UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
Faculdade de Filosofia e Ciências

Matheus de Carvalho Hernandez

OS DIREITOS HUMANOS COMO TEMÁTICA GLOBAL E A SOBERANIA NO SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA: A CONFERÊNCIA DE VIENA

Marília
2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
Faculdade de Filosofia e Ciências

Matheus de Carvalho Hernandez

OS DIREITOS HUMANOS COMO TEMÁTICA GLOBAL E A SOBERANIA NO SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA: A CONFERÊNCIA DE VIENA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha: Relações Internacionais & Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

Marília
2010

Hernandez, Matheus de Carvalho
H557d Os direitos humanos como temática global e a soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria : a Conferência de Viena / Matheus de Carvalho Hernandez. – Marília, 2010.
377 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.
Bibliografia: f. 360-375.
Orientador: Tullo Vigevani.

1. Direitos humanos. 2. Soberania. 3. Relações Internacionais. 4. Conferência de Viena. 5. Sistema interamericano de direitos humanos. I. Autor. II. Título.
CDD 341.48

Matheus de Carvalho Hernandez

OS DIREITOS HUMANOS COMO TEMÁTICA GLOBAL E A SOBERANIA NO SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA: A CONFERÊNCIA DE VIENA

Dissertação de Mestrado para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Dr. Tullo Vigevani (orientador)

_____

Prof. Dr. Andrei Koerner

_____

Profa. Dra. Raquel Kritsch

Prof. Dr. José Geraldo Alberto Bertoncini Poker (suplente)

Profa. Dra. Glenda Mezarobba (suplente)

Marília, 6 de dezembro de 2010.

À minha querida e amada família.

Agradecimentos

Agradeço à FAPESP o apoio no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários do *campus* de Marília a atenção e eficiência.

Aos professores Odair da Cruz Paiva, Carlo Napolitano, Luis Antônio Francisco de Souza, José Geraldo Alberto Bertoncini Poker, Glenda Mezarobba e Raquel Kritsch os valiosos ensinamentos.

Ao professor Tullo Vigevani os constantes incentivos e pelos diálogos sempre abertos.

À Dona Neide o pão.

Aos amigos, novos e velhos, próximos ou distantes, a amizade verdadeira e reconfortante.

Aos irmãos Hermes Moreira Jr. e Bráulio Roberto de Castro Loureiro (Neto) a sintonia.

À minha amada Munique Massaro o amor, amizade, companheirismo, doação, compreensão e lealdade em absolutamente todos os momentos de nossa vida juntos.

Ao meu precioso irmão Samuel de Carvalho Hernandez o amor e a verdade no olhar.

À minha adorada mãe Márcia Aparecida de Carvalho Hernandez e ao meu querido pai Luis César Hernandez o amor supremo e incomensurável.

A Deus.

"A humildade exprime uma das raras certezas de que estou certo: a de que ninguém é superior a ninguém"

Paulo Freire

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU (1993), conhecida como Conferência de Viena, e averiguar sua importância no sistema internacional pós-Guerra Fria. Por meio do estabelecimento de duas hipóteses articuladas, argumenta-se em favor de que o espaço da Conferência e seus debates tiveram grande influência nos processos articulados de disseminação global da temática dos direitos humanos e de flexibilização da soberania. A fim de verificar as referidas hipóteses, analisa-se a complexa e transversal relação entre as concepções de direitos humanos – encarados como jurídico-morais – e a noção de soberania, à luz de sua natureza jurídico-política. Além disso, como meio de verificação das hipóteses, o trabalho reconstitui o processo histórico de internacionalização dos direitos humanos durante a Guerra Fria, assim como no imediato pós-Guerra Fria, cenário da Conferência. A Conferência é analisada em seus diversos aspectos: preparatórios e organizacionais, históricos, políticos e jurídicos. A formação dos consensos e dos dissensos durante o evento é discutida a partir do processo de elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, com destaque para o posicionamento dos EUA. A dimensão implicativa da Conferência é explorada pelo estudo do fortalecimento – pós-1993 – do direito de petição individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, haja vista sua inserção no movimento de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos, tendência esta altamente vinculada aos processos enunciados pelas hipóteses.

Palavras-chave: Conferência de Viena. Direitos Humanos. Soberania. Relações Internacionais. Sistema interamericano de direitos humanos.

Abstract

This work aims to assess the II UN World Conference on Human Rights (1993), known as Vienna Conference, in order to check its relevance in the post-Cold War international system. By means of establishing two articulated hypotheses, it is argued, on behalf of the arena of the Conference and its debates, that they had major influence on the global articulated processes for dissemination of the human rights theme as well as of flexing of sovereignty. In order to check the aforementioned hypotheses, one shall analyze the complex and transversal relation between the conceptions of human rights – approached as juridical-moral – and the notion of sovereignty, under the light of its juridical-political nature. Besides that, as a mean of verification of hypotheses, the work reconstitutes the historical process of internationalization of human rights during the Cold War, as well as in the immediate post-Cold War period, scenario of the Conference. The conference is approached in its diverse aspects: preparatory and organizational, historical, politic and juridical. The formation of the consensus and dissensus during the event is argued over under the light of the process of elaboration of the Vienna Declaration and Program of Action, highlighting the stand taken by the USA. The implicative dimension of the Conference is explored by the study of strengthening – after 1993 – of the right of individual petition within the Inter-American System of Human Rights, for its insertion in the movement of rising of the individual as an international subject of rights, a tendency highly linked to the processes listed by the hypotheses.

Keywords: Vienna Conference. Human Rights. Sovereignty. International Relations. Inter-American System of Human Rights.

Sumário

Introdução.....10

1. Conferência de Viena: antecedentes históricos e processo preparatório.....16

1.1 Antecedentes históricos da Conferência de Viena: o pós-Segunda Guerra.....16

1.2 Antecedentes históricos da Conferência de Viena: o pós-Guerra Fria.....32

1.3 Conferência de Viena: processo preparatório e estrutura.....41

2. Direitos humanos e soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria: concepções estatalistas e globalistas.....62

2.1 Concepções estatalistas de direitos humanos.....77

2.2 Concepções globalistas de direitos humanos.....105

3. Conferência de Viena: documento final e principais debates.....139

3.1 Declaração e Programa de Ação de Viena.....144

3.2 O debate sobre a universalidade dos direitos humanos na Conferência de Viena.....170

3.3 A participação das ONGs na Conferência de Viena e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos.....190

4. O posicionamento dos EUA na Conferência de Viena.....237

4.1 A definição da nova estratégia hegemônica e o debate interno pós-Guerra Fria nos EUA.....238

4.2 H. Bush e os direitos humanos.....242

4.3 Clinton e a Conferência de Viena.....252

5. A Conferência de Viena e o Direito de Petição Individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....277

5.1 O indivíduo como sujeito internacional de direitos e a responsabilidade internacional do Estado.....279

5.2 A estrutura do sistema interamericano de direitos humanos.....287

5.3 A Conferência de Viena e o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano.....312

6. Considerações Finais.....348

Referências.....360

Anexo 1.....376

Introdução

O presente trabalho tem como objeto de estudo a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1993, na cidade de Viena, na Áustria. Essa Conferência, conhecida como Conferência de Viena, foi a primeira grande discussão internacional sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria. Ela teve grande importância não apenas devido a isso, mas também à participação maciça de muitas delegações governamentais (totalizando 171) e de muitos atores não-estatais. Além disso, a Conferência de Viena é considerada de grande relevância também por ter elaborado um documento muito amplo e abrangente em matéria de direitos humanos, o qual foi aceito consensualmente por todas as delegações presentes no evento: a Declaração e Programa de Ação de Viena. Contudo, antes de se discutir e analisar a Conferência de Viena, tarefas promovidas durante todo o trabalho, é interessante entender a trajetória da presente pesquisa de modo a compreender seu delineamento atual.

A intenção de compreender a importância dos valores nas Relações Internacionais e de entender como a questão da legitimidade interfere no sistema internacional foi uma das motivações iniciais deste trabalho. Tal motivação conduziu ao tema dos direitos humanos, tendo em vista seu caráter fortemente valorativo no cenário internacional. O estudo dos direitos humanos, por sua vez, tocou em outra grande e articulada motivação inicial de pesquisa, a qual se referia ao suposto embate entre soberania, noção basilar nas Relações Internacionais, e às discussões internacionais em torno de valores, no caso, os direitos humanos.

Durante a Iniciação Científica, percebeu-se que a Conferência de Viena se constituía em um bom objeto para observar o referido embate. Dessa maneira, mapearam-se os consensos e os dissensos internacionais em matéria de direitos humanos explicitados concretamente em Viena. Entretanto, ao término do trabalho, percebeu-se que, interpretar tanto os consensos quanto os dissensos em matéria de direitos humanos a partir de discussões separadas acerca das noções de direitos humanos e de soberania, havia limitado o poder de análise da pesquisa.

Por isso, ao início da presente pesquisa, detectou-se que o entendimento mais aclarado da importância e do papel da Conferência de Viena exigiria um aprofundamento no estudo da relação entre soberania e direitos humanos. Além disso, como lição da pesquisa anterior, notou-se que a Conferência, a fim de ser melhor compreendida, deveria ser considerada não apenas como um evento dotado de singularidade, mas também inserida em processos

históricos mais amplos. É a partir desse olhar sobre a Conferência, isto é, de um olhar que a considera tanto como receptora e caudatária de processos históricos construídos quanto como lócus a partir do qual atores internacionais produziram história que a presente pesquisa se estrutura.

A partir, portanto, desse olhar e dos dados levantados na pesquisa anterior, considerou-se a Conferência de Viena como um grande palco de debates sobre direitos humanos, ou seja, como canal para manifestação da complexidade que permeia o referido debate.

Entretanto, neste ponto ainda muito inicial da pesquisa, levantaram-se algumas questões de justificação. Afinal, sendo os direitos humanos tema tão estudado e analisado nas mais variadas áreas das Ciências Humanas, o que ainda justificaria debruçar-se sobre este tema? Qual contribuição a área de Relações Internacionais poderia dar à análise desse tema tão amplo? E, por outro lado, qual contribuição a temática dos direitos humanos poderia dar ao campo de Relações Internacionais, especialmente no Brasil?

Como se sabe, há diversos olhares teóricos possíveis sobre os direitos humanos. Eles podem ser considerados como instrumento de poder ou ferramenta de política externa, tal como fazem os teóricos do Realismo. Podem ser considerados em sua faceta institucional, tal como feito pelos Institucionalistas. Podem ser analisados a partir de uma perspectiva antropológica, debatendo, assim, as questões da universalidade, bem como a partir de uma dimensão comunitarista. Podem ser analisados pelos estudiosos do Direito Constitucional, discutindo acerca da necessidade, da complexidade e das implicações de inserção dos chamados direitos fundamentais na legislação de um país. Podem ainda ser discutidos pelos teóricos do Direito Internacional, com grande destaque para os estudiosos do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os direitos humanos também podem ser analisados pela perspectiva do chamado Diálogo Intercultural, além de muitos outros olhares possíveis.

Enfim, a partir desta abertura prévia do campo de estudo dos direitos humanos, percebeu-se que as Relações Internacionais, especialmente no Brasil, dão pouca atenção à transversalidade que caracteriza o tema. Por conta dessa relativa indiferença a essa transversalidade, muitas vezes se produzem entendimentos que polarizam demasiadamente os direitos humanos e a soberania estatal, atribuindo-se pouca atenção à complexidade e à sofisticação que envolvem essa relação.

O presente trabalho tenta justamente contribuir com a área de Relações Internacionais à medida que tenta observar os direitos humanos e a sua relação com a soberania a partir da referida transversalidade, isto é, a partir de uma perspectiva mais fluida no que se refere à

relação entre ordem interna e ordem externa. Nesse sentido, tenta-se expor a ambivalência dessa relação, ou seja, como ao mesmo tempo os direitos humanos se inserem no quadro atual da soberania e das instituições e autoridade do Estado, mas como também eles se chocam com esse arranjo e pressionam pela sua transcendência.

Por isso, a discussão deste trabalho se insere no contexto do pós-Guerra Fria, pois foi justamente com o fim do conflito bipolar entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), que os debates, tanto políticos quanto acadêmicos, a respeito da relação entre direitos humanos e soberania se fortaleceram.

A tentativa, portanto, de considerar tal relação em sua transversalidade exigiu a apreensão da ambivalência inerente a cada um desses dois conceitos. Assim, os direitos humanos ao longo do trabalho são considerados, a partir de Habermas, como jurídico-morais, assim como o conceito de soberania, comumente destacado nas Relações Internacionais como um conceito político, no presente trabalho é abordado, conforme Kritsch, a partir de sua dupla condição jurídico-política.

Este raciocínio, que tenta não exagerar o peso do âmbito externo, mas também não desconsiderar sua importância, trouxe sentido aos objetivos de análise da relevância da Conferência de Viena no processo de legitimação dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria. A partir, portanto, desta transversalidade, construíram-se duas hipóteses.

A primeira hipótese defende que a Conferência de Viena, enquanto arena de debates consensuais e dissensuais, teria tido grande influência na disseminação da temática dos direitos humanos por todo o sistema internacional pós-Guerra Fria, tornando-a pluralizada e globalmente discutida por atores das mais variadas origens. A segunda hipótese advoga que a a realização e as discussões da Conferência teriam se inserido em um processo mais amplo de flexibilização da soberania, o qual seria indicado não apenas pela ascensão de atores não-estatais no sistema internacional, mas principalmente pelo surgimento e fortalecimento de arenas de jurisdição não-estatal para proteção e garantia dos direitos humanos.

No início da pesquisa, no entanto, as hipóteses encontravam-se ainda pouco articuladas, sendo observadas como dois processos relativamente separados. Além disso, no desenvolvimento inicial da pesquisa foi atribuído um protagonismo exagerado à Conferência quanto a sua responsabilidade pelo desenvolvimento de dois processos tão amplos, como a disseminação global da temática dos direitos humanos e a flexibilização da soberania. Ademais, na primeira fase da pesquisa, ainda presa a uma separação estanque entre ordem

interna e ordem externa, os direitos humanos e a soberania ainda eram considerados como pólos demasiadamente antagônicos.

Foi com o amadurecimento das leituras e com críticas e sugestões externas que a dinâmica da historicidade das idéias e dos eventos foi apreendida. A partir deste ponto, a complexidade e a ambivalência que permeiam a relação entre direitos humanos e soberania tornaram-se eixo orientador do trabalho e, com isso, os nexos de articulação entre as duas hipóteses ganharam sentido. A partir desses nexos, o espaço da Conferência é percebido no presente trabalho como um catalisador de tendências e processos históricos mais amplos.

Portanto, a partir dessas percepções acima descritas, a discussão do trabalho passou a ser não apenas um esforço de verificação das hipóteses acerca da Conferência de Viena, mas também uma tentativa de articulação entre elas, isto é, busca-se clarificar as vinculações entre os processos historicamente construídos de disseminação global da temática dos direitos humanos e de flexibilização da soberania por força dessa temática, catalisados e estimulados – e não gerados – pelos debates e encaminhamentos da Conferência de Viena.

Assim, em uma relação sinérgica e articulada entre o campo de análise dos direitos humanos e a área de Relações Internacionais, este trabalho tenta contribuir com o primeiro através de um olhar, a partir das lentes das Relações Internacionais, que discute a disseminação global desta temática pelo sistema internacional pós-Guerra Fria. Por outro lado, através das discussões sobre direitos humanos, este estudo tenta contribuir com o forte debate das Relações Internacionais acerca das permanências e rupturas no papel atual da soberania.

É justamente devido a essa tentativa de promoção de um diálogo frutífero entre as duas áreas, que a bibliografia utilizada no trabalho não se restringe apenas aos teóricos e estudiosos das Relações Internacionais, mas passa também, ao longo do texto, por alguns autores da Teoria Política Internacional, da Filosofia Política e do chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Explicitada e esclarecida a trajetória da pesquisa que resultou no presente trabalho, faz-se necessário expor a estrutura e a sistematização sobre as quais as discussões das hipóteses estão organizadas.

Inicialmente, trata-se da internacionalização dos direitos humanos iniciado no pós-Segunda Guerra. Esse processo, conforme a idéia da processualidade histórica que fundamenta este trabalho, é de vital importância para o entendimento da Conferência de Viena, uma vez que ela se insere e cria oportunidade para a potencialização de tal processo. Por outro lado, e também em respeito à historicidade, destacam-se no primeiro capítulo os

contextos da Guerra Fria e do imediato pós-Guerra Fria, de modo a elucidar as diferenças entre eles e suas implicações para os direitos humanos em âmbito internacional. Ainda nesse primeiro capítulo, discute-se o contexto preparatório da Conferência, tanto em suas dimensões organizacionais quanto na sua relação com o cenário da época.

O segundo capítulo trata da complexa e ambivalente relação teórica entre soberania e direitos humanos a partir de concepções acerca desses direitos. Essa discussão parte, como já dito anteriormente, do caráter jurídico-moral dos direitos humanos e da natureza jurídico-política da soberania. A sistematização da análise desse problema teórico se vale das diferenças entre concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos, proposta por Koerner. É importante ressaltar que este capítulo teórico tem três motivações. A primeira refere-se à tentativa de situar o cenário teórico internacional do debate sobre direitos humanos e soberania à época da convocação, realização e implicações da Conferência de Viena, de maneira a proporcionar uma contextualização teórica que se articula à contextualização histórica do capítulo anterior. Além disso, o segundo capítulo tem como motivação também a discussão em si mesma da produção teórica sobre a temática. E, finalmente, tem como objetivo buscar subsídio teórico para alcançar uma análise crítica da relação entre direitos humanos e soberania de modo a sofisticar o entendimento acerca da Conferência de Viena.

Tendo preparado a análise tanto histórica quanto teoricamente, o terceiro capítulo cuida da discussão detalhada a respeito da Conferência de Viena e das polêmicas em torno da elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena. Este capítulo, central no trabalho, tem como objetivo demonstrar toda a amplitude temática e de sujeitos que permearam a Conferência, assim como relacionar a influência de suas discussões empíricas com os processos articulados de disseminação global da temática e de flexibilização da soberania.

