sempre muito ordenado ou sistematizado, aos direitos de grupos como trabalhadores migrantes, povos indígenas, portadores de deficiências, pessoas pertencentes a minorias ou a setores vulneráveis em geral. Não descuida dos direitos sindicais, e conclama a observância do direito internacional humanitário em situações de conflitos armados. A Declaração também aborda o papel das ONGs e outros movimentos de base, ressaltando a importância do diálogo e cooperação entre estas e os governos. Recomenda, enfim, a adoção e ampliação da educação - formal e não formal - em direitos humanos *lato sensu* em todos os níveis (referindo-se também ao papel da imprensa), para despertar a consciência e fortalecer o compromisso universal com a causa dos direitos humanos, aventando inclusive a possibilidade de proclamação de uma década das Nações Unidas para a educação em direitos humanos.

Uma palavra final sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena dependerá da perspectiva de que se parte. Os que há muitos anos atuamos no movimento internacional dos direitos humanos teríamos claramente preferido um documento que consagrasse comprometerimentos mais precisos por parte dos Estados e organismos internacionais, por exemplo, no tocante à mobilização de recursos humanos e materiais indispensáveis à causa da proteção dos direitos humanos, e com um exame mais aprofundado dos problemas de coordenação e dos meios de fortalecimento dos mecanismos de proteção. Teríamos preferido trabalhos preparatórios que propiciassem uma visão sistêmica da matéria, se concentrassem especificamente no aperfeiçoamento dos procedimentos de proteção, e não deixassem margem a tentativas de freio ou retrocesso. Se considerarmos, porém, que, encerrada a quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência (em 7 de maio último), e mesmo poucos dias antes da abertura da Conferência Oficial em Viena, Delegações havia (de certos países asiáticos assim como da Organização da Conferência Islâmica) que pareciam duvidar até mesmo da universalidade dos direitos humanos, o fato de se ter adotado a Declaração e Programa de Ação de Viena é certamente dos mais positivos. Ressalvas à maneira como foram redigidos, nem sempre de forma ordenada, alguns pontos do documento, não necessariamente de ceder terreno ao reconhecimento da importância de sua adoção como

principal documento final da Conferência Mundial, que revela os graus de consenso universal obtidos a duras penas neste final de século sobre a proteção dos direitos humanos, e afasta dúvidas que porventura pudessem persistir sobre um ou outro ponto.

V. A Multiplicidade de Atores e Contribuições à Conferência de Viena

Cabe aqui acrescentar que os resultados da Conferência de Viena naturalmente não se exaurem nos documentos finais formalmente adotados no Centro Austríaco na última plenária da Conferência de 25 de junho último, mormente a Declaração e Programa de Ação de Viena, o texto principal, emanado do Comitê de Redação da Conferência presidido com eficiência pelo Brasil, ademais das resoluções sobre a Bósnia-Herzegovina e Angola, e o relatório final da Conferência⁸⁰. Algumas decisões tomadas no âmbito da Conferência Mundial e que não figuram nos referidos documentos também acarretarão consequências, que esperamos positivas em curto prazo. Várias das recomendações adotadas pelo Fórum Mundial das ONGs em 12 de junho (cf. *supra*) foram incorporadas na Declaração e Programa de Ação, e as que não puderam sê-lo continuarão a ecoar em outros foros. A contribuição das ONGs, como já indicado, foi das mais importantes, e seu Fórum constituiu-se em episódio dos mais comoventes da Conferência Mundial. Os governos que, ao longo do processo preparatório da Conferência, resistiram a outorgar às ONGs acesso à Conferência de Viena, têm hoje motivos para se envergonhar e prontamente reavaliar sua posição neste particular. Por outro lado, não há que passar despercebida a atitude positiva de certas Delegações governamentais que, nos debates da tarde de 17 de junho no Comitê Principal, e da noite de 25 de junho na Plenária Final, chegaram a manifestar expressamente a determinação de envidar esforços conjuntos com as ONGs em prol da observância dos direitos humanos.

Um exame pormenorizado das intervenções individuais das Delegações Governamentais participantes dos debates da Conferência de Viena ultrapassa, novamente por limitações usuais de espaço editorial, os propósitos do presente estudo; a tal exame nos dedicaremos em estudo mais amplo que estamos preparando sobre a Conferência Mundial de Direitos Humanos. O mesmo se aplica aos pronunciamentos individuais das agências especializadas e dos fundos e programas das Nações Unidas, assim como de outros organismos internacionais, presentes na Conferência de Viena, igualmente examinados no referido estudo ampliado em curso. Limitar-nos-emos, neste estágio, a brevemente assinalar que também os órgãos de supervisão internacionais dos direitos humanos cuidaram de externar suas contribuições à Conferência. Assim, para citar três ou quatro exemplos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas avançou na ideia de um Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelecendo um sistema de petições ou comunicações (à luz da indivisibilidade dos direitos humanos, para por fim à “disparidade” de procedimentos de proteção) e alertou contra as diversas formas de discriminação no tocante a estes direitos; o Comitê sobre os Direitos da Criança, a seu turno, solicitou o exame da questão dos direitos da criança em períodos de conflitos armados, e o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher destacou a importância da “perspectiva do gênero”, do estudo da prevenção e reação à violência contra a mulher “na vida pública e privada” e nos conflitos armados, e da pronta retirada de reservas à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; por sua vez, o

⁸⁰ Sobre a adoção dos documentos finais da Conferência, cf. ONU, Documento A/CONF. 157/DC/1, de 25/06/1993, p. 1, e Add. 1-4; ONU, Documento A/CONF. 157/DC/1/Add. 1, de 24/06/1993, pp. 1-33; ONU, Documento A/CONF. 157/L.1, de 22/06/1993, pp. 1-13; e ONU, Documento A/CONF. 157/PC/62, Add. 14, de 26/04/1993.