O quarto capítulo tem como tema o posicionamento dos EUA na Conferência de Viena. Apesar de ainda fazer parte das discussões empíricas, este tema constitui capítulo em separado devido não apenas ao aprofundamento na situação política interna norte-americana no contexto da Conferência realizado, mas também ao seu relativo caráter inédito. Tendo em vista a importância dos EUA para o regime internacional dos direitos humanos e todo o seu peso no sistema internacional, durante toda a pesquisa procurou-se trabalhos nacionais e internacionais que tratassem especificamente da atuação norte-americana na Conferência de Viena. Pouquíssimos trabalhos foram encontrados. Por isso, o capítulo se constituiu, além da análise da conjuntura dos debates políticos e acadêmicos internos norte-americanos no período da Conferência, da análise e sistematização de fontes primárias: os pronunciamentos dos representantes da delegação norte-americana na Conferência.

O quinto e último capítulo tem como função colocar em discussão as hipóteses acerca da Conferência de Viena diante de um mecanismo concreto de proteção internacional dos direitos humanos. A análise, portanto, do fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano após a realização da Conferência se insere no esforço de averiguação das implicações do evento para o processo de ascensão do indivíduo enquanto sujeito internacional de direitos e suas articulações com as tendências de disseminação global da temática dos direitos humanos e de flexibilização da soberania.

Espera-se, portanto, que com essa abordagem relatada acima e com a referida estruturação, o trabalho discuta adequadamente as hipóteses – de contribuição do espaço da Conferência de Viena para os processos de flexibilização da soberania por força dos direitos humanos e de disseminação global da temática – de modo a responder a pergunta-problema central que o motiva: qual seria o lugar da Conferência de Viena no processo de legitimação internacional dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria?

1. Conferência de Viena: antecedentes históricos e processo preparatório

1.1 Antecedentes históricos da Conferência de Viena: o pós-Segunda Guerra

A ascensão dos direitos humanos no sistema internacional remete ao fim da Segunda Guerra Mundial. A partir deste momento, os direitos humanos se tornaram um tema de grande relevância na agenda internacional. Tal ascensão foi evidenciada pela confecção da Declaração Universal dos Direitos Humanos[1] da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, um dos documentos mais emblemáticos e relevantes da internacionalização da proteção dos direitos humanos, além de central na formação e desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos.

Antes da Primeira Guerra Mundial, os direitos humanos, conforme Donnelly, eram relacionados, quase que exclusivamente, à preservação do Estado, ou seja, na maioria das vezes o foco dos direitos humanos eram os Estados e a manutenção de suas soberanias e integridades territoriais, e não os indivíduos. Isto é, não havia um regime internacional de direitos humanos nem mesmo de caráter declaratório. No entreguerras houve a luta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelo direito dos trabalhadores e a construção do Sistema de Proteção às Minorias da Liga das Nações. Apesar dessas exceções, segundo Donnelly, os direitos humanos não eram uma preocupação internacional efetivamente legitimada. A derrota da Alemanha e o fim da Segunda Guerra Mundial foram os eventos históricos que conduziram ao regime internacional de direitos humanos contemporâneo. A partir deste ponto, os direitos humanos, quando comparados aos períodos anteriores, iniciaram uma tendência, a qual parecer vir a se potencializar na Conferência de Viena (1993), de internacionalização[2] e de universalização[3]. Nas palavras de Donnelly: "In the late

[1] A Declaração Universal encontrou suas bases em três documentos históricos: a declaração de direitos inglesa, de 1689, conhecida como "*Bill of Rights"*; a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789; e na Constituição Americana, mais especificamente, nas dez primeiras emendas, de 1791. Já no pós-Segunda Guerra, juntamente com a Declaração Universal de 1948, a Carta de Formação do Tribunal de Nuremberg (1945-46) e a Carta da ONU (1945) são considerados documentos principais para o início da institucionalização internacional dos direitos humanos (ALSTON, 1994).

[2] Segundo Comparato, o pós-Segunda Guerra corresponde, na verdade, à segunda fase da internacionalização dos direitos humanos, uma vez que a primeira corresponde à segunda metade do século XIX com o direito humanitário, a luta anti-escravidão e os direitos do trabalhador (COMPARATO, 2001).

[3] Segundo Koshy, há duas dimensões no processo de difusão global dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra: a internacionalização e a universalização. A primeira se refere aos acordos (princípios político-legais) que reconhecem que os direitos humanos são uma preocupação internacional ao nível da diplomacia,

1940s, human rights became, for the first time, a recognized international issue-area." (DONNELLY, 1986: p. 615).

Segundo Lafer, os direitos humanos se fortaleceram justamente em resposta às atrocidades do totalitarismo, considerado pelo autor, a partir de Arendt, como uma ruptura inédita ao longo da história (ARENDT, 1989). Diante disso, o autor afirma: "De fato – e nisto está o ineditismo da ruptura – o totalitarismo é uma proposta de organização da sociedade que escapa ao bom senso de qualquer critério razoável de Justiça, pois se baseia no pressuposto de que os seres humanos são, e devem ser encarados, como supérfluos." (LAFER, 2006a: p. 19).

A necessidade de um regime internacional de direitos humanos se fortaleceu a partir da situação dos apátridas no pós-Segunda Guerra, uma vez que com os indivíduos fora da jurisdição de qualquer Estado, sentiu-se a necessidade do estabelecimento de uma esfera internacional protetora dos direitos dessas pessoas, ou seja, ascendeu a idéia do indivíduo como sujeito internacional: "A percepção do abandono em que se encontrava o indivíduo quando não estava vinculado a nenhum Estado motivou a criação de um regime internacional que representa um ponto de inflexão no direito internacional, pois pela primeira vez é reconhecida a existência do indivíduo no cenário internacional." (REIS, 2006a: p. 2).

Os direitos humanos, na visão de Lafer, a partir desse momento iniciaram um longo processo de relativização da soberania estatal e da razão de Estado, e, assim, ascenderam na agenda internacional a fim de que tal contexto de desrespeito ao ser humano não voltasse a ocorrer (LAFER, 1999). Cabe colocar que durante a Segunda Guerra milhões de seres humanos foram mortos, feridos, e torturados de variadas formas gerando, de acordo com Bull, uma demanda moral no sistema internacional (BULL, 2002). Por isso a ONU, a partir de sua criação, de acordo com Comparato, objetivou, ao mesmo tempo, colocar a guerra como algo fora da lei e ilegítimo no sistema internacional e os direitos humanos como condição de convivência pacífica internacional (COMPARATO, 2001).

> Sob o véu da guerra total [Segunda Guerra Mundial] cumpriu-se uma ruptura civilizacional, que desencadeou uma comoção em nível mundial e propiciou a transição do direito internacional ao direito cosmopolita. De uma parte, a proscrição da guerra, já declarada no Pacto de Kellogg, de 1928, foi transformada pelos tribunais militares de Nürenberg e Tóquio em instrução judiciária penal. Esta última não se limita aos delitos cometidos na guerra, mas incrimina a própria guerra como delito. Daí para diante é possível perseguir o "delito *da* guerra". De outra parte, as leis penais foram

---

instituições internacionais e leis internacionais. A segunda "[...] refers to the acceptance, in principle and rhetoric, of the idea of human rights by all societies and governments, and it is reflected in their incorporation into national constitutions and law." (KOSHY, 1999: p. 4).

> estendidas a "crimes contra a humanidade" – a ações legalmente determinadas por órgãos do Estado e cumpridas com o auxílio de inúmeros membros de organizações, altos funcionários, servidores públicos, pessoas particulares ou ligadas a negócios. Com essas duas inovações pela primeira vez os sujeitos centrais do direito internacional viram-se desprovidos da hipótese genérica de inocência associada a uma suposta condição natural (HABERMAS, 2004: p. 208).

A partir daí nasceu, segundo Piovesan, um ramo do Direito Internacional denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos, cuja preocupação é obrigar os Estados a respeitarem os direitos humanos de todas as pessoas, sejam elas nacionais ou estrangeiras (PIOVESAN, 2003). Piovesan afirma que esse ramo do Direito Internacional ascendeu no sentido de reconstruir os direitos humanos (diante da destruição e das atrocidades da Segunda Guerra) e recolocá-los de forma a suspender a *descartabilidade* com que os seres humanos foram tratados durante o conflito, ou seja, o Direito Internacional dos Direitos Humanos teve naquele momento, de acordo com a autora, o objetivo de colocar o valor da pessoa como valor-fonte do Direito (PIOVESAN, 2007).

O pós-Segunda Guerra é caracterizado, portanto, pela reconstrução qualificada do valor dos direitos humanos, a fim de preencher a necessidade de um referencial ético para orientar as relações internacionais e sua nova ordem[4]. Em decorrência disto é que veio à tona a idéia de que a existência de uma proteção internacional dos direitos humanos[5], de caráter preventivo, poderia contribuir para evitar novas violações. Foi, em parte inspirada por esta concepção kantiana[6] de cidadania universal, que surgiu a ONU em 1945, e assim, a iniciativa de se elaborar uma Declaração Universal de Direitos Humanos.

---

[4] Segundo Lafer, ao afirmar os direitos humanos, a ONU estava promovendo uma tentativa de convergência entre ética e política no sistema internacional (LAFER, 1999). Conforme o mesmo autor, as declarações de direitos humanos, especialmente a Declaração Universal, criaram o direito arendtiano, isto é, *o direito do indivíduo a ter direitos*, além de representarem uma limitação da razão do Estado (LAFER, 1995). Ainda conforme Lafer, os direitos humanos no pós-Segunda Guerra representaram uma tentativa de transcendência ao direito internacional público, isto é, a normas e obrigações de coexistência e cooperação entre Estados soberanos (LAFER, 2006b).

[5] Segundo Schepelle, a internacionalização dos direitos humanos foi a primeira *onda* do direito público em âmbito global. Segundo o argumento da autora, esta primeira onda teve grande influência na elaboração das constituições de diferentes países, no sentido de construí-las com ênfase na questão dos direitos e de sua proteção, a partir de diálogos e mecanismos de fiscalização para além das fronteiras estatais: "Transnationally minded judges and legal scholars have developed conversations across national borders about what rights should mean and these conversations have developed into a transnational network of constitutional monitoring bodies (constitutional courts, human rights commissioners, national ombudspersons) that look *beyond national borders* for inspiration." (SCHEPPELE, 2006: p. 4).

[6] Vale lembrar que a perspectiva kantiana, segundo Bull, busca superar a concepção grociana de Relações Internacionais em resposta ao maquiavelismo-hobbesiano. Enquanto este acredita na sobrevivência como objetivo supremo de todo Estado no sistema internacional, considerado anárquico, ou seja, não possuidor de um poder soberano como o Estado no plano interno, a perspectiva grociana crê na existência de uma sociedade

> In 1948, with the Universal Declaration of Human Rights, the individual was potentially brought back to the centre. A building block was constructed for the possible development of a cosmopolitan democracy in a world of post-sovereignty states (BOOTH, 1999: p. 65).

Durante os anos de 1947 e 1948, a ONU desenvolveu, por meio de sua Comissão de Direitos Humanos, um projeto para universalização desses direitos. Este projeto foi dividido em três blocos de documentos: a elaboração de uma declaração, a criação de documentos jurídicos vinculantes, e por último, a adoção de medidas de implementação, ou seja, protocolos adicionais. Segundo Mbaya, esse projeto da ONU decorreu da necessidade naquele momento de maior precisão dos direitos e do estabelecimento de mecanismos de controle e de procedimentos, daí porque foram previstos outros documentos vinculantes após a elaboração da Declaração Universal (MBAYA, 1998).

Fica claro neste ponto a expectativa da ONU em relação à criação de um regime internacional dos direitos humanos, inicialmente declaratório (Declaração Universal), posteriormente vinculante (Pactos Internacionais), porém ainda assim promocional e dependente da vontade dos Estados, e, finalmente coercitivo (Protocolos adicionais).

Concomitantemente a isso, a UNESCO, em 1947, realizou uma pesquisa teórica a respeito da universalidade dos direitos humanos. O resultado, registrado no documento denominado "Bases de uma Declaração Internacional de Direitos Humanos", foi que tal característica confrontava-se com interpretações derivadas de diferentes filosofias prevalecentes (TRINDADE, 1997).

Apesar disso, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, redigida por nacionais da China, Chile, Estados Unidos (EUA), Líbano, União Soviética (URSS),

---

internacional. Esta sociedade, de acordo com esta perspectiva, possuiria um potencial de sociabilidade e solidariedade que viabilizaria a política internacional ser concebida não apenas como um jogo de soma-zero. A perspectiva kantiana vai além da teoria de Grocius na medida em que advoga ser possível algo superior ao modelo de cooperação interessada no sistema internacional. Por isso, a partir desta concepção admitem-se intervenções em prol da proteção dos direitos humanos e os indivíduos passam a ser protegidos também em esfera internacional. Tal concepção desafia a soberania estatal nos moldes vestfalianos (LINKLATER, 2007). Para Kant, diferentemente de Hobbes, o relacionamento jurídico entre as pessoas é anterior à fundação do Estado. Segundo ele, o estado natural de disputas constantes se caracteriza pela presença do elemento jurídico, ou seja, disputas por direito. O déficit do estado natural, portanto, para Kant, não é a ausência do Direito, mas sim a ausência de seu elemento público (BIELEFELDT, 2000; LINKLATER, 2007). Na verdade, Kant trabalha com a inserção operativa da razão abrangente do ponto de vista da humanidade. Sendo assim, por exemplo, o problema da paz, na perspectiva kantiana, não é apenas uma questão do sistema internacional e dos Estados, mas de toda a humanidade independentemente de qualquer noção identitária particularista (BULL, 2002). Na verdade, a partir de Kant encara-se a ordem internacional como uma ordem valorativa e, a partir daí, como tendente inevitavelmente à paz, regulada pelo Direito. Kant, construtor de uma Teoria da Paz, não concebe a paz como a simples ausência de guerras. Nesse sentido, a ONU possui traços kantianos porque não se baseia somente em um projeto de poder, de equilíbrio de forças. Por isso, para os autores neokantianos, a existência da ONU e do Direito em nível internacional demonstram o caráter valorativo da ordem externa. A partir desse mesmo raciocínio, neokantianos vêem o Conselho de Segurança como uma contradição dentro de uma perspectiva lógica.

Austrália, França e Reino Unido, foi aprovada com 48 votos a favor, oito abstenções e duas ausências. Convém recordar que naquela época, além de toda a polarização gerada pelo conflito entre EUA e URSS, praticamente dois terços da humanidade viviam em territórios coloniais[7]. Tal consideração se faz muito importante para analisar a magnitude da Conferência de Viena (1993), tendo em vista, dentre outros elementos, sua realização posterior ao grande processo de descolonização observado durante a Guerra Fria.

É interessante notar que durante o processo preparatório, em 1947, o Conselho Executivo da Associação Americana de Antropologia (AAA) emitiu um parecer no qual ressaltou que os violadores dos direitos humanos estariam, sobretudo, nos países que não tinham uma tradição liberal-democrática, pois haveria uma desconexão entre a cultura deles (violadores) e a dos direitos humanos, brotados de crenças e códigos morais da cultura ocidental. O parecer afirma que:

> Standards and values are relative to the culture from which they derive so that any attempt to formulate postulates that grow out of the beliefs or moral codes of one culture must to that extent detract from the applicability of any declarations of Human Rights to mankind as a whole. (American Anthropological Association. Statement on human rights. American Anthropologist, 1947 *apud* STEINER; ALSTON, 2000: p. 373).

Vale registrar que esta visão de que os direitos humanos tendem a funcionar melhor nos países de tradição liberal-democrática e que, portanto, os países subdesenvolvidos são os grandes causadores das violações de direitos humanos no mundo se fez presente na Conferência de Viena e prevalece, de certa forma, em muitos momentos até hoje nas discussões internacionais (DOYLE, 2000). Isso demonstra, apesar dos avanços fomentados em Viena, como serão vistos mais a frente, que ainda os direitos humanos são perpassados, em alguma medida, pela lógica do poder no sistema internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2004).

Piovesan, analisando contemporaneamente a Declaração Universal e não no momento de sua concepção (como fez a AAA), diverge dessa visão. Segundo a autora, a Declaração Universal de 1948 é extremamente inovadora e um símbolo da exigência de legitimidade para com o Estado. A autora defende que a Declaração Universal se configurou em um código e em uma plataforma comum de ação, propondo assim uma ética universal por meio

[7] Waltz discorda da visão, simplista, segundo ela, de que a Declaração Universal de 1948 tenha sido sustentada e promovida apenas pelas potências ocidentais. Segundo a autora, o papel atribuído às grandes potências no avanço dos direitos humanos é exagerado, assim como o papel dos Estados menores é comumente desprezado. De acordo com Waltz, o texto de 1948 foi negociado e teve a participação de muitos Estados, por isto a Declaração tem alto grau de legitimidade (WALTZ, S., 2002).

de um consenso de valores[8] (PIOVESAN, 2003). Além disso, a Declaração Universal de 1948 *tentou introduzir* a noção de universalidade e indivisibilidade – direitos civis e políticos conjugados aos direitos econômicos, sociais e culturais – ou seja, ela representou uma *tentativa* de compatibilização, no início da Guerra Fria, entre o discurso liberal (liberdade) e o discurso social (igualdade) de cidadania. Os termos aqui utilizados para a Declaração Universal referem-se justamente à idéia de *tentativa*, uma vez que o documento de 1948 não encerrou as discussões sobre universalidade e indivisibilidade. Conforme será visto adiante, as discussões polêmicas sobre universalidade chegaram com força à Conferência de Viena. No caso da indivisibilidade, o caráter dissensual de suas discussões pôde já ser sentido na confecção separada dos Pactos de 1966, os quais serão abordados mais a frente.

Segundo Gregori, a Declaração Universal é de extrema importância pelo fato de toda a construção da estrutura normativa internacional de direitos humanos posterior e sua aplicação só terem se tornado possíveis devido ao impulso inicial dado por ela (GREGORI, 2002). Para Donnelly e Howard, a Declaração Universal se constitui em uma "[...] minimum list that is nearly universally accepted." (DONNELLY; HOWARD, 1999: p. 34). A Declaração Universal não possui caráter vinculante. Apesar disso, segundo os dois autores, o documento não possui um caráter meramente recomendatório, já que pode ser considerado uma lei internacional consuetudinária[9] (DONNELLY; HOWARD, 1999).