Comitê das Nações Unidas contra a Tortura ressaltou a importância de medidas preventivas de violações de direitos humanos em seu âmbito de atuação⁸¹.

A par dos debates e intervenções nas Plenárias, no Comitê de Redação e no chamado Comitê Principal da Conferência de Viena, também de sensível importância foram as **reuniões especializadas** da Conferência de Viena - dos relatores especiais e grupos de trabalho da ONU (de 14 a 16 de junho), e das instituições nacionais (14 e 15 de junho), - as quais passaram despercebidas da maioria dos participantes da Conferência, mas felizmente mereceram a atenção dos especialistas lá presentes. Nas duas primeiras reuniões insistimos nos métodos de melhor coordenação dos mecanismos de proteção e na racionalização de seus trabalhos, na criação de um **sistema de relatorias** após anos de operação de forma fragmentada ou atomizada, na integração dos procedimentos especiais de modo a operarem regularmente como um todo (e.g., maior intercâmbio de informações e experiências, realização de missões conjuntas, exame possivelmente conjunto de relatórios temáticos, adoção de medidas adequadas de seguimento, minimização de reservas aos tratados de direitos humanos)⁸². A terceira dessas reuniões considerou meios de fomentar a criação de novas instituições nacionais (variando do *ombudsman* a comissões, comitês e conselhos nacionais, de mediadores a defensores do povo), a terem acesso e um órgão de representação no seio do sistema das Nações Unidas, tendo em vista a contribuição que podem estas instituições dar às medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção⁸³. As referidas reuniões especializadas apresentaram propostas concretas e substanciais tendentes à consolidação de um **sistema de monitoramento contínuo** da observância dos direitos humanos nos planos internacional e nacional.

C. Observações Finais: A Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Novo Século

I. A Superação das Contradições

Temos o privilégio de estar vivendo em uma época particularmente densa, como exemplificado pelas profundas mudanças do cenário internacional, desencadeadas, em ritmo quase vertiginoso, a partir de 1989. Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em dezembro de 1990, à realização da mesma, em junho de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente. É possível que nestes três últimos anos tenha o mundo mudado mais profundamente do que nas três últimas décadas. O momento da convocação da Conferência Mundial já não é o mesmo do de sua abertura: ao alívio com o fim da Guerra Fria e à crescente esperança da emergência de um universalismo revitalizado seguiu-se a triste constatação da multiplicação de “conflitos internos”. Esta é uma das contradições, e das mais graves, a marcar os nossos dias.

⁸¹ ONU, Documento A/CONF. 157/PC/23, pp. 1-7; ONU, Documento A/CONF. 157/PC/62/Add. 5, pp. 2-5, 8-10 e 14-26; ONU, Documento A/CONF. 157/PC/62/Add. 6, p. 2; ONU, Documento A/CONF. 157/PC/62, Add. 13, pp. 1-7; ONU, Documento A/CONF. 157/PC/62/Add. 3, pp. 1-3.

⁸² ONU, Documento A/CONF. 157/9, de 18/06/1993, pp. 2-7; ONU, Documento A/CONF. 157/TBB/4, de 16/06/1993, pp. 2-6; ONU, Documento A/CONF. 157/TBB/4/Add. 1, de 21/06/1993, pp. 1-6; U. N., Draft Report of the World Conference on Human Rights, Documento A/CONF. 157/L.1, de 22/06/1993, p. 12.

⁸³ ONU, Documento DH/VIE/28, de 18/06/1993, pp. 7-8; ONU, Documento A/CONF. 157/NI/8, de 22/06/1993, pp. 2-3.

Com o fim da Guerra Fria e o alívio das tensões que a acompanhavam, por um lado abriram-se vias para maior cooperação internacional; mas por outro lado, muitos países passaram a dilacerar-se por conflitos internos, em meio a grande instabilidade política e ressurgimento do nacionalismo, da violência gerada pelo separatismo étnico, xenofobia, racismo, intolerância religiosa; se no passado recente as tensões se deviam, sobretudo, à polarização ideológica, em nossos dias passaram a decorrer de uma diversidade e complexidade de causas, nem sempre facilmente discerníveis, a erigir novas barreiras entre os seres humanos. A profunda recessão econômica agravou as disparidades já insuportáveis entre países industrializados e países em desenvolvimento, no plano internacional, e entre diferentes setores da sociedade, no plano interno. Cresce o desemprego, assim como, de modo alarmante, a pobreza extrema⁸⁴. Os avanços logrados em relação às liberdades clássicas com o processo de redemocratização experimentado por vários países nos últimos anos infelizmente se fizeram acompanhar da atual profunda crise econômica, agravada pelo problema da dívida externa, aumentando consideravelmente a pobreza absoluta e afetando, sobretudo, os setores mais desfavorecidos e vulneráveis da população. Tais retrocessos no domínio econômico-social ameaçam comprometer os avanços logrados por diversos países em relação aos direitos civis e políticos.

A globalização da economia (sua abertura com a busca estratégica de mercados em escala mundial) faz-se acompanhar do incremento do protecionismo nos países centrais e das iniciativas, de tantos países, de formação de blocos econômicos e esquemas de integração regional e sub-regional, reveladoras do debilitamento do Estado e de sua vulnerabilidade e insuficiência ante as exigências crescentes de competitividade no mercado internacional. A atual opção de tantos países por modelos de economia de livre mercado tem-se, infelizmente, feito acompanhar de crescente negligência do poder público quanto à vigência e garantia particularmente dos direitos econômicos e sociais. A globalização dos mercados, por sua vez, gera padrões de consumo insustentáveis, se não desastrosos, nas sociedades mais afluentes⁸⁵. A degradação do meio ambiente, e o excesso de população, somam-se a todos estes fatores, a gerarem grandes movimentos migratórios (com *desplazados* internos e refugiados em grande escala), atribuídos a uma diversidade de causas (políticas, econômicas, sociais), inclusive violações sistemáticas dos direitos humanos⁸⁶.

Desaparecem os velhos parâmetros ou pontos de referência próprios da era da guerra fria, marcada pela perversidade da “lógica” - ou desesperada falta de lógica - do chamado “equilíbrio do terror”, mas nem por isso o mundo se torna mais seguro. Os novos conflitos internos levam, em casos extremos, à desintegração ou fragmentação do próprio Estado. O mundo se afigura então bem mais perigoso do que se poderia antever no início das grandes mudanças desencadeadas no cenário internacional a partir de 1989. O conjunto das contradições supracitadas se faz refletir até mesmo no universo jurídico-conceitual,

⁸⁴ Para dados estatísticos, cf. A. A. Cançado Trindade, Direitos Humanos e Meio Ambiente..., *op. cit. supra* nº (5), p. 101.

⁸⁵ Para dados estatísticos, cf. International Organization of Consumers Unions, Consumers and the Environment (Proceedings of the IOCU Forum on Sustainable Consumption, Rio de Janeiro, June 1992), Penang/Malásia, IOCU, 1992, pp. 9-11.

⁸⁶ Alexandre Kiss e A. A. Cançado Trindade, “Two Major Challenges of Our Time: Human Rights and the Environment”, in Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente / Human Rights, Sustainable Development and the Environment (Seminário de Brasília de 1992), San José de Costa Rica/Brasília, IIDH/BID, 1992, pp. 287-290; ONU, Nota sobre Protección Internacional (Presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Documento A/AC.96/799, de 25/08/1992, pp. 1-14.

manifestamente limitado e inadequado para fazer face às novas necessidades de proteção do ser humano. Assim, por exemplo, novas compartimentalizações tão *en vogue* em nossos dias, como e.g., as de “cidadãos”, de “consumidores”, dentre outras, correm o risco de associar-se a sistemas produtivos (em busca de maior competitividade internacional) que agravam as desigualdades estruturais. Se se tomam tais compartimentalizações em contraposição aos “direitos humanos”, surge um novo risco de excluir os “não cidadãos”, o que atentaria contra a globalização dos direitos humanos.

Ora, se se toma a expressão “direitos dos cidadãos” de modo positivo, no sentido da construção de uma nova cidadania, para tornar a todos “cidadãos” (inclusive os não reconhecidos como tais pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, e com atenção especial aos discriminados, aos mais desfavorecidos e vulneráveis), deixa então de existir a exclusão dos “não cidadãos”, ao se buscar assegurar o mínimo a **todos**. Mas aqui o que se tem realmente em mente são os **direitos humanos**. A construção da moderna “cidadania” insere-se assim no universo dos direitos humanos, e se associa de modo adequado ao contexto mais amplo das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento, com atenção especial ao atendimento das necessidades básicas da população (a começar pela superação da pobreza extrema) e à construção de uma nova cultura de observância dos direitos humanos.

Já no início do processo preparatório da Conferência de Viena, surgiram indicações claras relativas a questões que haveriam de atrair atenção especial, como, e.g., a eliminação de todas as formas de discriminação, a proteção de pessoas especialmente desfavorecidas e grupos vulneráveis, a racionalização dos mecanismos de supervisão das Nações Unidas (e.g., para evitar duplicações), a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos. Esta última foi prontamente lembrada ante o risco de violações maciças de direitos humanos que possam desencadear êxodos em grande escala e afetar a paz e segurança internacionais (para o que se cogitou do estabelecimento de sistemas de “alerta antecipado”)⁸⁷.

Em sua Resolução 1991/30, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas cuidou de acentuar os temas da indivisibilidade, além da “universalidade, objetividade e não seletividade” de todos os direitos humanos, assim como a relação destes com a democracia e o desenvolvimento. No decorrer do processo preparatório não se hesitou em ir mais além, conclamando os Estados à “ratificação universal” dos tratados gerais de direitos humanos e insistindo nas medidas nacionais de implementação, como passos decisivos na construção de uma “cultura universal” dos direitos humanos⁸⁸. Tais recomendações, como vimos, foram significativamente endossadas pela Declaração de Viena resultante da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (*supra*).