Segundo Rosas, a Declaração Universal representou um desafio à concepção hobbesiana das Relações Internacionais: "The Universal Declaration offers a paradigmatic challenge to the Hobbesian strand of the Westfalian legacy, which has seen the international system as a horizontal inter-state system based on the sovereign equality of states." (ROSAS, 1995: p. 62).

---

[8] Deve-se ter em conta que a AAA emitiu o parecer no momento de concepção da Declaração, enquanto que Piovesan analisou-a com o benefício de ter visto todo o transcorrer histórico influenciado pelo documento. A partir disso, Piovesan afirma que no pós-Segunda Guerra: "[...] os direitos humanos se converteram em tema de legítimo interesse internacional, transcendendo o âmbito estritamente doméstico, o que implicou o reexame do valor da soberania absoluta do Estado. A universalização dos direitos humanos fez com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional o que até então era de seu domínio reservado." (PIOVESAN, 2007: p. 157). Nesse mesmo sentido afirma Habermas: "Eles [os direitos humanos] receberam um detalhamento modelar por parte da Assembléia Geral com sua 'Declaração Universal dos Direitos Humanos', em dezembro de 1948, que continua a desenvolvê-los até hoje, em diversas Resoluções. *As Nações Unidas não abandonam a defesa dos direitos humanos somente a seu cumprimento nacional*; dispõem também de um instrumental próprio para a *constatação* de eventuais violações dos direitos humanos (HABERMAS, 2004: p. 212. Grifo nosso).

[9] Segundo Comparato, apesar de técnica e formalmente a Declaração Universal ser apenas uma recomendação, ela possui caráter *vinculante* na medida em que ela consagrou os direitos humanos (e não os direitos fundamentais), ou seja, de acordo com o autor, as exigências básicas de respeito à dignidade humana (COMPARATO, 2001).

A fim de proceder como havia sido estipulado anteriormente (universalização por meio de três blocos de documentos: declaração, documentos jurídicos vinculantes e, por último, protocolos adicionais), a ONU iniciou seus trabalhos preparatórios para a confecção dos pactos internacionais em 1947, destinados "[...] a regular a aplicação dos direitos recém-reconhecidos internacionalmente." (ALVES, 2003: p. 48).

Enquanto a Declaração Universal foi aprovada em dois anos, os Pactos[10] demoraram quase vinte anos, a contar de 1947, para serem aprovados e mais de dez anos para entrarem em vigor. Segundo Lafer:

> A demora dos Estados em ratificar os instrumentos deveu-se, em boa parte, à relutância em submeter à supervisão internacional, ainda que pouco intrusiva – pelos órgãos de monitoramento dos tratados – sua situação interna no tocante aos direitos humanos (LAFER, 1999: p. 160).

Tal demora se deveu também ao caráter vinculante dos pactos, diferente da Declaração, demonstrando a força, naquele momento, da condição soberana dos Estados perante os direitos humanos, a despeito do cosmopolitismo kantiano, que inspirou relativamente a criação da ONU[11] e a Declaração Universal.

Vale ressaltar que não se pretende argumentar neste trabalho que a Conferência de Viena tenha conseguido resolver efetivamente essa tensão sistêmica das relações internacionais e menos ainda que, a partir de sua realização, o Estado e a condição soberana tenham deixado de ser um forte condicionante aos direitos humanos – o que não significa que a relação entre direitos humanos e Estado se encerre no antagonismo, haja vista também a existência de complementaridades e conexões muito importantes. Na verdade, como poderá ser visto mais adiante, essas tensões estiveram presentes em Viena assim como após a Conferência. Tendo isso em vista, se pretende aqui assinalar alguns pontos culminantes historicamente em Viena que fundamentam e sugerem a ascensão de novas *vozes* e concepções nas discussões internacionais de direitos humanos, o que guardaria, de certa forma, relação com o provável processo de disseminação global do debate sobre a temática, hipótese aqui em análise.

---

[10] Os pactos são denominados Pacto de Direitos Civis e Políticos – direitos de primeira geração – e Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – direitos de segunda geração.

[11] Nas palavras de Habermas: "Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a idéia da paz perpétua ganhou uma forma palpável nas instituições, declarações e políticas das Nações Unidas (bem como em outras organizações supranacionais). A força desafiadora das incomparáveis catástrofes do século XX colidiu com a idéia, empurrando-a. Em face desse contexto sombrio, o espírito do mundo, como se expressou Hegel, esquivou-se com um salto." (HABERMAS, 2004: p. 208).

Voltando à questão dos pactos, a ONU tinha por intenção inicial elaborar um pacto unificado, contendo tanto os direitos de primeira geração (civis e políticos), quanto os de segunda (econômicos, sociais e culturais). Entretanto, as potências ocidentais refutavam essa idéia, pois enxergavam nela "[...] uma ameaça à noção individualista dos direitos humanos." (ALVES, 2003: p. 49). Defendiam que os procedimentos para a garantia dos direitos de primeira geração eram diferentes dos procedimentos necessários para a garantia dos de segunda, ademais, os direitos civis e políticos[12] seriam de realização imediata, enquanto os econômicos, sociais e culturais[13] exigiriam realização progressiva. Enquanto isso, os países socialistas viam na divisão dos pactos a redução da importância relativa dos direitos de segunda geração. Segundo Ishay, o conflito de gerações na Guerra Fria presente, de certa forma, até hoje, decorre desta diferença: enquanto na primeira geração reivindicavam-se direitos pelo fato da qualidade de ser indivíduo, na segunda geração exige-se dos meios a efetivação desses direitos, ou seja, exige-se a dedicação do Estado a fim de despender os recursos necessários à satisfação desses direitos. De modo geral, enquanto a primeira geração garante a não-intervenção estatal[14] para satisfação dos direitos, a segunda exige justamente essa intervenção para garanti-los (ISHAY, 2004).

Após muitos debates e polêmicas, mediante a aprovação da Assembléia Geral, em 1951, decidiu-se por confeccionar os pactos separadamente. Isto se explica principalmente pelo contexto da Guerra Fria extremamente polarizado entre EUA e URSS citado acima. A questão da divisão em dois pactos configurou-se como uma vitória das potências ocidentais.

---

[12] Segundo Vita, "A primeira forma de liberdade [primeira geração de direitos humanos] preocupa-se com as pessoas enquanto agentes morais responsáveis, isto é, pessoas capazes de constituir suas próprias convicções, fazer suas próprias escolhas e de interpretar seus próprios interesses." (VITA, 1993: p. 12). Pode-se obter maior detalhamento nas palavras de Donnelly e Howard: "The civil and political rights [...] include rights to life; nationality; recognition before the law; protection against cruel, degrading, or inhuman treatment or punishment; and protection against racial, ethnic, sexual, or religious discrimination. They also include such legal rights as access to remedies for violations of basic rights; the presumption of innocence; the guarantee of fair and impartial public trials; prohibition of ex post facto laws; and protections against arbitrary arrest, detention or exile, and arbitrary interference with one´s family, home, or reputation. Civil liberties […] include rights to freedom of thought, conscience and religion, opinion and expression, movement and residence, and peaceful assembly and association. Finally, political rights include the rights to take part in government and to periodic and genuine elections with universal and equal suffrage." (DONNELLY; HOWARD, 1999: p. 35).

[13] Conforme Vita, "A segunda forma de liberdade [segunda geração de direitos humanos] tem um alcance mais específico: ela diz respeito às oportunidades de vida e aos benefícios que uma dada sociedade oferece a cada um de seus membros." (VITA, 1993: p. 12). "Economic, social, and cultural rights[...] include the rights to food and a standard of living adequate for the health and well-being of oneself and one´s family; the rights to work, rest and leisure, and social security; and rights to education and to participation in the cultural life of the community" (DONNELLY; HOWARD, 1999: p. 35).

[14] Segundo Piovesan, os direitos civis e políticos e seu respectivo pacto não exigem apenas obrigações negativas do Estado, como não torturar, por exemplo, mas também obrigações positivas, tal como prover um sistema legal capaz de responder às violações de direitos (PIOVESAN, 2007).

Contudo, os EUA não conseguiram incluir no anteprojeto inicial do pacto a defesa da propriedade, já que a URSS desejava, segundo a delegação norte-americana, emendar o texto de maneira a legitimar expropriações, ou seja, o insucesso dos EUA nesse ponto específico mostrou a prevalência da visão socialista (ISHAY, 2004).

Outro grande ponto de discordância estava na questão da autodeterminação, em voga devido ao movimento anticolonialista. Enquanto as potências ocidentais acreditavam na autodeterminação como um princípio, os países colonizados o defendiam como direito, e foi esta última a concepção vitoriosa em ambos os pactos.

Como se pode perceber, o debate quanto ao conteúdo dos pactos foi intenso, tendo havido, como exemplificado acima, vários pontos de discordância entre os Estados, evidenciando os motivos pelos quais a ratificação dos pactos demorara cerca de dez anos[15] após sua confecção. Além do problema da indivisibilidade dos direitos humanos, que esteve presente o tempo todo permeando as discussões[16], pode-se dizer que praticamente todas as demandas e polêmicas em torno dos pactos demonstram, novamente, a grande força da soberania estatal, pensada nesse caso enquanto não-interferência nos assuntos internos, enquanto princípio regente das relações internacionais daquele período[17].

Apesar disso, autores como Alves e Trindade consideram que a partir de 1966 ou 1967 os direitos humanos, em âmbito internacional, estariam passando de uma fase mais *abstencionista* para uma outra mais *intervencionista*. É importante ressaltar que todos os países, inclusive os ocidentais, relutaram em admitir essa competência mais intervencionista da Comissão de Direitos Humanos. No entanto, a partir de 1967, devido às reclamações do chamado Terceiro Mundo em relação ao *apartheid* e ao colonialismo, a Comissão de Direitos Humanos começou a agir minimamente quanto às violações de direitos humanos (ALVES, 2003).

---

[15] Nas palavras de Alves: "Os dois pactos internacionais sobre direitos humanos foram adotados pela Assembléia Geral por unanimidade, em 10 de dezembro de 1966. As 35 ratificações necessárias à entrada em vigor de cada um somente foram conseguidas dez anos depois." (ALVES, 2003: p. 51). Os dois pactos, ratificados em 1976, somados à Declaração Universal são chamados no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos de Carta Internacional dos Direitos Humanos. Segundo Donnelly, a Declaração Universal de 1948 e os dois pactos são os conjuntos de normas mais importantes do regime internacional dos direitos humanos (DONNELLY, 1986).

[16] Por este motivo a I Conferencia Internacional de Direitos Humanos, realizada em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968 – ou seja, dois anos depois da adoção dos Pactos – tenha enfatizado uma visão integrada dos direitos humanos, ao consagrar a tese da indivisibilidade.

[17] "La Guerra Fria y la creación de un mundo bipolar conspiraron contra la generación de una política exterior que incluyera la preocupación por los derechos humanos en otros países. El peligro de una guerra nuclear enfatizó el respeto por las fronteras físicas y las zonas de influencia y resultó en una exacerbación del principio de soberanía y no intervención en asuntos internos." (MÉNDEZ, 2007: p. 9).

Antes de analisar a Conferência de Teerã – a antecessora da Conferência de Viena – é preciso fazer uma observação importante. Em 1967, por meio da resolução 1.235, o Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc) permitiu que a Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946, monitorasse os casos de violações na África do Sul. Esse caso é um marco na medida em que assinala a passagem da Comissão de Direitos Humanos, como explicitado acima, de um caráter abstencionista para um caráter relativamente mais intervencionista. Logo após, em 1969, a Comissão de Direitos Humanos também recebeu autorização para monitorar a situação dos territórios árabes ocupados por Israel. Estes fatos parecem revelar, ainda que timidamente, um avanço no regime internacional dos direitos humanos, assim como parecem sugerir a existência de um processo (não-linear, mas presente) de flexibilização[18] da soberania estatal. Nesse sentido e em referência à hipótese desse trabalho, argumentar-se-á, mais a frente, em favor de que essa tendência viria a ser intensificada no pós-Guerra Fria com a Conferência de Viena (vista aqui como indutora, mas também receptora desse processo).

A I Conferência de Direitos Humanos foi realizada, em 1968, de 22 de abril a 13 de maio, na capital do Irã monárquico e *ocidentalizado* do Xá Reza Pahlevi. Vale ressaltar que em 1968 não havia praticamente nenhum mecanismo internacional de proteção dos direitos humanos[19]. A Conferência teve a participação de 84 países, além de algumas organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONGs). Foi convocada com o intuito de avaliar os vinte anos de proteção dos direitos humanos no âmbito da ONU, iniciada com a Declaração Universal de 1948 (ALVES, 2000). A Conferência de Teerã adotou a

[18] Trabalhar-se-á com o termo *flexibilização* e não com o termo *relativização* da soberania estatal. Esta opção decorre da percepção da complexidade deste processo, isto é, a relação entre soberania estatal e direitos humanos se faz de maneira simultaneamente tensa e complementar, caracterizada muitas vezes por avanços e retrocessos. *Relativização* da soberania dá uma idéia de avanço um tanto quanto linear dos direitos humanos perante a soberania, enquanto que *flexibilização* indica um processo caracterizado por mudanças e permanências, ponto de vista adotado aqui. Além disso, o termo *flexibilização* parece dar conta das concomitantes tensões e complementaridades entre os direitos humanos e os aspectos externo (tido sinteticamente como a horizontalidade entre os atores internacionais e os direitos à não-interferência nos assuntos internos e à autodeterminação) e interno (visto como a jurisdição exclusiva de um Estado sobre determinado território) da soberania estatal. Esta discussão – tanto o debate teórico envolvendo a relação entre soberania estatal e direitos humanos, quanto as próprias motivações da escolha do termo *flexibilização* – será detalhada no próximo capítulo.

[19] Em 1965 a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial já havia sido adotada pela Assembléia Geral assim como os dois Pactos de 1966, no entanto, nenhum deles havia atingido ainda o número de ratificações necessárias. A primeira atingiu o referido número em 1969, e os Pactos em 1976. Não havia ainda também, em 1968, os comitês previstos pelos pactos e convenções para acompanhamento dos Estados-partes, tampouco mecanismos de monitoramento extraconvencionais (relatores ou grupos de trabalho estabelecidos por resoluções) habilitados e autorizados a denunciar violações (ALVES, 2001).

Proclamação de Teerã[20], que, em linhas gerais, representou a avaliação das duas décadas anteriores de experiência da proteção internacional dos direitos humanos (TRINDADE, 1993a).

O tratamento integrado assim como a reavaliação global dos direitos humanos foram características marcantes dessa Conferência[21]. Ademais, a afirmação das idéias de indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos também ganhou destaque durante o evento. Segundo Trindade, a Conferência de Teerã é considerada "[...] um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos [...]" (TRINDADE, 1993a: p. 2), pois apontou, ainda que teoricamente, para o princípio da não-discriminação e para o desarmamento geral e completo e inaugurou uma nova visão de direitos humanos, mais global e integrada[22]. Na visão do mesmo autor, a Conferência de Teerã é o ponto da passagem da fase legislativa dos direitos humanos para sua fase de implementação (TRINDADE, 1997).

> Esta 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 subseqüentes da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da interrelação ou indivisibilidade dos direitos humanos [...] (TRINDADE, 1993a: p. 3).

Diz-se *global* não apenas pelo tratamento integrado dos direitos humanos, mas também pelo fato de naquele momento, diferentemente do que ocorreu em 1948, muitos países já serem independentes, uma vez que o processo de descolonização asiática e africana vinha em curso. Essa relativa ampliação e pluralização da participação, ainda que restrita, parece ter encontrado, conforme analisado adiante, decorrências futuras em Viena.

---

[20] A Conferência de Teerã adotou 29 resoluções sobre diversas questões. Dentre elas resoluções sobre: a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos (XXII); a realização universal do direito à autodeterminação dos povos (VIII); o desenvolvimento econômico e os direitos humanos (XVII); realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (XXI); a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial (III, IV, VI e VII); os direitos da mulher (IX); a educação em direitos humanos (XX). A Proclamação de Teerã, adotada em 13 de maio de 1968, foi composta de um preâmbulo, dezessete artigos declaratórios e dois artigos dispositivos (TRINDADE, 1993a).

[21] A Conferência foi convocada pela Assembléia Geral da ONU em 25 de dezembro de 1965 dentro da programação do vigésimo aniversário da Declaração Universal – 1968, designado como "Ano Internacional dos Direitos Humanos". De acordo com Alves, os objetivos da Conferência seriam três: reavaliar os progressos desde a Declaração Universal; avaliar a eficácia dos métodos usados pela ONU na área dos direitos humanos, principalmente em relação ao *apartheid*; e estabelecer medidas para a seqüência do Ano Internacional dos Direitos Humanos (ALVES, 2001).

[22] Assim versa o parágrafo 13 da Proclamação de Teerã: "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." (TRINDADE, 1993a).

A menção em Teerã de instrumentos recém-acordados, como os Pactos, e o estabelecimento de normas internacionais de direitos humanos eram exaltados e vistos como avanços na área. Porém, por outro lado, também se pôde perceber no decorrer desta Conferência, a referência contínua à chamada doutrina de segurança nacional, amparada na concepção clássica de soberania estatal (entendida, sinteticamente, como a primazia do Estado ante outras instâncias reguladoras), como forte argumento contrário à proteção internacional dos direitos humanos. Como alerta Alves, durante a Conferência de Teerã:

> A noção clássica de soberania como atributo "absoluto" dos Estados apresentava-se formalmente sacrossanta, não podendo a Comissão de Direitos Humanos tomar qualquer atitude diante das comunicações de violações que recebia, ou aprovar resoluções sobre países específicos, sem incorrer na acusação de infringir o princípio da não-intervenção em assuntos internos, previsto no artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas. [...] Numa época em que os direitos humanos eram reputados domínio exclusivo dos Estados, aos Estados cabiam, pois, na linguagem da época, responsabilidades exclusivas para a implementação de tais direitos, não podendo a ONU ir além de sua "promoção" (ALVES, 2001: p. 80-82).