Como se vê, não são poucos os desafios a defrontar o seguimento da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. O momento é, porém, dos mais propícios para enfrentar estes desafios, porquanto temos também o privilégio de estar vivendo em uma época de profunda reflexão sobre os temas que concernem a toda a humanidade, com a abertura do ciclo das grandes Conferências Mundiais deste final de século: Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Direitos Humanos (1993), População e Desenvolvimento (1994), Mulher (1995) e Desenvolvimento Social (1995)⁸⁹ - a par das consultas e negociações já em

⁸⁷ Cf. *ibid.*, pp. 7-8 e 10.

⁸⁸ Cf. *ibid.*, pp. 5-7.

⁸⁹ B. Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz*, N. Y., Naciones Unidas, 1992, pp. 2-3.

curso com vistas a eventual reforma do próprio sistema das Nações Unidas. Buscar a superação das contradições supracitadas, dotar os instrumentos e mecanismos de proteção existentes de maior eficácia, conceber novas formas de proteção (e.g., em situações emergenciais), desenvolver a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos, fomentar as medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção, são alguns dos desafios mais prementes. Outra contradição a ser superada, e das mais graves por suas implicações, é a dos chamados “particularismos regionais” ante a universalidade dos direitos humanos, que requer atenção especial à identificação dos novos rumos de evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

II. “Particularismos Regionais” e Universalidade dos Direitos Humanos

Que resta nesta evolução um caminho longo a percorrer é comprovado pelo fato de que, uma vez lançada a iniciativa da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, logo surgiram sinais de inquietação ante-eventos recentes em distintas regiões do globo que geraram preocupação quanto aos riscos de minar a noção da universalidade dos direitos humanos - preocupação esta superada a duras penas somente nos derradeiros momentos da Conferência de Viena (cf. *supra*). A manifestação talvez mais notória naquele sentido proveio de alguns círculos de países asiáticos e de Estados membros da Organização da Conferência Islâmica, que resistentemente identificavam no movimento internacional dos direitos humanos um suposto produto do “pensamento ocidental” que não tem levado em conta as chamadas “particularidades regionais”, razão pela qual ainda não há convenções regionais de direitos humanos em seus espaços geográficos respectivos. Este argumento não nos parece resistir a uma análise mais cuidadosa por uma série de razões.

Em primeiro lugar, apesar do propósito de impulsionar o desenvolvimento do *corpus* normativo e aperfeiçoar a operação dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos, à convocação da Conferência Mundial seguiu-se uma aparente reabertura de questões que pareciam já haver sido suficientemente tratadas no passado, tal como a das supostas “particularidades regionais”, que já encontraram expressão nas três convenções regionais - a europeia, a americana e a africana - de direitos humanos existentes. Havia, pois, que olhar para o futuro, ao invés de reabrir questões do passado. Por outro lado, o debate já estava aberto - talvez não devidamente antecipado pelos responsáveis pelo momento da convocação da Conferência -, e não devia, nem havia como, ser suprimido, mesmo porque reflete as preocupações correntes em alguns países (particularmente os recém-tomados pelo recrudescimento do fundamentalismo religioso). Tratava-se de um tema, um sinal, de nossos tempos, que devia ser examinado, ainda que não nos termos dos países que invocavam e se apegavam ferrenhamente aos “particularismos locais ou regionais”.

Em segundo lugar, o chamado “pensamento ocidental” afigurava-se como uma expressão demasiado vaga, mostrando-se não passível de uma definição clara. Muito do que se atribuía àquele pensamento encontrava manifestações em países de diferentes regiões do mundo. Assim, em terceiro lugar, o argumento das “culturas regionais” não havia de ser exagerado ou levado a extremos. Tais culturas não são e nunca foram obstáculos à evolução dos direitos humanos; ao contrário, é perfeitamente possível a elas incorporar os valores dos direitos humanos, como passo rumo à cristalização de obrigações de direitos humanos, como o demonstram os avanços nos últimos anos, e.g., nos campos dos direitos da mulher, da criança, e dos povos indígenas. Donde a extraordinária importância, a médio e longo prazo, da educação em matéria de direitos humanos. A Conferência Mundial oferecia assim uma grata

ocasião para encontrar meios adequados de lidar com a onipresença dos direitos humanos, dotando-a de maior eficácia.

Em quarto lugar, os círculos resistentes nos países acima referidos, e em outros alhures, ao estribar-se no argumento das “particularidades regionais”, dificilmente encontrariam explicação convincente para o fato de que alguns daqueles mesmos países efetivamente se tornaram Partes em tratados universais de proteção, como, e.g., os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança⁹⁰. Além disso, alguns daqueles países ratificaram várias convenções internacionais do trabalho adotadas pela OIT - inclusive algumas relativas a certos direitos básicos - e vinham acumulando experiência na implementação destas últimas no âmbito dos procedimentos e mecanismos da OIT⁹¹. Isto vinha a sugerir que a insistência no argumento “particularista regional” não havia de ser tida como uma posição em bloco daqueles países, mas antes como um argumento pouco convincente avançado por alguns círculos em alguns daqueles países, presumivelmente nos que ainda são ratificados os tratados gerais universais de direitos humanos.

Em quinto e último lugar, não havia qualquer fundamento para opor os pretensos “particularismos regionais” à universalidade dos direitos humanos, porquanto os instrumentos de proteção a níveis global e regional são essencialmente complementares. Há uma vasta prática internacional no presente domínio a comprovar esta complementaridade, como examinamos e buscamos demonstrar no curso que ministramos na Academia de Direito Internacional da Haia em 1987⁹². Os mecanismos de proteção internacional, nos planos global e regional, interagem e se reforçam mutuamente, em benefício último dos seres humanos protegidos. De toda forma, o debate desencadeado na II Conferência Mundial de Direitos Humanos nos incita a uma reflexão sobre o sentido próprio da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada.

III. A Universalidade dos Direitos Humanos em Perspectiva Adequada

A universalidade dos direitos humanos, consubstanciada na Carta Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Universal e dois Pactos), depreende-se da própria Carta das Nações Unidas⁹³. As duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993) formam parte de um processo mais amplo precisamente de construção de uma “cultura universal” dos direitos humanos. A Conferência de Teerã, realizada pouco depois da adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos, contribuiu para inaugurar a fase de real implementação dos instrumentos universais a partir de uma visão global dos problemas existentes no campo dos direitos humanos. A asserção, pela Proclamação de Teerã de 1968, da tese da interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos foi possível mediante a constatação das mudanças fundamentais e desafios do cenário internacional

⁹⁰ Cf. quadros de ratificações in: A. A. Cançado Trindade, A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 639-705.

⁹¹ Hiroko Yamane, “Approaches to Human Rights in Asia”, in 93 Beitrag zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht - Max-Planck-Institut, Heidelberg, 1987, pp. 100-103.

⁹² A. A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International - Haia, 1987, pp. 21-435.

⁹³ Cf., e.g., J. P. Cot e A. Pellet (dir.), La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article, Paris/Bruxelles, Economica/Bruylant, 1985, pp. 887-889.

(descolonização, corrida armamentista, explosão demográfica, degradação ambiental, dentre outros) e na busca de soluções às violações maciças dos direitos humanos⁹⁴.

A universalidade dos direitos humanos resultou, assim, fortalecida da I Conferência Mundial. Não obstante, persistiam antagonismos de concepção no tocante aos planos tanto normativo, como operacional. Atribuía-se, por exemplo, ao chamado “pensamento ocidental” a visão dos direitos humanos como próprios da natureza da pessoa humana e, como tais, anteriores e superiores ao Estado, e ao chamado “pensamento socialista” a visão dos direitos humanos (ou da cidadania) como condicionados pela própria sociedade e expressamente concedidos pelo Estado; do mesmo modo, atribuía-se à experiência ocidental a consagração do direito de petição internacional, e aos Estados socialistas a preferência pelo sistema de relatórios como único método de monitoramento internacional geralmente aceito⁹⁵.

Com o passar dos anos, tornou-se mais claro que não se tratava de impor uma determinada forma de organização social, ou modelo de Estado, nem sequer uma uniformidade de políticas, mas antes de buscar comportamentos e atitudes dos Estados - por mais heterogêneos que fossem - convergentes quanto aos valores e preceitos básicos da Carta Internacional dos Direitos Humanos⁹⁶. A experiência internacional revelou, em diferentes momentos históricos, a possibilidade de acordo ou consenso quanto à universalidade dos direitos humanos, apesar das divergências ideológicas e discrepâncias doutrinárias. Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram tanto países ocidentais quanto socialistas, em suma, países com variadas particularidades sociais e culturais⁹⁷.

Os países emergidos da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do *apartheid*, racismo e discriminação racial; o enfrentamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção⁹⁸, assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares⁹⁹.

Já não mais se podia negar o ideal comum de todos os povos (a “meta a alcançar”, o *standard of achievement*), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos, complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados “setoriais” de proteção e de convenções regionais, e consagrado nas Constituições de numerosos países. Reconhecido este conjunto de valores e preceitos básicos como um ideal comum, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos inderrogáveis, presentes nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.

⁹⁴ A. A. Cançado Trindade, “A Questão da Implementação Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, 71 *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1990, pp. 17-20.

⁹⁵ A Cassese, *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991, pp. 62 e 68.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁹⁷ H. Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. I, San José/ Caracas, IIDH/Ed. Jur. Venezolana, 1985, pp. 299-300, 310 e 313.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 320-323 e 325-327.

⁹⁹ Cf. A. A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination...”, *op. cit. supra* nº (92), pp. 21-435.

Paralelamente, passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar dentre as violações mais graves dos direitos humanos o genocídio, o *apartheid* e a discriminação racial, a prática de tortura, - o que implicava um acordo de princípio quanto a certos direitos básicos, a serem gradualmente ampliados¹⁰⁰. A próxima área de convergência, consignada na Ata Final de Helsinque de 1975, deu-se em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação vislumbra-se, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, e.g., no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (Viena, 1989) - a chamada “dimensão humana da CSCE”¹⁰¹.

Trata-se de claras indicações de um novo *ethos*, da fixação de parâmetros de conduta - independentemente de tradições ideológicas, culturais, religiosas - em torno de valores básicos universais, a ser observados e seguidos por todos os Estados, uma vez incorporada a dimensão dos direitos humanos em suas frentes de ação¹⁰². Não há que fazer abstração de particularidades culturais, porquanto é a partir de tais particularidades ou diversidade que se buscam os valores universais, que se manifesta uma consciência universal. Nenhuma cultura há de arrogar-se em detentora da verdade absoluta e final, e o melhor conhecimento da diversidade cultural pode fomentar esta constatação. A diversidade cultural não se configura, pois, como obstáculo à universalidade dos direitos humanos¹⁰³. Na verdade, há que se manter aberto às distintas manifestações culturais, ao mesmo tempo em que cabe envidar esforços para que as distintas culturas se mantenham abertas aos valores básicos dos direitos humanos.