Outro obstáculo, naquele momento em Teerã, ao regime internacional dos direitos humanos foi o baixo número de ONGs atuantes e mais baixo ainda o número de ONGs credenciadas como observadoras na ONU. Ademais, às poucas credenciadas não era permitido criticar países nas sessões dos órgãos cabíveis.

O argumento de Alves, citado logo acima, assim como a baixa participação das ONGs indicam, como será explicitado mais a frente, como Viena parece ter registrado a conquista de alguns avanços. Não significa dizer que Viena teria suprimido o uso e a afirmação do argumento da primazia do Estado ante outras instâncias reguladoras perante os direitos humanos e tampouco que a maior participação das ONGs teria obscurecido a grande importância do Estado. Mas sim que, historicamente, Viena parece ter fomentado alguns avanços, os quais teriam sido determinantes para o maior destaque e espaço para Estados subdesenvolvidos e novos atores nas discussões internacionais sobre direitos humanos, o que acarretaria, assim, na disseminação global dos debates sobre a temática.

Apesar de alguns avanços da Proclamação de Teerã, como na questão das mulheres, dos jovens, a preocupação com o analfabetismo e os desenvolvimentos tecnológicos, o documento foi pouco inovador para a proteção internacional dos direitos humanos, até porque, de acordo com Alves, "[...] não o poderia ser mais perante as adversidades da época." (ALVES, 2001: p. 83). Além disso, deve-se ressaltar a instrumentalização posterior da idéia de indivisibilidade por regimes não-democráticos. Por isso, de acordo com Alves,

esta primeira Conferência da ONU foi quase propositadamente relegada ao esquecimento (ALVES, 2000).

A Conferência de Teerã e seu documento final acabaram em certo ostracismo devido à seguinte situação problemática com a questão da indivisibilidade dos direitos humanos: o artigo 13[23] da Proclamação ressaltou a impossibilidade de plena realização dos direitos civis e políticos sem a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Tendo em vista, naquele momento (mas também atualmente), a desconsideração dos direitos de segunda geração na prática dos países e no contexto das relações internacionais, os países em desenvolvimento juntamente com os socialistas aproveitaram a oportunidade para afirmar a indivisibilidade. No entanto, o problema foi que a redação do artigo atribuiu à noção de indivisibilidade um cunho de condicionalidade. Essa condicionalidade foi invocada pelos governos autoritários, principalmente da América Latina, exaustivamente como justificativa para a supressão de liberdades e dos direitos civis e políticos (ALVES, 2001). Alves comprova o ostracismo da Conferência de Teerã ao mostrar a falta de menções a ela, inclusive no documento final de sua sucessora, a Conferência de Viena:

> A denominação oficial das duas reuniões sobre direitos humanos diferia apenas na adjetivação: a primeira, de Teerã, fora Conferência *Internacional* sobre Direitos Humanos; a segunda, de Viena, era Conferência *Mundial* sobre Direitos Humanos. Apesar da coincidência de objetos e da evidente seqüencialidade, a Conferência de 1968 não foi mencionada uma vez sequer nas resoluções preparatórias da Conferência de 1993 e, com apenas uma exceção, não é citada em seu documento final (ALVES, 2001: p. 79).

Os embates político-diplomáticos em Teerã ocorreram sobretudo em decorrência da Guerra Fria, que muitas vezes polarizou os assuntos de tal maneira que o consenso tornou-se inviável. Deve-se lembrar que a Guerra Fria, na linguagem de Fonseca e Lafer, foi marcada pelas polaridades definidas, ou seja, como um período em que o sistema internacional tinha as relações Leste-Oeste e Norte-Sul como forte elemento estruturador (FONSECA; LAFER, 1997). Tal configuração acarretou em certa seletividade dos direitos humanos. Segundo Boyle: "During the Cold War the USSR and USA responded in different ways to the expansion of international law into areas of traditional sovereignty, their different responses contributing to the relative paralysis of the UN human rights system for half a century." (BOYLE, 1995: p. 85).

---

[23] Artigo 13 da Proclamação de Teerã: "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. O alcance de progresso duradouro na implementação dos direitos humanos depende de políticas nacionais e internacionais saudáveis e eficazes de desenvolvimento econômico e social." (ONU, 1968: p. 3).

Enquanto as potências ocidentais defendiam os direitos de primeira geração, ou seja, aqueles que, de modo geral, resguardam o indivíduo das arbitrariedades do Estado, os países liderados pela URSS advogavam em favor dos direitos de segunda geração, aqueles que devem ser providenciados pelo Estado para o indivíduo. A projeção da lógica da Guerra Fria no conflito de gerações de direitos humanos fazia com que esses direitos fossem ligados à disputa e à imposição de organizações sociais e modelos de Estado (MÉNDEZ, 2007).

O Terceiro Mundo, além de trazer à tona a polaridade norte-sul e as reivindicações tradicionais por autodeterminação, lutavam por direitos de terceira geração[24]. Tais direitos nasceram durante o contexto da Guerra Fria como reivindicação surgida a partir do contraste entre o que era proclamado na segunda geração e o que se dava na realidade, revelando a dicotomia vigente entre países ricos e pobres no mundo (LAFER, 1999)[25]. Os direitos de terceira geração não dizem respeito a indivíduos, e sim aos povos, individual e coletivamente. São sujeitos destes direitos grupos humanos como os povos, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade. Daí porque autores, ainda que de maneiras diferentes, como Rawls e Sen, preocupados com a questão dos valores da solidariedade e da fraternidade (formas pelas quais tal geração de direitos também é chamada) sejam freqüentemente relacionados com a temática dos direitos humanos de terceira geração (RAWLS, 2004; SEN, 2000). Vale lembrar que nesse contexto de reivindicação dos direitos de terceira geração, os direitos de primeira e segunda geração, como visto acima, já haviam recebido reconhecimento formal da Declaração Universal de 1948 e dos dois Pactos internacionais de 1966.

Segundo Laatikainen, a tentativa de formação de resistências no âmbito da ONU não se iniciou na Conferência de Viena. De acordo com a autora, as contestações asiáticas à universalidade dos direitos humanos em Viena, como poderão ser vistas mais a frente, foram, de certa forma, informadas pelo movimento terceiro-mundista dos anos setenta. Este

[24] Estes são alguns deles: direito ao desenvolvimento (direito mais destacado da geração), direito de existência dos povos, à livre disposição de recursos naturais próprios, o direito ao patrimônio natural comum da humanidade, à autodeterminação, à paz, à segurança, à educação, à informação, à comunicação e ao meio ambiente são e ecologicamente equilibrado (DALLARI, 2006).

[25] De acordo com Lafer, o pós-Segunda Guerra ficou marcado pela ascensão dos EUA como grande e principal potência do sistema internacional. Os EUA então propuseram e construíram uma nova ordem internacional, a partir da ONU, fundada na *Pax Americana*. No entanto, mesmo com todo o poderio, depois da descolonização e do fortalecimento do movimento terceiro-mundista, mas também após a *détente* e a recuperação econômica européia e japonesa, os EUA juntamente com as outras potências não conseguiram mais impor e assegurar uma ordem internacional, pondo em questão a noção vestfaliana de soberania estatal. Nas palavras de Lafer: "É neste contexto que se aprofunda a erosão da lógica de Westfália, que vem gerando uma nova corrosão do conceito tradicional de soberania, que se manifesta através de dois pontos fundamentais [...] De um lado, a necessidade – e também os dilemas – da cooperação intergovernamental, e de outro, o transnacionalismo tendo em vista as atuais características dos Estados no seu funcionamento em relação à sociedade civil." (LAFER, 1982: p. 76).

movimento se configurou exatamente em uma tentativa de contestação ao liberalismo econômico internacional por meio da *tomada* da Assembléia Geral da ONU[26].

Enfim, essa configuração, qual seja, a de conflito entre as gerações de direitos humanos como reflexo do conflito bipolar e da tensão norte-sul, foi a tônica relativa aos direitos humanos durante toda a Guerra Fria. O seu regime internacional ficou preso à lógica da bipolaridade, que, em grande medida, impediu a realização da fase vinculante e de implementação desses direitos, já que a disputa ideológica trazia grande desconfiança no cenário internacional e, com isso, um forte apelo à doutrina de segurança nacional. Nas palavras de Laatikainen: "Peace and security, economic and social cooperation, and *human rights* were interpreted through the ideological lens of the East-West rivalry or through the anti-colonial perspective of the newly independent states." (LAATIKAINEN, 2004: p. 3. Grifo nosso).

Mais uma vez vale afirmar que aqui neste trabalho não se pretende defender que a partir da Conferência de Viena as tensões no campo dos direitos humanos tenham se resolvido e que, por exemplo, o conflito entre gerações no jogo de poder internacional tenha cessado. O que ocorre é que durante a Guerra Fria, a confrontação entre EUA e URSS, como principal elemento estruturador do sistema internacional, realmente polarizava visivelmente as discussões, dificultando o andamento dos debates.

Todavia, segundo Martins, não se pode, nem mesmo durante a Guerra Fria, desconsiderar o papel dos direitos humanos no sistema internacional, uma vez que neste período estes direitos já representavam certa legitimidade, característica que parece se afirmar na Conferência de Viena. Por isso, o autor aponta que esteve presente durante a Guerra Fria uma dupla atitude política relativa aos direitos humanos. A primeira delas é a utilização dos direitos humanos como recurso retórico, mantendo, assim, o tema na agenda; e a segunda atitude, extremamente conectada à primeira, foi a serventia dos direitos humanos para encobrir o pragmatismo interestatal regente do sistema internacional àquela época (MARTINS, 2001).

Segundo Alston,

---

[26] "The liberal international economic system erected after WWII and embodied by the Bretton Woods system was challenged in the 1970s in the UN General Assembly in a coordinated effort by developing states […] third world elites within the UN attempted to create a counter-hegemony by "taking over" the UN General Assembly to legitimize the New International Economic Order (NIEO) as well as establishing the United Nations Conference on Trade and Development. These actions were clearly resistance to the liberal, market orientation of the Bretton Woods institutions. This resistance to liberal economic orthodoxy sought, fundamentally, a redistribution of wealth internationally (through compulsory aid) and to manage trade rather than rely on free markets (through commodity boards)." (LAATIKAINEN, 2004: p. 10).

> [...] in brief, the international human rights system has developed to an extent that was inconceivable by the vast majority of observers in 1945. Even at the time of the first World Conference on Human Rights, held in Teheran in 1968, not a single treaty monitoring body was in existence. Moreover, no procedures existed for investigating violations, other than for Southern Africa and the Occupied Territories in the Middle East. States were simply not held accountable, except when outrageous violation coincided with the short-term political interest of a least two of the three geopolitical blocs. Indeed, during the past twenty-five years the United Nations system has made immense progress (ALSTON, 1994: p. 377-378).

Segundo Rosas, os avanços substantivos do sistema dos direitos humanos na década de oitenta dizem respeito a um processo mais longo que remete a um movimento iniciado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, do qual também a Conferência de Viena é caudatária. Para o autor, esses avanços demonstram que, mesmo durante a Guerra Fria, os direitos humanos tiveram grande importância no cenário internacional e que, desse modo, a ascensão da temática dos direitos humanos não se deve apenas ao fim da URSS e da Guerra Fria:

> For someone who, like the present author, has been following the international and national human rights scene, including its political dimensions, over a longer period of time, the developments of the last, say, ten years have been breath-taking. It will be noted that much of these developments are based on normative and institutional developments of the previous 40 years (the Universal Declaration, the two Covenants of 1966 and accompanying special conventions, the CSCE process, etc.) and are of world-wide scope. *Thus, it is not merely a question of the collapse of communism and the end of the Cold War* (ROSAS, 1995: p. 74. Grifo nosso).

Poder-se-ia dizer, portanto, principalmente devido à entrada efetiva do chamado Terceiro Mundo nas discussões, que a disseminação global do debate sobre direitos humanos, hipótese aqui em análise acerca da Conferência de Viena, já estaria em curso nesse momento. Porém, como dito acima, este processo vinha se desenvolvendo de maneira muito condicionada, tendo em vista a forte presença da bipolaridade no sistema internacional e, conseqüentemente, das doutrinas de segurança nacional (baseadas em uma concepção restrita de soberania estatal, que se refere fortemente à idéia de não-interferência) como freqüente argumento contrário à difusão dos direitos humanos enquanto temática global.

É justamente por isso que o fim da Guerra Fria e a realização da II Conferência Mundial para os Direitos Humanos – a Conferência de Viena – trouxeram, como poderá ser visto adiante, grande otimismo em relação à promoção, à defesa e, principalmente, à efetivação dos direitos humanos em âmbito internacional. Além disso, o fim da Guerra Fria e

o rompimento da bipolaridade parecem ter aberto a possibilidade para que a Conferência de Viena promovesse internacionalmente o debate sobre direitos humanos[27].

1.2 Antecedentes históricos da Conferência de Viena: o pós-Guerra Fria

Apesar da Declaração Universal[28], já citada, e dos dois Pactos de 1966 assinados no âmbito da ONU, e da realização da I Conferência Mundial para os Direitos Humanos em Teerã, em 1968, os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram, como já tratado neste estudo, durante a Guerra Fria, em grande medida, presos à lógica do conflito ideológico entre EUA e URSS. Grande parte das discussões acerca do tema e de sua universalização foi permeada por esse embate ideológico (FALK, 2000).

É justamente com o fim da Guerra Fria que os direitos humanos ganharam nova força na agenda internacional. O fim do embate direto entre EUA e URSS, com a prevalência das potências ocidentais capitalistas e seus preceitos, trouxe um suposto otimismo ao cenário internacional. Esse *otimismo*, na realidade, se fundou na possibilidade, vislumbrada pelos países ocidentais, da obtenção de um consenso mundial, baseado nos direitos humanos, na democracia[29] e no desenvolvimento – o chamado 3D, consagrado posteriormente em Viena (TRINDADE, 1993a). Esse otimismo se fundou em uma crença de que naquele momento, segundo Vigevani, Oliveira e Lima, "Os direitos humanos seriam valores compartilhados para os quais a comunidade internacional estaria disposta a cooperar para sua proteção." (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2004: p. 13). Segundo Brems, "It was hoped that the end of the East-West deadlock would lead to a major breakthrough in terms of an international

[27] Segundo um diplomata, estudioso e participante da Conferência de Viena, em troca de *e-mails* (anexo 1) com um pesquisador de Relações Internacionais, a Conferência de Viena teve sua convocação estimulada pelo ambiente criado pelas discussões acerca da Eco-92, bem como fomentada pela queda do Muro de Berlim. Nas palavras do diplomata (no texto do *e-mail*) sobre a idealização da Conferência de Viena: "[...] sei que a idéia não vinha sendo discutida antes, muito menos como objeto de "reflexão". Surgiu numa espécie de carona das discussões sobre a conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente, prevista para 92, e impulsionada pela queda do Muro de Berlim." Pode-se dizer que a ocorrência da Eco-92, tal como a queda do Muro de Berlim se constituíram como estímulos determinantes para a idealização e convocação da Conferência de Viena naquele período. Esse posicionamento do diplomata está em consonância com a idéia aqui defendida de que a Conferência de Viena ter-se-ia valido, para sua realização, da oportunidade histórica propiciada pelo fim da Guerra Fria.

[28] Martins afirma que toda a *agenda ética* das relações internacionais dos anos noventa, tendo os direitos humanos como seu eixo categorial, se organizou em torno da Declaração de 1948 (MARTINS, 2001).

[29] De acordo com Tsutsui e Hafner-Burton, as normas internacionais de direitos humanos são mais efetivas em países cujas democracias se encontram mais consolidadas e nos quais a sociedade civil possui um ativismo mais fortalecido (TSUTSUI; HAFNER-BURTON, 2007).

consensus on human rights standards at the World Conference that was to be held in Vienna in June 1993." (BREMS, 2001: p. 55)

No campo teórico, as análises realistas tiveram grande força durante a Guerra Fria, até pelo fato de terem como um de seus objetivos principais a identificação de pólos de poder e as questões de segurança. Foi em decorrência disso que tal abordagem foi amplamente aceita durante a Guerra Fria, uma vez que esse período foi marcado pela bipolaridade entre duas superpotências, assim como pelas chamadas doutrinas de segurança nacional, o que condicionava muitas das discussões internacionais. O pós-Guerra Fria criou novas demandas teóricas para o Realismo, por isso, os esforço analíticos de seus estudiosos passaram a se concentrar na *redescoberta* dos pólos de poder no sistema internacional, bem como na interação entre eles (WALTZ, K., 2002).

Por outro lado, outras escolas teóricas, como o Cosmopolitismo[30], por exemplo, acentuavam as tendências de erosão da soberania do Estado. Por isso recomendavam deixar de lado as tentativas de identificação dos pólos de poder, como queria o Realismo, para tentar compreender a difusão e a dispersão dos temas de Relações Internacionais, a partir de então não mais ordenados somente pelas questões de segurança (HELD, 1991). Segundo Koerner, o início da década de noventa realmente se mostrou como um cenário mais favorável à adoção de arranjos mais cooperativos e institucionalizados nas relações internacionais (KOERNER, 2003).

Portanto, naquele imediato pós-Guerra Fria, ao contrário das análises realistas que preponderavam até então, previa-se, muitas vezes, uma grande cooperação entre os Estados[31], os quais não mais seriam os únicos principais atores internacionais. Em decorrência disso, os estudos sobre organizações internacionais se diversificaram e com isso abriu-se efetivamente a possibilidade de discussão do tema da governabilidade do sistema, bem como de outros temas transnacionais, como os direitos humanos e o meio ambiente, e assim, sobre a formação de regimes internacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004).

> O fim da estrutura bipolar descongelou o debate sobre a produção e implementação de normas internacionais, assim como sobre o funcionamento das organizações internacionais. O crescimento de uma

[30] Segundo Linklater, o pós-Guerra Fria caracterizou-se pelo ressurgimento, ou melhor, deu maior visibilidade aos temas éticos, como os direitos humanos, na agenda internacional. Na verdade, o autor afirma que o pós-Guerra Fria trouxe de volta o debate sobre ética, moral e democracia no sistema internacional, por isso, o debate sobre uma concepção cosmopolita de cidadania reascendeu no campo de Relações Internacionais (LINKLATER, 2007).

[31] Segundo Keohane e Nye, referindo-se ao período de pós-Guerra Fria: "[…] the decline of military force as a policy tool and the increase in economic and other forms of interdependence should increase the probability of cooperation among states." (KEOHANE; NYE: 1997: p. 98).

> rede de organizações internacionais e o descongelamento do debate sobre suas atuações e eficácia no pós-Guerra Fria têm recolocado a discussão em termos de *governabilidade*, ou seja, ações intencionais geradoras de uma ordem política (HERZ, 1997: p. 3).

Neste sentido, Hurrell destaca o avanço das ambições normativas no campo dos direitos humanos no período pós-Guerra Fria:

> The normative ambitions of international society continue expand as co-operation has come increasingly to involve the creation of rules that affect very deeply the domestic structures and organisation of states, that invest individuals and groups within states with rights and duties, and that seek to embody some notion of a common good (human rights, democratisation, the environment, the construction of more elaborate and intrusive interstate security orders). The hugely increased normative ambitions of international society are nowhere more visible than in the field of human rights […] (HURRELL, 1999: p. 277).

Essa maior visibilidade do campo dos direitos humanos, da qual Hurrell trata, foi também reforçada pela redemocratização na América Latina, com a reunificação alemã e com as mudanças vertiginosas no Leste Europeu (CHANDLER, 2003). Como parte da causa, mas também como beneficiária, a maior atenção despertada pelos direitos humanos nesse momento se relacionou também com a ONU, posto que ela vislumbrava maior atuação da sua parte nesse e em outros campos (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Reis relaciona diretamente o fim da Guerra Fria com a ascensão da temática dos direitos humanos no sistema internacional. Segundo a autora, com o fim do conflito direto entre EUA e URSS fortaleceu-se o regime internacional dos direitos humanos[32], no qual se insere a realização da Conferência de Viena, e a conseqüente discussão sobre o papel da soberania estatal perante os direitos humanos (REIS, 2004). Para Boyle, a Conferência de Viena deve ser observada como parte de um processo de consulta, participação e formação política internacional, o qual seria elemento constitutivo da própria sociedade internacional (BOYLE, 1995).

Na realidade, pode-se perceber que este chamado otimismo decorreu de uma confiança de que a idéia de racionalidade universal estaria, de fato, permeando o sistema internacional e, com isso, uma certa moralidade estaria ascendendo internacionalmente[33]. A

---

[32] Alguns autores, como Bobbio, Habermas e Held, consideram o avanço do regime internacional dos direitos humanos como o embrião de uma esfera pública global. Para Bobbio, os direitos humanos representam "[...] os direitos do cidadão daquela cidade que não tem fronteiras, porque compreende toda a humanidade, ou em outras palavras, [...] os direitos do homem enquanto cidadão do mundo." (BOBBIO, 1992: p. 30).

[33] A moralidade nas relações internacionais, de acordo com Martins, não pode ser considerada uma novidade do período pós-Guerra Fria, entretanto, esse período tem sua importância extrema na medida em que disseminou

partir daí, acreditou-se em uma relação mais estreita entre os âmbitos nacional e internacional, cuja conseqüência seria uma maior aproximação entre os Estados. Com essa aproximação, a desobstrução dos mecanismos multilaterais, principalmente da ONU, ocorreria de maneira mais fácil, de modo que um suposto consenso no campo da segurança[34] se estenderia às questões de direitos humanos também (FONSECA, 1998).

A realização e o relativo êxito da Conferência para o Meio Ambiente de 1992, a Eco-92, foi também um elemento que funcionou como estímulo à Conferência de Viena. Inegavelmente a Eco-92 e a Conferência de Viena guardam certo paralelismo: a simetria dos assuntos; ambas foram idealizadas no mesmo período (diferença de um ano apenas entre uma e outra); ambas foram beneficiárias do final da Guerra Fria; as duas foram inspiradas pela crença em um novo período de democracia e cooperação; tanto a Conferência do Meio Ambiente quanto a de Direitos Humanos podem ser consideradas modificadoras, ainda que relativamente, do conceito clássico de soberania; e, indiscutivelmente, ambas provocaram, devido justamente a esta última característica, desconforto e desconfiança nos Estados. Os resultados da Rio-92 funcionaram como inspiração positiva para a Conferência de Viena. A partir daí passou-se a acreditar em uma transposição do chamado *Espírito do Rio* para Viena. Entretanto, como será explicitado adiante, esse estímulo não se materializou totalmente em confiança para o evento de Viena (ALVES, 2001).

Segundo Alves, essa transposição não ocorreu, pois as dimensões entre os dois temas são distintas. De acordo com o autor, a diferença entre o tema do meio-ambiente e o dos direitos humanos é que o primeiro é mais facilmente ajustável à idéia de interesses coletivos e responsabilidades compartilhadas do que o segundo. Ademais, os direitos humanos, mais do que serem critérios de boa governança (como o é o meio-ambiente), são condicionantes da legitimidade dos governos e governantes (ALVES, 2001). Pode-se dizer, contudo, que o chamado *Espírito do Rio* influenciou consideravelmente, por exemplo, as ONGs e suas participações ativas em Viena.

Foi, portanto, em um contexto de expectativa, influenciado inclusive pela Eco-92, que a Conferência de Viena foi convocada em decorrência da necessidade de uma nova avaliação global dos direitos humanos. Segundo Koshy, "The end of the Cold War had generated

---

essa moralidade, aumentando seu grau e sua intensidade. Nas palavras do autor: "Os anos 1990 introduziram o tema da ética e da 'ética na política' de forma aparentemente irreversível." (MARTINS, 2001: p. 22).

[34] O final da Guerra Fria, de acordo com Donnelly, reduziu consideravelmente o antagonismo entre segurança nacional e direitos humanos, na medida em que se alterou o significado do conceito de segurança, do qual, segundo o autor, se subtraiu o viés ideologizado e o caráter moral (DONNELLY, 2003b). A partir disso chegou-se, segundo Reed e Tehranian, a uma nova concepção de segurança, denominada *segurança humana* (REED; TEHRANIAN, 1999).

optimism about the prospects of strengthening international human rights protection. Seizing the opportune moment, the UN decided to organize a World Conference on Human Rights." (KOSHY, 1999: p. 12). De acordo com Reis, a Conferência de Viena se inseriu no contexto de otimismo pós-Guerra Fria decorrente, segundo ela, do fim do conflito entre valores políticos legitimantes, ou seja, foi conseqüência de uma certa homogeneidade nos critérios de legitimidade na atuação política internacional, sendo os direitos humanos o seu maior expoente (REIS, 2006a).

Segundo Trindade, participante ativo da Conferência analisando seu processo preparatório, "[...] 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." (TRINDADE, 1993a: p. 4). Segundo Gregori, no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Conferência de Viena ascendeu tanto no sentido de reafirmar a Declaração Universal, como para aproximar e efetivamente articular os Pactos de 1966 (GREGORI, 2002). Na verdade, de acordo com Trindade, a necessidade da Conferência de Viena nasceu da própria expansão da proteção internacional dos direitos humanos, representada não apenas pela Declaração Universal, mas por uma série de documentos e mecanismos, dentre os quais o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, analisados anteriormente, são de grande importância. A essa necessidade juntou-se o otimismo. Pode-se detectar tal otimismo nas palavras de Trindade:

> Não resta dúvida de que a convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, para junho de 1993, criou um clima propício a uma ampla reavaliação da experiência acumulada até o presente na implementação internacional dos direitos humanos (TRINDADE, 1997: p. 65).

O final da Guerra Fria, de acordo com Donnelly, libertou os direitos humanos de uma lógica meramente reativa, paliativa e humanitária, e abriu espaço (e daí também decorre o referido otimismo no qual se insere a Conferência de Viena) para a construção de uma cultura de direitos humanos (DONNELLY, 2003b). Gómez também destaca a presença desse otimismo e sua grande influência para a convocação da Conferência de Viena, assim como enfatiza a importância dessa Conferência para o processo de ascensão dos direitos humanos enquanto temática global:

> De todo modo, é nesse contexto de generalizado otimismo que a Conferência de Viena de 1993 simboliza o ponto culminante da fase mais vigorosa e ascendente dos direitos humanos no mundo, uma fase cujas origens remontam às décadas de 1970 e 1980, vinculadas à multiplicação das lutas sociopolíticas no Leste e no Sul contra formas ditatoriais de governo e aos jogos de poder sempre seletivos dos Estados mais poderosos,

> especialmente das duas superpotências – EUA e União Soviética – então existentes (GÓMEZ, 2006: p. 4-5).

Entretanto, os desdobramentos do próprio contexto internacional revelaram a efemeridade daquele *otimismo* pós-Guerra Fria, uma vez que tensões de vários tipos[35] passaram a ser fatores determinantes e de renovada visibilidade nos choques e conflitos do período, fenômeno que acabou por se estender também à área dos direitos humanos e, por sua vez, trazer maior expectativa ainda sobre a realização da Conferência de Viena[36] (HERRERA, 2002).

> 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 de 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 (TRINDADE, 1993a: p. 26).

Pôde-se notar, portanto, de acordo com Alves, um conflito entre:

> A visão ocidental reducionista que localizava nos países subdesenvolvidos a origem de todos os males e, de outro, [a] reação das culturas autóctones hipervalorizando o nativismo contra a importação de valores do Ocidente (ALVES, 2000: p. 4).

Outro fenômeno, muito complexo, heterogêneo e controverso empírica e teoricamente, que acabou por alcançar maior visibilidade com o fim da Guerra Fria foram os fundamentalismos religiosos, os quais se mostraram extremamente problemáticos e contraditórios (em todas as suas versões) em relação àquela expectativa inicial ocidental, da qual a democracia era um dos grandes pilares. Esse caráter conflituoso era decorrente do fato de que alguns daqueles regimes fundamentalistas haviam ascendido ao poder pela via democrática, sendo, portanto, contraditória a rejeição deles por parte das potências

---

[35] Segundo Vigevani, todas as mudanças registradas no pós-Guerra Fria possuem caráter assimétrico. Dentre elas, o autor destaca: o processo de declínio econômico relativo dos dois pólos imperiais; a *neodistensão* Leste-Oeste; o progressivo deslocamento do centro de gravidade econômica do mundo; a formação de megablocos comerciais; a globalização dos setores financeiro, produtivo e tecnológico; a desvinculação entre as economias exportadoras de matérias-primas e as economias industriais; e os desequilíbrios econômicos mundiais (VIGEVANI, 1995).

[36] Segundo Pierre Sané, então Secretário-Geral da Anistia Internacional em entrevista a Alan Riding, a Conferência de Viena tinha grande importância por ocorrer no pós-Guerra Fria, período que vinha se caracterizando pela complexidade e multiplicidade de crises e conflitos internacionais: "The Vienna forum is crucial, he said, because it will be the first global human rights conference since the end of the cold war. 'Ten years ago, the world was simpler -- we had good guys and bad guys […]' he said in an interview. 'Now the East-West confrontation has been replaced by a multiplication of local conflicts'." (RIDING, 1993c: p. 1).

ocidentais, já que tal atitude representaria um golpe à defendida universalidade da democracia. Segundo Alves, nos anos iniciais do pós-Guerra Fria, os fundamentalismos religiosos tornaram-se fatores políticos de peso:

> Primeira manifestação dos paradoxos que a década de 1990 iria testemunhar nessa área, o cancelamento do último turno das eleições argelinas, em janeiro de 1992, a fim de impedir a vitória da Frente Islâmica de Salvação (que, segundo alegado, suprimiria eleições futuras em nome do integrismo muçulmano), teve apoio compreensivo do Ocidente. Levantava-se assim séria questão sobre a validade universal da democracia: seria legítimo em seu nome desconsiderar a vontade majoritária do povo livremente expressa em sufrágio democrático? (ALVES, 2001: p. 86).

Como forma de defender seus governos da crítica ocidental, fosse pela ligação estreita destes governos com a religião[37] (como o Irã), fosse pelo aporte sócio-cêntrico (como a China), alguns países não-ocidentais, majoritariamente asiáticos, adotaram posturas e posições *culturalistas*. Na realidade, essas posturas eram anteriores ao fim da Guerra Fria, no entanto, como vem sendo aqui demonstrado, o fim desse conflito deu grande visibilidade a elas, também pelo fato desses posicionamentos cada vez mais se tornarem fortalecidos intelectualmente nos próprios países ocidentais naquele momento[38] (NESS, 1999).

Na realidade, esse culturalismo ganhou força como uma resposta ao universalismo propagado pelas potências ocidentais no pós-Guerra Fria. Somado a isso, o sucesso econômico dos Tigres Asiáticos, governados por regimes autoritários, assim como o debate acerca dos *Valores Asiáticos*[39], tornaram-se fundamentais no fortalecimento desse antiuniversalismo particularista. (ALVES, 2000).

---

[37] Segundo as leituras feministas, as políticas de direitos humanos, não só nos países asiáticos, mas também nos países europeus ocidentais possuem fortes vínculos com a religião. Tal interpretação decorre, por exemplo, das complexas negociações com a Igreja Católica em torno da aprovação ou resistência à aprovação de leis pró-aborto na Irlanda, Espanha e Portugal.

[38] Esse discurso culturalista antiuniversalista, antiga bandeira da Ásia anti-imperialista, era propagado por países asiáticos (por exemplo, China, Malásia, Cingapura), nesse imediato pós-Guerra Fria, com o intuito de defesa de suas culturas, ressaltando-se suas especificidades, de modo que estas fossem respeitadas. Não se deve identificar esse culturalismo asiático (mas de origem ocidental) com a atual noção identitária ocidental do *direito à diferença*, a qual defende o respeito às minorias. Este direito não tem relação com aquele culturalismo invocado pelos asiáticos, o qual remete não ao respeito ao diferente, mas sim a uma valorização das culturas autóctones como uma defesa à importação de valores ocidentais. Na perspectiva habermasiana, não existe um *direito à manutenção da sociedade fechada*, pois, para ele, não existem *sociedades fechadas*, mas apenas *grupos fechados* (minoritários) que contestam a formulação de regras por grupos majoritários. Para Habermas, as sociedades devem-se manter continuamente em diálogo sobre a validade das regras e à procura de irracionalidades, pela democracia deliberativa (HABERMAS, 2001; 2004).

[39] Os autores se dividem em relação a essa questão. Ghai, por exemplo, afirma que esse debate, denominado *Valores Asiáticos*, representa, na verdade, um uso cultural contra-hegemônico dos direitos humanos frente a imposição universalista das potências ocidentais. Sendo assim, os *Valores Asiáticos*, mais do que simplesmente reativos, para Ghai são propositivos no sentido de reconceituar a noção de direitos humanos a partir de um

Este debate demonstrou a dificuldade de obtenção de consensos globais em torno da temática dos direitos humanos, mas, mais do que isso, demonstrou a dificuldade de se estabelecer o princípio da universalidade dos direitos humanos, justamente por conta da existência dessas tensões, como poderá ser visto mais adiante na análise das discussões acerca da universalidade na Conferência de Viena.

Voltando ao cenário do imediato pós-Guerra Fria, pode-se observar também um fator extremamente relevante e responsável pelo declínio do otimismo inicial[40] (que havia estimulado a convocação da Conferência de Viena): a exacerbação dos nacionalismos.

Como exemplo pode-se citar a Guerra da Iugoslávia, no início da década de noventa, que explicitou não apenas as graves conseqüências do recrudescimento do nacionalismo em si, mas a exacerbação dos micronacionalismos e das rivalidades étnicas, que foram também responsáveis pelo conflito iugoslavo. Ademais, pode-se recordar do ressurgimento, na Europa Ocidental principalmente, dos partidos ultranacionalistas, cujo crescimento eleitoral foi acompanhado por ações terroristas de grupos neonazistas, os quais se expressavam por meio da xenofobia e do racismo, reemergentes em suas respectivas sociedades[41] (HALLYDAY, 2001).

A grande parte desses grupos, tanto nacionalistas quanto ultranacionalistas:

> Rejeitava o universalismo da política democrática e cidadã em favor da política de alguma identidade grupal, e conseqüentemente partilhava de uma visceral hostilidade a estrangeiros e gente de fora, e ao Estado abrangente da tradição revolucionária americana e francesa (HOBSBAWM, 1995: p. 407).

---

enfoque genuinamente local (GHAI, 2003). Já para Habermas, as contestações à *ocidentalidade* dos direitos humanos, são, na realidade, sócio-econômicas, e não culturais. São, na verdade, formas de obscurecer violações maciças de direitos humanos, através, por exemplo, da apropriação da linguagem do direito ao desenvolvimento. A partir disso, afirma o autor: "Daí a alternativa decisiva não se colocar de modo algum no âmbito cultural, mas sim no socioeconômico. As sociedades asiáticas não podem se aventurar em uma modernização capitalista sem levar em conta a eficiência de uma ordem jurídica individualista. Não se pode querer uma coisa e não a outra. Do ponto de vista dos países asiáticos, a questão não é se os direitos humanos como parte de uma ordem jurídica individualista são conciliáveis com tradições culturais próprias, mas sim se formas tradicionais de integração política e social podem ser adaptadas aos imperativos dificilmente recusáveis de uma modernização aceita por inteira, ou podem ser afirmadas com ela." (HABERMAS, 2001: p. 156).

[40] Para Fonseca e Lafer, aquele otimismo inicial durou aproximadamente até a Guerra do Golfo, em 1991. Segundo eles, a derrota do Iraque, em 1991, mostrou, apesar da violação da soberania, a capacidade que os mecanismos de segurança coletiva teriam contra as crises (FONSECA; LAFER, 1997). "A rápida reação da comunidade internacional, liderada pelos Estados Unidos sob a bandeira da ONU que repudiou o ataque e organizou a *Operação Tempestade no Deserto* para fazer cumprir as resoluções desse órgão (que exigiam a retirada iraquiana do Kuwait até o prazo máximo de 15/01/1991), foi percebida como prova do novo espírito cooperativo que se instaurara entre todas as nações" (PECEQUILO, 2001: p. 25-26).