A universalidade aqui considerada e afirmada não equivale à uniformidade, e tampouco é ameaçada ou debilitada pela ênfase maior em um ou outro direito, dependendo da sociedade ou da cultura. As três convenções regionais - a Europeia, a Americana e a Africana - de direitos humanos não proclamam os direitos humanos de europeus, de latino-americanos ou de africanos, mas antes contribuem, cada uma a seu modo, à universalização dos direitos humanos. A mais recente delas, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, por exemplo, reafirma o caráter universal dos direitos humanos ao mesmo tempo em que leva em conta os traços especiais da região cultural em que se aplica. As três convenções regionais são complementares aos instrumentos globais (Nações Unidas) e, como estes, também expressam valores universais; além disso, muitas das atuais questões de direitos humanos assumem uma dimensão global, transcendendo as particularidades culturais, e a busca de soluções só pode fomentar o reconhecimento do caráter universal dos direitos humanos¹⁰⁴.

¹⁰⁰ A. Cassese, *op. cit. supra* n^o (95), pp. 77-78; e cf. H. Gros Espiell, *op. cit. supra* n^o (97), p. 326.

¹⁰¹ A. Cassese, *op. cit. supra* n^o (95), pp. 77-78.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 227-228 e 231.

¹⁰³ Cf., e e.g., P. Meyer-Bisch, “Une affirmation Double: les droits humains ne peuvent être universels que dans la diversité de cultures”, in *Universalité des droits humains et diversité des cultures* (Actes du Colloque de Fribourg, 1982), Éd. Univ. Fribourg, 1984, pp. 16-19; J. Hersch, *Report on the Universality of Human Rights, a Challenge for Tomorrow's World* (Colloquy of Strasbourg, 1989), Strasbourg, Council of Europe doc. H/Coll.(89)4, p. 9 (mimeografado, circulação restrita).

¹⁰⁴ P. H. Imbert, *Communication on “The Universality of Human Rights”* (Colloquy of Strasbourg, 1989), Strasbourg, Council of Europe Documento H/Coll. (89) 6, pp. 14 e 23 (mimeografado, circulação restrita).

Não deixa de ser muito significativo que as três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizadas recentemente tenham, cada uma a seu modo e com enfoque e formulação próprios e distintos, reconhecido a universalidade dos direitos humanos. A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992) foi categórica em afirmar “a natureza universal dos direitos humanos” (Declaração de Túnis, § 2º) e, sem prejuízo da observância das realidades histórico-culturais dos países da região (§ 5º), em posicionar-se em prol da preservação e promoção da “universalidade dos direitos humanos” (preâmbulo da Resolução AFRM/14). A Reunião Regional Latino-americana e Caribenha (San José de Costa Rica, janeiro de 1993) ressaltou que a Conferência Mundial vindoura propiciava uma oportunidade única para proceder a uma “análise global” do sistema internacional dos direitos humanos, tendo por um dos principais orientadores o da universalidade dos direitos humanos (preâmbulo da Declaração de San José). E a Reunião Regional Asiática também reconheceu a natureza universal dos direitos humanos, ainda que matizada por particularidades histórico-culturais dos países da região (Declaração de Bangkok, § 8º). Enfim, a própria Conferência de Viena (junho de 1993) reafirmou a universalidade dos direitos humanos, nas circunstâncias que já examinamos (cf. *supra*).

IV. O Atendimento das Necessidades de Proteção

À luz da universalidade e indivisibilidade ou interdependência dos direitos humanos se não de considerar as **necessidades** de proteção, em uma visão global e sistêmica da matéria. Tais necessidades variam de país a país, de sociedade a sociedade, cada uma vivendo seu momento histórico e confrontada com problemas próprios. Assim como a I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade ou interdependência de todos os direitos humanos, a II Conferência Mundial (Viena, 1993) pretendeu dar uma contribuição igualmente transcendental ao concentrar-se nos meios de assegurar tal indivisibilidade **na prática**, com atenção especial às pessoas desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos socialmente excluídos (as camadas mais pobres da população), tão enfatizados reiteradamente no decorrer de todo o processo preparatório da Conferência de Viena. Como dar expressão concreta à indivisibilidade dos direitos humanos, com atenção especial à proteção dos mais necessitados e vulneráveis, ao atendimento de suas necessidades básicas? A resposta que se vier a dar a esta indagação nos próximos anos poderá representar um passo adiante na evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

O “espírito” da Conferência de Viena só poderia deixar-se guiar pela universalidade e integralidade dos direitos humanos, pela visão global ou sistêmica dos mesmos, pela consagração de uma agenda mínima (não descuidando, e.g., dos temas identificados no processo preparatório, como a trilogia direitos humanos/ democracia/ desenvolvimento, as obrigações mínimas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre outros), pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as atividades das Nações Unidas (como, e.g., as de operação de manutenção da paz e de promoção do desenvolvimento econômico e social), pela ênfase nas medidas positivas por parte dos Estados, mormente nas medidas nacionais de implementação dos instrumentos de proteção especial, em suma, pela construção de uma verdadeira “cultura universal” dos direitos humanos.