[41] "Despite important efforts to advance global communication, particularist, nationalist and fundamentalist forces are on the rise everywhere – in both virtual and non-virtual spaces." (ISHAY, 2004: p. 191).

Outro exemplo da frustração daquele otimismo, que previa maior harmonia e igualdade no cenário internacional, foi a formação de megablocos e megamercados, a disseminação das sociedades pós-industriais com extremas desigualdades sociais, minando, não somente direitos econômicos e sociais, mas também, e inclusive, direitos civis e políticos. Além disso, esse período também foi marcado pelo aprofundamento dos contrastes entre Norte e Sul e da ausência da racionalidade na administração dos interesses coletivos da humanidade (ARRIGHI, 1996).

Foi nesse contexto de constatação das permanências das assimetrias do sistema internacional a despeito do fim da Guerra Fria que a Conferência de Viena foi preparada. Aquela expectativa inicial que estimulou a própria convocação cedeu lugar a um receio de que talvez o evento nem mesmo ocorresse, e caso acontecesse, representasse um retrocesso, ao invés de melhora, para a situação dos direitos humanos[42] (NEVER..., 1993). Como observou Trindade, "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." (TRINDADE, 1993a: p. 4).

> Este [o tema dos direitos humanos], entre 1989 e 1993, havia se transformado de tal maneira que, no campo da teoria, o otimismo triunfalista de Fukuyama tivera que ceder lugar ao "realismo" sombrio do paradigma de Huntington sobre o choque de civilizações, trazido a público no exato momento em que a Conferência de Viena iniciava suas deliberações (ALVES, 2001: p. 89-90).

Pierre Sané, então Secretário Geral da Anistia Internacional, alertou, naquele momento, que a Conferência de Viena poderia, tendo em vista o contexto desfavorável, representar um passo atrás para os direitos humanos. Ele continuou, "It's not surprising that governments are not overenthusiastic. After all, they are the ones violating human rights." (RIDING, 1993a: p. 1):

> As the new Secretary General of Amnesty International, Pierre Sané should in theory feel hopeful about an upcoming World Conference on Human Rights in Vienna, seeing it as an opportunity to promote just the kind of causes that his organization has long defended. But less than two months before delegations from 180 countries gather for the first such conference in 25 years, Mr. Sane is pessimistic. 'There's a real danger of a retreat in the defense of human rights […]' he said. 'If we manage to preserve the status quo, we will have achieved a lot.' (RIDING, 1993a: p. 1).

Segundo Patricia Feeney, uma das representantes da Oxfam na Conferência de Viena:

[42] "Em tal contexto, a postulação da tolerância e dos elementos humanos universais existentes em qualquer situação particular apresenta-se problemática." (ALVES, 1995: p. 150).

> In 1989, just two months after the Berlin Wall had fallen, the UN General Assembly decided to convene a world conference to assess what progress had been made since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). But by the time the Conference began - with civil wars and ethnic violence raging in Central and Southern Europe and across parts of Africa and Asia - the Secretary General of the UN was warning: 'The idea of universal human rights is under assault'. It was looking ominously possible that Vienna, far from recording a great leap forward, would emerge as merely a confirmation of the forces arrayed against human rights (FEENEY, 1993: p. 218).

Dessa forma, a entrada dos direitos humanos na agenda internacional provocou certa desconfiança em vários Estados, receosos quanto à situação e/ou manutenção de suas soberanias e, assim, posturas contrárias ao desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos aumentavam. Portanto, foi neste cenário internacional, no qual também se deve considerar o anseio por parte da ONU quanto ao seu próprio fortalecimento diante dos *desafios globais*, que a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU foi convocada em 1990, a ser realizada em Viena, em 1993 (BOYLE, 1995).

A Conferência foi idealizada, como dito acima, em um contexto em que a universalização dos direitos humanos era colocada como efetivamente possível, principalmente devido àquele otimismo inicial. De acordo com Koerner, a Conferência de Viena tal como suas sucessoras, tinha como objetivo discutir, formular e pôr em prática políticas que solucionassem questões problemáticas (KOERNER, 2003). Justamente nesse sentido, na sua realização não se vislumbrou inicialmente, pelo menos não explicitamente, uma discussão acerca dos princípios de direitos humanos, mas sim uma avaliação global dos direitos humanos e uma possibilidade de revisão dos mecanismos de promoção e proteção desses direitos a fim de garantir maior coordenação entre eles, e assim obter legitimamente a universalização e, mais do que isso, garantir a efetividade[43] dos direitos humanos.

1.3 Conferência de Viena: processo preparatório e estrutura

Cabe neste momento, a fim de se compreender as discussões ocorridas durante a Conferência de Viena, analisar seu processo preparatório, pois foi durante este período que tanto as bases para os consensos obtidos em Viena foram construídas quanto os pontos de maior tensão, que viriam a deixar as discussões durante o evento mais complexas, foram

[43] Segundo a conhecida idéia de Bobbio: "O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não-filosófico, mas político." (BOBBIO, 1992: p. 24).

explicitados. Além disso, somente por meio de uma análise detalhada deste período preparatório é que se pode empreender uma investigação acerca da real magnitude e amplitude da Conferência. Mais do que isso, esta investigação a respeito do processo preparatório do evento se insere no esforço de dar resposta à pergunta motriz deste estudo, que se concentra na análise do lugar da Conferência de Viena no desenvolvimento dos direitos humanos, bem como em seus possíveis impactos para o processo de legitimação e efetivação dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Vista a partir deste ponto, a análise e a problematização do processo preparatório da Conferência de Viena se embute também no esforço de discussão das hipóteses desse estudo. Nesse sentido, procurar-se-á verificar se e de que maneira o processo preparatório da Conferência se relacionaria com a difusão global do debate sobre os direitos humanos, que teria sido promovida em Viena; e com a inserção da Conferência na complexa tendência, iniciada no pós-Segunda Guerra e intensificada no pós-Guerra Fria, de flexibilização da soberania. Essa chamada flexibilização não necessariamente significaria desaparecimento da autonomia e independência de um Estado perante os outros, ou ainda a perda total e abrupta do monopólio interno de jurisdição exclusiva do Estado. Ela indicaria sim a ascensão de novos atores e *vozes* no sistema internacional e, principalmente, o surgimento e o fortalecimento de novas arenas de jurisdição coexistindo com os Estados, permitindo a consolidação do indivíduo como sujeito internacional de direitos.

A idealização da Conferência de Viena começou no final de 1989 com a resolução 44/156. Esta resolução solicitou ao Secretário-Geral que realizasse consultas sobre a desiderabilidade da realização de uma conferência mundial para os direitos humanos. Daí decorreu um ano e então ao final de 1990 a Conferência foi convocada para 1993, porém sem nenhuma indicação de sede[44] (ONU, 1989; ALVES, 2001).

Assim como a decisão sobre a sede, a própria resolução 45/155 (resolução por meio da qual a Assembléia Geral convocou a Conferência) passou por difíceis negociações, antecipando os tensos debates que ocorreriam durante o evento em si (ONU, 1990). Segundo Alves:

> A resolução 45/155 da Assembléia Geral, que convocou a Conferência Mundial, foi adotada por consenso em 17 de dezembro de 1990. Embora o texto tenha sido formalmente apresentado pelo Marrocos, a idéia vinha

[44] As sedes cogitadas foram Praga, Buenos Aires, Berlim, Genebra e Viena. A ONU acabou optando por Viena, pois, além do fato de a Áustria ter se oferecido, a capital austríaca, na qualidade de sede permanente de alguns órgãos das Nações Unidas, contava (e conta) com instalações adequadas, sem necessidade de rearrumação. Por meio da Resolução 46/473 de 6 de Maio de 1992, intitulada "Venue and dates of the World Conference on Human Rights", a Assembléia Geral aceitou o convite da Áustria para realização da Conferência de Viena.

> sendo impulsionada veementemente pelo Grupo dos Países Ocidentais. O consenso somente se formou após difíceis negociações, sobretudo com países asiáticos, em particular a China (ALVES, 2003: p. 21).

A Declaração e Programa de Ação de Viena começou a ser vislumbrada já no processo preparatório da Conferência de Viena, iniciado com o estabelecimento, em 1991, do Comitê Preparatório[45] da II Conferência Mundial para os Direitos Humanos. Este comitê era formado pelos Estados-membros da ONU e agências especializadas, e contou com a participação de observadores. O objetivo dele, além de fomentar um consenso prévio, era o de elaborar e afirmar os pontos-chave a serem discutidos na Conferência: reafirmação dos padrões internacionais de direitos humanos proclamados pela ONU[46]; busca da aplicação universal dos tratados de direitos humanos da ONU (busca de ratificações); e busca de maior eficácia na implementação nacional e internacional dos direitos humanos (TRINDADE, 1993a).

A primeira sessão do referido comitê se deu em Genebra, de 9 a 13 de setembro de 1991 e contou com a participação de Estados membros da ONU, agências especializadas e observadores. Nesta sessão algumas decisões foram tomadas: a primeira delas era a de programar já para a segunda sessão a Agenda Provisória[47] do evento e o projeto de Regulamento da Conferência Mundial e toda a documentação pertinente. Além disso, também recomendou à Assembléia Geral o levantamento de recursos especiais para possibilitar a participação de representantes de países menos desenvolvidos[48]; e recomendou a convocação de Reuniões Regionais Preparatórias (BOYLE, 1995).

A segunda sessão, ocorrida também em Genebra, de 30 de março a 10 de maio de 1992, contou com a participação de 125 Estados e 77 ONGs[49] (com *status* consultivo junto

---

[45] Estabelecido pelo segundo parágrafo da resolução 45/155 (ONU, 1990).

[46] Segundo Mertus, esses princípios estão consagrados tanto na Declaração Universal, quanto nos Pactos de 1966 e foram reafirmados pela Conferência de Viena: "More recently, at the Second World Conference on Human Rights in June 1993, representatives of 171 countries reaffirmed these principles when they adopted a Declaration and Program of Action [...]" (MERTUS, 2005: p. 5).

[47] Pela resolução 46/116 de 17 de Dezembro de 1991, a Assembléia Geral atribuiu ao Comitê Preparatório a responsabilidade de organização do processo preparatório da Conferência, bem como de sua Agenda (ONU, 1991).

[48] Também amparada pela resolução 46/116 de 17 de Dezembro de 1991: " […] (c) [Assembly decided] To reiterate its invitation for contributions of extrabudgetary resources to meet the costs of participation of representatives of the least developed countries in the preparatory meetings, including regional meetings, and the Conference itself, and to request the Secretary-General to intensify his efforts in this regard." (ONU, 1993d: p. 3).

[49] Além dos Estados e das ONGs, algumas organizações internacionais também participaram do processo preparatório da Conferência de Viena enviando recomendações e sugestões. Alguns exemplos são a

ao Conselho Econômico e Social da ONU - Ecosoc). A elaboração da Agenda Provisória, como havia sido prevista pela sessão anterior, não foi obtida por conta do alto grau de discordâncias e dissensos entre as diferentes delegações. Devido a isso, tal elaboração foi encaminhada para a Assembléia Geral, a qual, por meio do Secretário-Geral, deveria compilar as recomendações das *reuniões satélites*[50] (dentre elas estavam reuniões acadêmicas, além de outras de caráter diverso).

Na visão de Laatikainen, as discordâncias no estabelecimento da Agenda da Conferência de Viena – e também outras ocorridas na terceira sessão do Comitê Preparatório – decorreram de divergências na interpretação dos direitos humanos, as quais estariam fortemente presentes durante a Conferência. Segundo a autora, essas divergências anteciparam, como poderá ser visto a frente, vários pontos de dissenso e discussões polêmicas da Conferência:

> The second and third PrepComs met in 1992 to translate the objectives of the conference into an agenda. It was at this point that debates over cultural interpretations over human rights first emerged and prevented the articulation of an agenda through this preparatory process. These PrepComs ended in stalemate, and the General Assembly in effect "saved" the conference by agreeing that the objectives of Resolution 45/155 could itself serve as the agenda for the conference although this created a rather broad agenda (LAATIKAINEN, 2004: p. 14).

Apesar do insucesso no estabelecimento da Agenda da então vindoura Conferência de Viena, a segunda sessão permitiu a participação de órgãos nacionais de direitos humanos como observadores da Conferência e confirmou a realização das Reuniões Regionais Preparatórias. Entretanto, deixou pendente para as sessões seguintes a questão da participação das ONGs nessas reuniões (TRINDADE, 1993a).

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BREMS, 2001).

[50] Como exemplo de *reuniões satélites*, pode-se citar os dois seminários da Oxfam sobre a questão da indivisibilidade dos direitos humanos, especialmente dos direitos econômicos e sociais, como contribuição à Conferência de Viena: "The first of these, run on behalf of a new international coalition of human-rights and development organisations, examined one of the central themes of the WCHR [World Conference on Human Rights – Conferência de Viena]: the relationship between civil and political rights and economic, social, and cultural rights. […] Oxfam wished to emphasise the view, based on experience of working with poor people throughout the developing world, that poverty tends to be characterised not only by material insufficiency but also by denial of rights. […] This workshop explored the potential of the UN's institutional mechanisms for promoting economic and social rights, and invited NGOs to consider how different strategies might be adopted to achieve the implementation of basic rights subsistence, security, and liberty. There was general agreement about the need to create a complaints procedure for the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights which would enable individuals and groups to submit alleged violations of their rights to the relevant UN Committee. This would require the drafting and adoption of an Optional Protocol to the original Covenant of 1966." (FEENEY, 1993: p. 220). O segundo seminário, no qual a ONG brasileira COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira) participou ativamente, tratou da relação complexa e tensa entre desenvolvimento e direitos dos indígenas e dos habitantes da zona rural.

Como mostrado acima, a elaboração da Agenda da Conferência ficou a cargo da Assembléia Geral da ONU. Esta agenda estabeleceu alguns pontos importantes, que funcionariam como norteadores das discussões na Conferência. Além do destaque para a indivisibilidade dos direitos humanos e a inter-relação entre esses direitos, a democracia e o desenvolvimento, a agenda valorizou a participação das ONGs enquanto *auxiliares* da ONU na proteção dos direitos humanos e enquanto porta-vozes de demandas locais e divulgadoras da Conferência. Ademais, a Agenda Provisória da Conferência defendeu a intensificação de esforços pela educação em direitos humanos.

A partir, portanto, desses pontos elencados pela Agenda Provisória, nos quais ainda se incluíam a necessidade de incremento da cooperação internacional e da eficácia da ONU, a Assembléia Geral estabeleceu os temas prioritários a serem discutidos no evento. É importante ressaltar que tais temas foram sistematizados pelo Secretário Geral, em março de 1992, através de estudos e documentação referentes aos objetivos da Conferência.

Depois da referida sistematização chegou-se aos seguintes temas de caráter prioritário: a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento (tema pelo qual a Conferência de Viena é lembrada recorrentemente); as medidas nacionais de implementação 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 da igualdade e o problema da discriminação contra os *grupos vulneráveis*; as ameaças à democracia e os conflitos internos relacionados com situações de emergência; a administração da justiça e o Estado de Direito; e programas de educação e treinamento em direitos humanos (TRINDADE, 1993a).

Além desses temas prioritários e do objetivo primordial da Conferência – proceder a uma nova avaliação global do tema dos direitos humanos no sentido de aperfeiçoar e fortalecer a proteção internacional desses direitos – estabeleceram-se também outros objetivos para o evento[51]. Tais foram: revisar e avaliar os avanços dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948, identificando os obstáculos a fim de superá-los; examinar a relação entre desenvolvimento e todos os direitos humanos; examinar as formas de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; avaliar a eficácia dos métodos e mecanismos dos direitos humanos na ONU; formular recomendações

[51] A extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU observou que à luz dos objetivos da Conferência de Viena propostos em 1990, deveria se dar destaque aos temas do desenvolvimento e fortalecimento do Estado de Direito e ao da discriminação contra grupos vulneráveis.

para melhoria desses mecanismos; e formular recomendações para assegurar mais recursos para a ONU nessa área[52].

Observando-se os temas prioritários citados acima, assim como os objetivos da Conferência, pode-se dizer que não apareceu direta e explicitamente no texto da convocatória a intenção, diferentemente do que ocorreu, de se discutir os princípios básicos[53] dos direitos humanos, tal como o é a universalidade, por exemplo.

Durante o período em que a Assembléia Geral se preocupava em elaborar a Agenda Provisória, se deu a terceira sessão do Comitê Preparatório. Tal sessão, ocorrida também em Genebra, de 14 a 18 de setembro de 1992, recomendou à Assembléia Geral solicitar ao Secretário-Geral da ONU que convidasse diferentes categorias de ONGs para as Reuniões Regionais Preparatórias. Ademais, aprovou e anexou o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos e sua Agenda Provisória ao seu relatório[54]. Cabe destacar que esse regulamento, aprovado pela terceira sessão do Comitê Preparatório, autorizou a participação das ONGs como observadoras do evento[55] (ALVES, 2003).

---

[52] Segundo as palavras da introdução do Relatório Final da Conferência de Viena (A/CONF.157/24 - Parte I), de outubro de 1993: "The General Assembly of the United Nations, by its resolution 45/155 of 18 December 1990, decided to convene at a high level a World Conference on Human Rights in 1993 with the following objectives: (a) To review and assess the progress that has been made in the field of human rights since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights and to identify obstacles to further progress in this area, and ways in which they can be overcome; (b) To examine the relation between development and the enjoyment by everyone of economic, social and cultural rights as well as civil and political rights, recognizing the importance of creating the conditions whereby everyone may enjoy these rights as set out in the International Covenants on Human Rights; (c) To examine ways and means to improve the implementation of existing human rights standards and instruments; (d) To evaluate the effectiveness of the methods and mechanisms used by the United Nations in the field of human rights; (e) To formulate concrete recommendations for improving the effectiveness of United Nations activities and mechanisms in the field of human rights through programmes aimed at promoting, encouraging and monitoring respect for human rights and fundamental freedoms; (f) To make recommendations for ensuring the necessary financial and other resources for United Nations activities in the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms." (ONU, 1993d: p. 2).