A se exacerbarem os atuais conflitos e fatores negativos que pareciam ameaçar o êxito da Conferência Mundial, seria formada a impressão de que a Declaração Universal de 1948 pareceria demasiado avançada para 1993. Ao contrário, as atuais dificuldades podem despertar a determinação de novos avanços no presente domínio de proteção, pois é ironicamente nos momentos de crise que se intensifica a busca de valores fundamentais

superiores. Neste último meio-século, tem sido nos momentos de crise que se têm logrado saltos qualitativos e avanços no campo dos direitos humanos. Assim ocorreu após o holocausto da segunda grande guerra, com a adoção da Declaração Universal de 1948; assim foi ao final dos intensos e por vezes perigosos anos sessenta, com a avaliação global - dois anos após a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos - da Proclamação de Teerã de 1968; e não deixará de assim ser, no mundo convulsionado deste ano de 1993, com a reavaliação global da matéria pela II Conferência Mundial e, mormente, pela Declaração de Viena.

V. De Viena ao Novo Século: A Nova Dimensão da Onipresença dos Direitos Humanos

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subsequentes dos mecanismos internacionais de proteção, a II Conferência Mundial buscou dar um passo adiante¹⁰⁵ ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infraestrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de **todos** os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção.

No tocante ao primeiro ponto - as medidas nacionais de implementação -, ressaltou a Conferência, além da “ratificação universal” e sem reservas dos tratados e protocolos de direitos humanos, a necessidade da pronta incorporação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário do direito interno dos Estados, com vistas a sua devida e plena implementação. Além disso, recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um **programa** amplo de fortalecimento de “estruturas nacionais adequadas” que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas, assim como de orçamentos futuros e de fontes extraorçamentárias para este fim.

O segundo ponto merece um detido exame de consciência por parte das Nações Unidas. Desde a época da Conferência de Teerã até recentemente, havia um divórcio, no seio do próprio sistema das Nações Unidas, entre as agências e órgãos voltados aos seus três objetivos básicos - a manutenção da paz e segurança internacionais (o mais realçado no passado), a promoção do desenvolvimento econômico e social, e o respeito pelos direitos humanos, - que atuavam de forma compartimentalizada em razão das características do cenário internacional da época. A recente Conferência de Viena, realizada já no período do pós-Guerra Fria, buscou uma maior aproximação entre aquelas agências e órgãos, de modo a lograr a realização conjunta dos três objetivos básicos e incorporar a dimensão dos direitos humanos em **todos** os seus programas e atividades.

No entanto, para que se realize propósito tão meritório, há que buscar e encontrar os meios com que o professado equilíbrio de início se reflita no próprio orçamento da Organização. É de se lamentar não se tenha em Viena logrado maior precisão quanto aos recursos adicionais: como os recursos do orçamento regular das Nações Unidas destinados

¹⁰⁵ Para prognósticos anteriores à Conferência Mundial de Viena, cf. K.E. Mahoney e P. Mahoney (ed.), Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge, Dordrecht, M. Nijhoff, 1993, pp. 3-1003; B.G. Ramcharan, “Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s”, 13 Human Rights Quarterly (1991) pp. 155-169; Theo van Boven “The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis”, 10 Human Rights Law Journal, 1989, pp. 1-11.

aos direitos humanos são hoje insignificantes - menos de 1%, mesmo um “aumento considerável” deles, inclusive mediante contribuições voluntárias, não se mostrará suficiente para realizar plenamente aquele propósito. Os atuais 0,7% do orçamento regular da ONU reservados ao terceiro objetivo básico da Organização são manifestamente insuficientes, um quase descaso em relação à causa da promoção e proteção dos direitos humanos. O êxito futuro da Declaração de Viena está inelutavelmente ligado à reversão desse quadro; sem recursos adequados não há declaração que produza resultados.

Já no processo preparatório da recente Conferência de Viena se acentuava a necessidade da universalidade e não seletividade no tratamento da temática dos direitos humanos e da relação destes com a democracia e o desenvolvimento. Enfatizaram-se as necessidades especiais de proteção de pessoas particularmente desfavorecidas (em situações adversas) e grupos vulneráveis, assim como a dimensão preventiva da proteção ante o risco de violações maciças de direitos humanos que pudessem desencadear êxodos em grande escala e afetar a paz e a segurança internacionais (para o que se cogitou do estabelecimento de sistemas de “alerta antecipado”). Não se hesitou, ademais, em ir mais além, ao conclamar os Estados à “ratificação universal”, e sem reservas, dos tratados gerais de direitos humanos e insistir nas medidas nacionais de implementação, como passos decisivos na **construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos**.

Uma vez que se tornara enfim claro que os direitos humanos “permeiam” todas as áreas da atividade humana, restava inequívoco que, dentro do próprio âmbito do sistema das Nações Unidas, já não mais era possível “separar” a vertente econômico-social da política (como na época da guerra fria). Cabia doravante assegurar a onipresença dos direitos humanos, consoante o decidido na Conferência de Viena, a partir da incorporação da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e atividades das Nações Unidas. É a tarefa que hoje se impõe.

Isto vem enfatizar a importância das **medidas positivas** em prol dos direitos humanos. Não há que passar despercebido, a esse respeito, o consenso geral gradualmente formado em torno dos debates preparatórios da Conferência de Viena no sentido de que as discussões desta última não se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, mas antes em uma reavaliação da eficácia dos instrumentos e programas existentes no sentido de encontrar meios de assegurar seu aprimoramento e fortalecimento. O **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano** de 1992 do PNUD chega a sugerir que os relatórios e outras fontes de informação sobre direitos humanos no âmbito das Nações Unidas não mais se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, e passem a agregar dados sobre respostas e medidas tomadas em prol de sua observância, sobre os “logros positivos” dos países¹⁰⁶.

A incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as áreas de atuação das Nações Unidas haverá de começar, a nosso ver, nas esferas de maior escala em que precisamente têm os direitos humanos sido negligenciados, senão por vezes ignorados. No plano político-estratégico, a ilustração mais eloquente é a das operações de manutenção e construção da paz (a exemplo das recentes operações de grande envergadura em El Salvador - ONUSAL - e no Camboja - UNTAC), que requerem, a partir da **Agenda para a Paz** do Secretário-Geral B. Boutros-Ghali, a incorporação dos chamados “componentes de direitos humanos” de forma mais sistematizada e ordenada. No plano econômico e financeiro, o exemplo mais marcante é o dos programas e projetos de desenvolvimento e das operações dos

¹⁰⁶ PNUD, *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, PNUD, 1992, p. 77.

organismos financeiros internacionais das Nações Unidas (Banco Mundial e FMI), cuja compatibilidade com as disposições relevantes dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas está a requerer demonstração.

É difícil evitar a impressão que nos deixou a Conferência de Viena de que o mundo talvez ainda não esteja suficientemente preparado para o período de pós-Guerra Fria. É imperioso que os ventos de transparência e democratização, que felizmente arejaram e alentaram as bases de tantas sociedades nacionais em distintos continentes, alcancem também as estruturas dos organismos internacionais, tanto os políticos (como o Conselho de Segurança, entravado pelo veto), como os financeiros (como os organismos supracitados das Nações Unidas, condicionados pelo voto ponderado ou proporcional). Trata-se de uma meta premente, porquanto não se pode professar o universalismo dos direitos humanos no plano conceitual ou normativo, e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional¹⁰⁷. Os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no cotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo como operacional, acarretam obrigações *erga omnes*.

É esta uma das grandes lições que podemos extrair da Conferência Mundial de Viena. É significativo que se tenha conclamado à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social como “alta prioridade” para a comunidade internacional. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. O empobrecimento de segmentos cada vez maiores da população constitui, a nosso ver, em decorrência daquela indivisibilidade, uma denegação flagrante e maciça da totalidade dos direitos humanos. A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, corretamente situa o ser humano como sujeito central do processo de desenvolvimento. Reclamando um maior fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, a Declaração de Viena, ao endossar com firmeza os termos daquela Declaração, contribuiu para dissipar dúvidas porventura persistentes e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo do direito internacional dos direitos humanos.

A Conferência Mundial de Viena afirmou de modo inequívoco a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte. Na rota de Teerã a Viena, é este sem dúvida um passo adiante que acelerará o **processo de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos**. Mais além de Viena, não nos cabe, os que participamos da última Conferência, uma das mais complexas da atualidade, julgar o mérito de seus resultados: esta é tarefa para as gerações futuras. Podemos, sim, refletir sobre eles, tentar avaliá-los, e extrair lições, como as que aqui resumidamente expusemos.

Verifica-se hoje, enfim, a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção devida ao ser humano. Mais transcendental do que qualquer dos textos oficialmente adotados em Viena, afigura-se-nos a mobilização universal inédita gerada pela Conferência: tanto a Conferência propriamente dita quanto suas três Reuniões Regionais Preparatórias, a par das quatro sessões do Comitê Preparatório e das numerosas “reuniões-satélites” da Conferência, congregaram um número

¹⁰⁷ A. A. Cançado Trindade, “Declaração de Viena Mantém Caráter Universal”, 9 *Políticas Governamentais - Revista do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)* - Rio de Janeiro, julho/agosto de 1993, pp. 11-16.

considerável e sem precedentes de ONGs e movimentos de base de todos os continentes, somados a um contingente cada vez maior de Delegações governamentais sensibilizadas pela nobre causa. Assim, mais importante do que qualquer documento, foi este **processo de diálogo verdadeiramente universal** gerado pela II Conferência Mundial, que certamente fortalecerá o movimento dos direitos humanos no sentido de gerar e consolidar um monitoramento contínuo de sua observância por todos e em toda parte. Viena demonstrou, uma vez mais, que são nos momentos de crise que se tentam os saltos qualitativos, que propiciam avanços reais no campo dos direitos humanos, mesmo porque as crises e o sofrimento humano evidenciam as necessidades prementes de proteção¹⁰⁸.

Viena, 26 de junho de 1993.

¹⁰⁸ Nota: O Autor participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena na trílice condição de Membro da Delegação do Brasil, Delegado do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e Relator do Fórum Mundial das Organizações Não Governamentais (ONGs) do Tema “Desenvolvimento, Democracia e Direitos Humanos”. Preparou para a Conferência Mundial de Viena o estudo “La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe” (Documento ONU, A/CONF. 157/PC/63/Add. 3, de 18/03/1993, pp. 1-137).