[53] Alguns dos princípios básicos dos direitos humanos são: a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência, a inter-relação, a indisponibilidade e a exigibilidade (RAMOS, 2005; DALLARI, 2006).

[54] Tanto o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, quanto sua Agenda Provisória, ambos propostos pelo Comitê Preparatório, foram aprovados pela Assembléia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1992, através da resolução 47/122 (ONU, 1992).

[55] "In the same resolution [47/122], the General Assembly approved the recommendation made by the Preparatory Committee at its third session regarding the participation of non-governmental organizations in regional meetings related to the preparatory process. In that recommendation, the Preparatory Committee requested the Secretary-General to invite: '(a) Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council which are active in the field of human rights and/or development as well as in the concerned region; (b) Other non-governmental organizations which are active in the field of human rights and/or development, and have their headquarters in the concerned region, in prior consultation with the countries in the region which designate representatives properly accredited by them to participate as observers in the regional meeting'." (ONU, 1993d: p. 5).

Neste ponto é de se registrar uma mudança qualitativa, ocorrida naquele momento, no alcance e na difusão internacional do tema dos direitos humanos. A autorização da participação das ONGs, ainda que como observadoras, proporcionou inegavelmente maior diálogo entre os governos e a sociedade civil não apenas durante todo o evento, mas fomentou uma tendência, iniciada com a Eco-92, que se perpetuaria em todas as grandes conferências globais da década de noventa (ALVES, 2001). Essa autorização parece também guardar relação com o provável processo, em estudo neste trabalho, de difusão global do debate sobre direitos humanos, que teria sido promovido pela Conferência de Viena, tendo em vista que, a partir daquele momento, não só os diferentes Estados, mas também atores não-estatais, como são as ONGs, começariam a ter espaço nas discussões internacionais sobre direitos humanos. Além disso, essa mudança também poderia sugerir, de certa forma, uma provável inserção da Conferência de Viena na tendência de flexibilização da soberania estatal diante dos direitos humanos internacionais. Como já dito acima, essa flexibilização não indicaria o desaparecimento ou a simples perda de importância do Estado, mas sim representaria o aumento do peso desses novos atores, ou seja, a ascensão e a coexistência de novos atores e *vozes* no sistema internacional, os quais muitas vezes agem no sentido de cobrar maior comprometimento ético e responsabilidade política do Estado para com seus cidadãos e parecem estar intimamente relacionados com o surgimento e fortalecimento de novas arenas de jurisdição não-estatais.

A Agenda Provisória, citada acima, continha, pois, vários itens. Dentre eles, como colocado anteriormente, a observação dos obstáculos a serem superados e das novas tendências e desafios para os direitos humanos parece indicar a pretensão da Conferência de Viena em relação ao seu potencial influenciador do futuro. Isso poderá ser visto adiante, no quinto capítulo, quando for analisada a relação entre a Conferência de Viena e o avanço do direito de petição individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Por meio da resolução 46/116 de 1992 (ONU, 1992), a Assembléia Geral convocou as Reuniões Regionais Preparatórias – Africana, Latino-Americana e Caribenha, e Asiática –, advertindo que "[...] a promoção e proteção de uma categoria de direitos humanos não deveria jamais eximir ou isentar os Estados da promoção e proteção de outra" (TRINDADE, 1993a: p. 12).

Cabe colocar que não houve reuniões regionais européia e norte-americana oficiais porque, segundo Boyle, os países dessa região optaram por não realizá-la, principalmente por conta dos custos. O então Secretário-Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, chegou a visitar diferentes países na época, como França e EUA, para avivar o interesse ocidental pela

Conferência, tendo em vista a não realização de uma reunião preparatória nessas regiões. Segundo Feeney, o fato de não ter havido essas reuniões foi prejudicial às delegações dessas regiões, já que não havia um documento que formalizasse o consenso entre elas, e também às suas ONGs, pois um dos principais pré-requisitos para participação na Conferência era ter participado da reunião regional correspondente à região da ONG.

> West European and North American governments had been unwilling to invest the time and resources in holding a regional meeting for 'the Western Group', a tactical omission which left them at a disadvantage once the Conference began, since they lacked a consensus document to influence the Final Declaration. It also created difficulties for many North American and European NGOs, as one of the main criteria for attendance at the Conference was prior participation in a preparatory regional meeting (FEENEY, 1993: p. 218).

No entanto, houve uma reunião realizada no âmbito do Conselho da Europa em janeiro de 1993 e uma outra em abril de 1993, a partir da qual se elaborou um *paper* denominado "World Conference on Human Rights: Position Paper by the European Community and its Member States". Este *paper* defendeu, por exemplo, o direito ao desenvolvimento a partir da *centralidade* da solidariedade para o desenvolvimento dos direitos humanos no sistema internacional: "[…] solidarity between industrialized countries and their developing partners, solidarity in every country with the most disadvantaged." (EUROPEAN COMMUNITY PAPER, 1993: p. 10 apud ALSTON, 1994: p. 387).

De acordo com Laatikainen, o grupo ocidental – Europa Ocidental e América do Norte – optou por não fazer reuniões regionais, a despeito de seu grande projeto de consolidar a universalidade dos direitos humanos. Segundo a autora, apesar de um encontro informal em Atlanta, no qual a defesa da melhoria na implementação e *enforcement* dos direitos humanos foi a mais explícita dentre as reuniões regionais preparatórias, o grupo ocidental terminou ficando sem uma declaração oficial. Isso foi prejudicial, conforme já dito, na medida em que o esboço da Declaração e Programa de Ação de Viena foi escrito a partir das declarações vindas das reuniões regionais preparatórias:

> Interestingly, given their desire to consolidate a liberal approach to universal human rights, the Western European and Other group did not produce a declaration. Puchala suggests that this was to prevent polarization among the different regional groupings. Given that the Secretariat ultimately compiled the regional declarations for the draft Conference declaration, this was a strategic mistake because the Western position was not forcefully presented in the run-up to the conference. Nonetheless, there was an informal meeting in Atlanta in 1993 which resulted in an unofficial "statement" that strongly embraced the universality of human rights and called upon all states to withdraw their reservations to existing human rights treaties in order to universalize

> human rights standards. This document was most explicit among the regional positions about strengthening international mechanisms for the implementation and enforcement of human rights (LAATIKAINEN, 2004: p. 15).

Apesar dessas reuniões de cunho mais informal, não se pode afirmar que houve uma reunião regional européia ou norte-americana, nos moldes das ocorridas na América Latina, Ásia e África. Nas palavras de Boyle: "No European regional meeting was held partly because of the argument that interregional meetings were to be preferred partly for cost reasons. A satellite interregional meeting was organized by the Council of Europe." (BOYLE, 1995: p. 81). As reuniões regionais preparatórias foram financiadas pelo orçamento da Conferência de Viena como parte do processo preparatório do evento. E as reuniões regionais preparatórias deveriam ser organizadas caso a região se dispusesse ou desejasse tal realização, o que explica, em parte, o fato de essas reuniões terem ocorrido não em todas as regiões: "[…] in accordance with the objectives and provisions of General Assembly resolution 45/155, regional meetings shall be convened for each region that so desires within the institutional framework or with the assistance of the regional commissions and that these meetings shall be financed as part of the preparatory work for the Conference, as recommended by the Commission on Human Rights […]" (ONU, 1993d: p. 3).

A primeira das três a se realizar foi a Reunião Regional Africana, ocorrida em Tunis, de 2 a 6 de novembro de 1992. Participaram dela 42 Estados, inclusive Estados Islâmicos[56], e ONGs, e dela emanou a Declaração de Túnis (aprovada consensualmente), além de mais quatorze resoluções. Esta Declaração salientou e defendeu a universalidade dos direitos humanos independentemente dos sistemas políticos, econômicos e culturais dos Estados – o que se coadunava totalmente com as aspirações e intenções iniciais da Conferência. Entretanto, simultaneamente, alertou que a promoção e proteção dos direitos humanos

[56] Halliday afirma que considerar o posicionamento dos países islâmicos frente os direitos humanos como relativismo cultural é simplificar a realidade. Isso porque, segundo o autor, não é possível afirmar que existe um posicionamento islâmico uno e unívoco sobre direitos humanos, já que existem, atualmente, cerca de cinqüenta países islâmicos no mundo. Tal fragmentação também decorre do fato do Islamismo, diferentemente do Cristianismo, não possuir uma autoridade central legal e teológica: "There is, for example, a world of difference between the positions of the government of Saudi Arabia, on the one hand, with its promotion of a conservative 'Islamic' code of rights, and that of Tunisia, which has been in the forefront of the battle *for* universal rights, *and which even proposed to the pre-Vienna 'African' conference a denunciation of the threat to human rights posed by religious fundamentalism*." (HALLIDAY, 1995: p. 155-156. Grifo nosso).

deveriam levar em conta as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade[57].

Para os elaboradores da Declaração de Túnis não havia contraposição neste sentido, pois, conforme o documento, ao dar expressão às particularidades históricas é que se revela a universalidade dos direitos humanos. A partir dessa idéia de não-contraposição entre particularidades e universalidades propagada na Reunião Regional Africana, a Declaração de Túnis não via como necessária uma reconceituação dos direitos humanos em Viena. Porém, como poderá ser observado adiante, tal questão polemizou o Plenário da Conferência e, conseqüentemente, a redação da Declaração e Programa de Ação de Viena.

Além disso, a Reunião Africana se pautou nos grandes problemas que a África sofria – e permanece sofrendo – para elaborar as recomendações que chegariam à Viena. São elas: a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com ênfase no direito ao desenvolvimento, a relação entre os direitos humanos e as situações humanitárias, refugiados e deslocados na África, e a eliminação do *apartheid*, do racismo, da discriminação, da xenofobia e do extremismo religioso (BOYLE, 1995).

A segunda a ocorrer foi a Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha, realizada em San José, na Costa Rica, de 18 a 22 de janeiro de 1993[58]. Os Estados latino-americanos e caribenhos optaram também por se expressar por meio de uma declaração, a Declaração de San José. O destaque deste documento foi a valorização da tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia (3D). Pode-se creditar tal valorização aos movimentos contraditórios sofridos (não exclusivamente) pela América Latina durante aquele período. A contradição se fez na medida em que a consolidação dos regimes pluralistas na região coexistia com o agravamento da pobreza. Dessa maneira, a defesa da tríade foi vista como uma possibilidade de superação dessa situação.

Justamente em decorrência desse panorama, segundo Laatikainen, a reunião regional latino-americana e caribenha contestou o aporte liberal e neoliberal principalmente nas

---

[57] Afirma-se no artigo 5º da Declaração de Túnis: "No ready-made model can be prescribed at the universal level since historical and cultural realities of each nation and the traditions, standards and values of each people cannot be disregarded." (TUNIS DECLARATION, 1992: p. 1).

[58] O então Secretário-Geral Adjunto de Direitos Humanos da ONU, M. A. Blanca, afirmou no discurso de abertura da Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha: "[...] que o fim da era 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 conflitos. Tais desafios vinham ressaltar a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, ensejadas por uma concepção global dos direitos humanos." (TRINDADE, 1993a: p. 16).

questões econômicas, enquanto que nas questões políticas, mormente aquelas que concerniam à democracia, a reunião latino-americana se aproximou às concepções liberais:

> In several instances the Latin Americans could be interpreted as rejecting the liberal norms, particularly in the economic sphere. [...] Furthermore, Latin Americans registered resistance to neo-liberal economic norms regarding the market when they noted that "[…] the free market system cannot in and of itself guarantee or promote the enjoyment of human rights" (Art. 27). […] Nonetheless, the Latin Americans could be comfortably placed in the liberal camp given their unequivocal stance in Article 5: "We consider that the defense and strengthening of representative democracy constitute the best guarantee of the effective enjoyment of all human rights, and stress that the rupture of the democratic order threatens human rights in the country concerned and has negative repercussions on the countries of the region, particularly neighboring countries." While other regional groups condemned conditions applied to aid, the Latin Americans further indicated their support for democracy: "We note that when *democratic* Governments are making determined efforts to resolve human rights problems, such problems should not be used for political ends or as a condition for extending assistance or socio-economic cooperation" (Art. 12) (LAATIKAINEN, 2004: p. 16-17).

Além da defesa da tríade, da interdependência, da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, a Reunião Latino-Americana defendeu os direitos dos grupos vulneráveis, assim como a *despolitização* e a identificação dos obstáculos ao tema dos direitos humanos. Também foi defendida a criação do cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, questão responsável por muitas discordâncias e polêmicas no Plenário e no Comitê de Redação em Viena, conforme será visto adiante (HERRERA, 2002).

Cabe neste ponto um breve esclarecimento. Ao se referirem à necessidade de *despolitização* do tema dos direitos humanos, os autores (em sua maioria juristas, como por exemplo, Cançado Trindade) estão chamando a atenção para a dimensão da política enquanto mero cálculo estratégico, isto é, estão combatendo a arbitrariedade instrumental do Estado sobre o tema dos direitos humanos. A reivindicação por despolitização não pode significar a retirada do tema dos direitos humanos do âmbito político, na medida em que, conforme Arendt, esses direitos foram e são construídos – e não dados – politicamente, ou seja, eles foram e são frutos de lutas e convenções (ARENDT, 1989). Para Habermas, também é impossível falar em despolitização dos direitos humanos, já que para o autor alemão, os direitos humanos são justamente os elementos que possibilitam a participação *política* no debate público, isto é, os direitos humanos seriam garantias de participação *política* mediante os quais se pode conquistar novos direitos (pois é dentro da arena *política* que se fariam os questionamentos do direito). Direitos humanos, para Habermas, portanto, são garantias para

que as minorias possam participar *politicamente* e, mediante esta participação, possam debater o direito existente e aperfeiçoá-lo[59]. Os direitos humanos são para Habermas eminentemente direitos de participação política, sendo assim, torna-se impossível, a não ser naquele sentido estrito colocado logo acima, falar em despolitização dos direitos humanos[60] (HABERMAS, 2004).

Voltando à Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha vale destacar um ponto, cuja ressonância foi sentida na Conferência de Viena. Foi apresentada, em San José, uma Declaração dos Povos Indígenas da América, por meio da qual esses povos requisitavam um item reservado aos indígenas na Conferência de Viena. Isto porque eles já não se consideravam minorias e, tampouco setores vulneráveis. Além disso, reivindicavam a criação de um Alto Comissário das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas, o que efetivamente não ocorreu.

Assim como na Reunião Africana, na Latino-Americana e Caribenha defendeu-se a indivisibilidade dos direitos humanos. Tal defesa pautou-se no descompasso entre os direitos civis e políticos na região (na medida em que se vivia a *onda de democratização*) e os direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista seu retrocesso em decorrência do agravamento da pobreza, cuja conseqüência prejudicial seria frear o avanço dos primeiros.

A terceira, e mais esperada das três reuniões, ocorreu em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993: a Reunião Regional Asiática. Assim como as outras duas, desta emanou uma declaração: a Declaração de Bangkok. Este documento consagrou ao mesmo tempo a tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia, a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e a evocação da riqueza, da diversidade cultural e das tradições asiáticas. A consideração, na Declaração de Bangkok, das particularidades nacionais e regionais e suas diversas *bagagens* históricas, culturais e religiosas[61] foi responsável por fomentar, como será analisado mais a frente, um dos grandes debates ocorridos na Conferência de Viena: o debate acerca da universalidade dos direitos humanos (ALSTON, 1994).

---

[59] Kant, diferentemente de Habermas, acredita no aperfeiçoamento do direito mediante a razão, e não a participação política.

[60] Tratando da impossibilidade da despolitização dos direitos humanos e de um *fundamentalismo* dos direitos humanos, Habermas afirma: "Não se pode evitar o fundamentalismo dos direitos humanos por meio da renúncia a uma política de direitos humanos, mas apenas por meio da transformação cosmopolita da *condição natural* entre os Estados em uma *condição jurídica* entre eles." (HABERMAS, 2004: p. 235).

[61] Laatikainen, em sua interpretação gramisciana, afirma: "The Bangkok Declaration thus represented a sort of cultural declaration of independence from the efforts to impose liberal hegemony via the UN system." (LAATIKAINEN, 2004: p. 13).

> This qualification was a bombshell for liberals and became the source of bitter disputes at the convention itself. Naturally, the Asian position asserted that given cultural peculiarities that had to be recognized in the area of human rights, then the appropriate context for implementation and monitoring had to be at the *national* (at best regional) level (LAATIKAINEN, 2004: p. 18. Grifo nosso).

É interessante notar que as contestações asiáticas à universalidade dos direitos humanos se deram também em bases jurídico-políticas, e não somente culturais. Isso pode ser observado, por exemplo, quando, ao criticar a *ocidentalidade* dos direitos humanos, a Declaração de Bangkok se vale, como elemento de contraposição, da defesa de princípios eminentemente jurídico-políticos, tais como *soberania nacional*, *integridade territorial* e *não-interferência*:

> […] the Bangkok Declaration, took positions which were seen (by the West in particular) to be deeply subversive to the universality of human rights. The Bangkok Declaration took aim at the West in the area of human rights. The Asians noted pointedly that while progress had been made in codifying human rights instruments and mechanisms, in a preambular clause they "expressed concern that these mechanisms relate to mainly one category of human rights." They emphasized the principles of respect for *national sovereignty, territorial integrity, and noninterference in the internal affairs of States* and stressed "a positive, balanced, and nonconfrontational approach in addressing and realizing all aspects of human rights" (Art. 3) (LAATIKAINEN, 2004: p. 17. Grifo nosso).

Tal qual suas duas predecessoras, a Reunião Asiática ressaltou a necessidade do fortalecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento. De certa maneira, esses dois pontos, quais sejam, as particularidades históricas da região e o seu desenvolvimento socioeconômico, são os pontos nos quais os defensores dos chamados *Valores Asiáticos* se apoiaram para refutar a universalidade dos direitos humanos (HURRELL, 1999).

Além das três reuniões regionais preparatórias, ocorreu também, com *status* de reunião satélite, uma reunião preparatória, em abril de 1993 em Amã, capital da Jordânia, organizada pela International Movement of Rights and Humanity, denominada *Rights and Humanity Round Table on Strengthening Commitment to the Universality of Human Rights*. Essa reunião teve como objetivo discutir a questão da universalidade dos direitos humanos de modo a refletir também as contribuições e valores das diversas culturas e crenças: "The purpose of the meeting was to reaffirm the universality of human rights and to promote a positive approach to human rights which more fully reflected the humanitarian values of the world's diverse faiths and cultures." (ONU, 1993a: p. 1). Contudo, apesar de afirmar diversas vezes a universalidade dos direitos humanos, tal declaração, assim como a da reunião

asiática, ressaltou, sem pormenorizar, a relação entre as particularidades de uma cultura local/regional e a universalidade dos direitos humanos. Segundo Cerna, "The participants in the Round Table simply recommended that 'the universality of human rights requires respect for the diversity of faiths and cultures'." (CERNA, 1994: p. 744).

Neste momento, é interessante ressaltar um acontecimento que parece ilustrar, de certa maneira, um provável movimento de disseminação global do debate sobre os direitos humanos. Dias antes da Reunião Asiática intergovernamental, deu-se, também em Bangkok, de 24 a 28 de março de 1993, a Reunião das ONGs asiáticas de direitos humanos. Esta reunião contrapôs sua correspondente interestatal principalmente na questão da exclusividade da preocupação e implementação nacionais dos direitos humanos, conforme pode ser observado na seguinte formulação de seu documento final: "As human rights are of universal concern and are universal in value, the advocacy of human rights cannot be considered an encroachment upon national sovereignty." (BANGKOK NGO DECLARATION, 1993: p. 2).

Nessa reunião das ONGs asiáticas se defendeu explicitamente, por exemplo, a proteção à mulher, a democracia participativa e a ratificação universal de tratados de direitos humanos[62], assim como se repudiou a intolerância, o extremismo religioso, a militarização e os governos asiáticos contrários à universalidade dos direitos humanos (BREMS, 2001). Nas palavras de Trindade:

> 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 a questão da diversidade cultural (TRINDADE, 1993a: p. 21).

É interessante notar que as ONGs asiáticas, a partir de sua Declaração e de suas concepções de direitos humanos mais próximas às concepções ocidentais, acabaram se tornando aliadas do grupo ocidental, especialmente dos EUA, no embate com os governos asiáticos, conforme será analisado adiante (DONNELLY; LIANG-FENTON, 2004).

Houve também reuniões regionais de ONGs africanas e latino-americanas e caribenhas. Ambas as reuniões chegaram a resultados mais parecidos com suas equivalentes intergovernamentais, quando comparadas com a situação asiática. A Declaração de Túnis das

[62] Essa proximidade entre os princípios defendidos no Ocidente e os defendidos pelas ONGs asiáticas, de acordo com Alves, pode ser explicado na medida em que a constituição de uma sociedade civil separada do Estado é tipicamente ocidental (ALVES, 2000). Portanto, a existência de ONGs, ou seja, de instituições oriundas da sociedade civil organizada na Ásia é resultado de um processo de influência contínua do Ocidente na região. Segundo Howard-Hassmann, os direitos humanos fazem parte deste processo de ocidentalização, entretanto, a autora alerta que mudanças culturais nem sempre são resultado de imperialismo cultural, podem também ser frutos de escolhas culturais. Nas palavras da autora: "Freed from the direct cultural imperialism of the past, non-Western states now face cultural diffusion – the strong cultural attractions of the West that their citizens voluntarily adopt." (HOWARD-HASSMANN, 2004: p. 6).

ONGs africanas enfatizou a indivisibilidade e a interdependência dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos civis e políticos. Já a Declaração de Quito das ONGs latino-americanas e caribenhas teve como destaque a ratificação dos princípios dos direitos humanos – universalidade, indivisibilidade e a interdependência –, bem como a reafirmação do direito de todas as pessoas gozarem efetivamente desses princípios[63].

Ao convocar tais reuniões a ONU teria tido a intenção de que elas preparassem o ambiente para a redação de um texto consensual na Conferência, o que facilitaria em muito a redação de um documento final já desde o início da Conferência, tanto que as agendas das três reuniões seguiram, em linhas gerais, a proposta veiculada através da Agenda Provisória da Conferência de Viena.

No entanto, tais reuniões não produziram tal consenso. Em vez de fortalecerem a universalidade através do amadurecimento de discussões convergentes acerca dos direitos humanos, trouxeram à Conferência uma série de divergências entre os Estados, o que tornou a redação do documento final muito mais complicada (BOYLE, 1995). De acordo com Koshy, "Contrary to the heady expectations that launched the conference, the preparatory meetings revealed major differences in the normative positions of key players in the conference proceedings [...]" (KOSHY, 1999: p. 12). Nesse mesmo sentido, afirma Cerna em relação às reuniões regionais preparatórias e o debate da universalidade: "The preparatory work leading to Vienna did not bode well for a successful outcome on this issue." (CERNA, 1994: p. 742).

Pode-se perceber que as três reuniões intergovernamentais, ao darem ênfase aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao direito ao desenvolvimento e às particularidades históricas e culturais de cada região (principalmente a africana e a asiática[64]), acabaram, de fato, por tornar mais complexa[65] e também mais enriquecedora, e não mera facilitadora – que seria a intenção inicial – a construção do consenso na Conferência de Viena[66].

---

[63] A Declaração de Túnis das ONGs Africanas data de 6 de novembro de 1992 e a Declaração de Quito das ONGs latino-americanas e caribenhas é de 30 de maio de 1993 (DIAS, 2002).

[64] A Declaração de Bangkok, em seu preâmbulo, refere-se às ricas tradições culturais asiáticas e aponta que "[…] the contribution that can be made to the World Conference by Asian countries with their diverse and rich cultures and traditions." (BANGKOK DECLARATION, 1993: p. 1). Apesar da maneira menos enfática, a Declaração de San José também ressaltou, em seu preâmbulo, a cultura regional: "We reaffirm that our countries represent a broad grouping of nations sharing common roots within a rich cultural heritage based on a combination of various peoples, religions and races, and that our roots unite us in the search for collective solutions to present problems through friendly dialogue, peaceful coexistence and respect for pluralism and the principles of national sovereignty, non-interference in the internal affairs of States and self-determination of peoples." (SAN JOSÉ DECLARATION, 1993: p. 1).

> These regional declarations and statements reflected the lack of consensus for human rights norms. This of course meant that the cobbled-together draft declaration would supply plenty of fodder for debate at the Vienna conference itself. The themes established by the regional declarations provided the framework for debate at Vienna (LAATIKAINEN, 2004: p. 19).

Segundo Alves, as reuniões preparatórias regionais foram mais construtivas internamente (do que externamente) devido à semelhança das preocupações, culturas e interesses dos Estados participantes e à maior relação entre os âmbitos governamentais e não-governamentais, já que a participação desses últimos era limitada nas discussões do Comitê Preparatório da Conferência (ALVES, 2001).

Decorridas as três Reuniões Regionais Preparatórias, houve ainda, antes da abertura da Conferência em junho, uma quarta e última sessão do Comitê Preparatório, realizada em Genebra, de 19 de abril a 7 de maio de 1993. Participaram desta sessão 152 Estados, organizações internacionais, órgãos de direitos humanos e ONGs. Esta foi a última tentativa, já muito próxima da realização da Conferência, de facilitar e estimular um consenso para o evento. Entretanto, a complexidade dos debates em torno das bases de discussão[67] a serem levadas à iminente Conferência Mundial de Viena foi tão grande que às duas semanas previstas para a sessão foi acrescida mais uma (TRINDADE, 1993a). Porém, nem mesmo esse acréscimo de tempo foi suficiente para sanar todos os dissensos ocorridos, que acabaram sendo levados ao evento, tanto que diversas partes do texto provisório do documento final foram ainda mantidas entre colchetes[68].

O que ocorre é que esta quarta sessão foi responsável pela redação inicial da Declaração e Programa de Ação de Viena. Devido ao alto grau de discordância dos grupos regionais, o Secretário-Geral da Conferência, Ibrahima Fall, juntamente com o Diretor do

---

[65] Pierre Sané, então Secretário-Geral da Anistia Internacional, previu semanas antes da Conferência, a partir das reuniões preparatórias, que a universalidade dos direitos humanos seria contestada em Viena: "Yet, in Mr. Sane's view, six preparatory conferences have not produced 'one new idea.' So this week, he sounded the alarm by sending an open letter to heads of state warning them that universal human rights could be undermined in Vienna." (RIDING, 1993a: p. 1).

[66] "The World Conference on Human Rights held in Vienna in June 1993 (and the regional, preparatory conferences convened before the Conference) made it quite clear that there were important differences between the West and at least some non-Western governments in their ideas about human rights [...]" (NESS, 1999: p. 8).

[67] O texto final do Comitê Preparatório não alcançou consenso pleno, mas os pontos principais tocados pelo texto foram a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, o problema das violações de direitos humanos, a vinculação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento (3D), a erradicação da pobreza e da exclusão social, a necessidade de maior coordenação e a retirada de reservas aos tratados de direitos humanos (ALVES, 2000).

[68] Os colchetes indicam que os trechos entre eles ainda não são consensuais.

Centro de Direitos Humanos da ONU, Jan Martenson, decidiram que o Secretariado da Conferência redigiria um esboço da Declaração a partir dos pronunciamentos das reuniões regionais preparatórias. Porém, conforme já dito acima:

> This was controversial, because some argued that the draft document created by the Secretariat did not reflect sufficiently the regional positions. Ultimately, the Secretariat draft was accepted after protracted negotiations with the regional documents and position papers as appendices. The text of the draft itself was extensively bracketed; that is, the brackets in the draft declaration indicated parts of the text in which agreement had not been reached (LAATIKAINEN, 2004: p. 14).

Cabe, ainda neste capítulo, a fim de bem descrever e detalhar a Conferência de Viena, explicitar sua estrutura e sua organização. Tal detalhamento é de grande importância. Primeiro, porque ele dará base, juntamente com a exposição acerca do pós-Segunda Guerra, do pós-Guerra Fria e do processo preparatório da Conferência, para as problematizações e análises a serem feitas nos capítulos posteriores. Além disso, a exposição a respeito da estrutura e da organização colaborará diretamente, assim como fez também a análise do processo preparatório, para se perceber a amplitude de temas e questões abordadas em Viena. Essa percepção, como já dito anteriormente, é vital para se investigar se e como a Conferência de Viena teria alçado os direitos humanos à condição de temática globalmente debatida no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Os trabalhos da Conferência de Viena se organizaram em três diferentes instâncias: o Plenário, o Comitê Principal e o Comitê de Redação[69].

O Plenário[70], como sempre ocorre nas conferências globais da ONU, foi o palco dos pronunciamentos mais importantes e definidores de posicionamentos do evento. Dentre os mais importantes devem ser citados os pronunciamentos do secretário-geral da ONU em exercício naquele momento (Boutros Boutros-Ghali), do presidente da República e do primeiro-ministro austríacos, Thomas Klestil e Franz Vranitzky respectivamente, de convidados especiais (como Elena Bonner, Jimmy Carter, Hassan bin Talal, Rigoberta

[69] A Conferência ainda designou o polonês Zdzislaw Kedzia como seu Relator Geral e estabeleceu também um Comitê de Credenciamento, integrado por: Argentina, Barbados, Benin, China, Estados Unidos, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Ruanda e Rússia.

[70] Chefiado, assim como toda a Conferência, por Alois Mock, então Ministro dos Negócios Exteriores da Áustria. Cabe colocar que os 29 vice-presidentes da Conferência de Viena foram estabelecidos a partir de critério de distribuição geográfica eqüitativa, conforme colocado pela Assembléia Geral em sua Resolução 47/122. Os países escolhidos para ocuparem as 29 vagas para vice-presidentes da Conferência foram os seguintes: Austrália, Bangladesh, Burundi, Butão, Camarões, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dinamarca, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Gâmbia, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Ilhas Maurício, Iêmen, Índia, Irlanda, Jamaica, Japão, Kuwait, Letônia, Macedônia, Mauritânia, México, Namíbia, Nigéria, Paquistão, Peru, Quênia, Romênia, Rússia, Senegal, Síria, Tailândia, Tunísia, Venezuela, Zimbábue (ONU, 1992).

Menchú, Wole Soyinka e Corazón Aquino), de representantes de organismos intergovernamentais e não-governamentais oficialmente inscritos, ademais de todos os chefes de delegações governamentais. Além disso, o Plenário possuía, como instância suprema, a capacidade de aprovação e reprovação dos textos redigidos pelo Comitê de Redação.

Os pronunciamentos de outros membros das delegações nacionais, ligados ou não com o Poder Executivo, e de outros representantes de ONGs foram feitos no Comitê Principal[71].

Toda a chamada negociação parlamentar ocorreu no Comitê de Redação. Nesta instância não eram previstos discursos, entretanto, qualquer um de seus participantes podia se pronunciar a qualquer momento no decorrer dos trabalhos. Vale ressaltar, tendo em vista o destaque que isto proporcionou ao Brasil na Conferência de Viena, que o Comitê de Redação – instância responsável pela redação do documento final do evento – foi chefiada, com total aprovação das outras delegações, pelo Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, então Representante Permanente Alterno do Brasil junto à ONU em Genebra[72] (SABÓIA, 1993).

Foi nessa última instância que os dissensos e choques em torno das discussões sobre direitos humanos se deram mais fortemente. Tamanha foi a dificuldade neste local, que até a simples formação de grupos de trabalho foi difícil.

> O que diferenciou o Comitê de Redação de Viena de seus equivalentes em eventos congêneres foi a resistência de muitas delegações à constituição de grupos de trabalho, comuns em circunstâncias semelhantes, que facilitassem a conciliação de divergências e a redação de textos alternativos aos que se achavam entre colchetes no anteprojeto examinado (ALVES, 2001: p. 100).

Sem esses grupos, o consenso no Comitê de Redação tornou-se tão complexo que uma *força-tarefa* teve que ser formada para transmitir ao plenário do Comitê as posições predominantes. Essa transmissão só ocorreu com o compromisso dos integrantes desta força-tarefa de não reabrirem as discussões já fragilmente acordadas. Restando, portanto, ao Plenário as questões mais sensíveis e delicadas (ALVES, 2001).

Conforme será observado posteriormente, as análises das alocuções feitas pelos chefes de Delegação no Plenário e no Comitê Principal mostraram pontos de vista extremamente conflitantes, tornando mais complexa a conciliação entre eles.

---

[71] O Comitê Principal foi chefiado pela diplomata marroquina Halima Embarck Warzazi, ex-presidente do Comitê Preparatório do evento. O referido Comitê se reuniu, ao longo da Conferência de Viena, onze vezes.

[72] Ao longo da Conferência de Viena, o Comitê de Redação se reuniu vinte vezes, sendo que duas dessas reuniões tiveram caráter formal, nas quais se ouviram os pronunciamentos de representantes de órgãos da ONU, das instituições nacionais e das ONGs.

O grau de complexidade atingido no Comitê de Redação não se deu apenas em decorrência das polaridades Norte-Sul, Ocidente-Oriente ou democratas-autoritários. A presença de contenciosos regionais e bilaterais também complicou consideravelmente o consenso, obtido somente devido à flexibilização dessas posturas conflitantes e à busca de formulações textuais acomodatícias. Dentre estes contenciosos, pode-se citar o conflito árabe-israelense, a questão da Cashemira envolvendo Índia e Paquistão e o embargo norte-americano contra Cuba.

Os trabalhos da Conferência foram abertos, finalmente, em 14 de junho de 1993. Como será visto no terceiro capítulo, todo o desenrolar do evento foi permeado por grandes choques, dissensos e polêmicas em relação aos direitos humanos e suas concepções.

Este capítulo teve como objetivo recuperar e demonstrar a historicidade da Conferência de Viena. Analisando a trajetória histórica dos direitos humanos internacionais na segunda metade do século XX tem-se a noção de que a Conferência de Viena é caudatária direta de um processo iniciado no pós-Segunda Guerra. Porém, como também observado neste capítulo, o processo de difusão global da temática dos direitos humanos foi extremamente permeado, quando não condicionado, pela lógica bipolar da Guerra Fria. Esta lógica fomentou um conflito entre gerações de direitos no sistema internacional, o qual esteve muitas vezes associado à recorrente colocação da doutrina de segurança nacional, fundamentada na concepção de soberania vestfaliana, como forma de argumento contrário à difusão e à efetivação dos direitos humanos.

Por isso, conforme pôde ser observado, o final da Guerra Fria e, conseqüentemente, o fim da bipolaridade, trouxe imediatamente grande *otimismo* ao cenário internacional, especialmente naquilo que se referia às possibilidades de avanço dos direitos humanos. Foi essa atmosfera que estimulou a convocação da Conferência de Viena, em 1990. Todavia, a ascensão e a maior visibilidade de uma série de conflitos, contenciosos e fenômenos políticos, econômicos e sociais fizeram regredir aquele otimismo inicial.

Esse ambiente de ambivalência e oscilação caracterizou o processo preparatório da Conferência de Viena, como se tentou demonstrar neste capítulo. Este processo, com seus impasses de agenda e de validação de atores não-estatais e com suas reuniões regionais preparatórias, disparou uma série de temas polêmicos, bem como trouxe à tona problemas e potencialidades variadas, as quais far-se-iam ressoar a partir da abertura dos trabalhos da Conferência de Viena.

Além disso, como se tentou mostrar ao longo do capítulo, a relação entre direitos humanos e a condição soberana do Estado-nação no pós-Segunda Guerra é de grande

importância para o entendimento da situação dos direitos humanos no período. Tentou-se introduzir a idéia de que esta relação é complexa e ambivalente. Tal ambivalência parece decorrer da concomitante condição complementar e tensa entre direitos humanos e soberania estatal, tanto em seu aspecto externo, foco maior deste trabalho, quanto em seu aspecto interno.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos, conforme pôde ser visto, ganharam importância e proeminência no sistema internacional. Para além disso, parece ter-se iniciado, com a Declaração Universal, os Pactos, a Conferência de Teerã e outros avanços da Comissão de Direitos Humanos, um lento processo de ascensão dos direitos humanos enquanto referencial de legitimidade. Tal ascensão, que se encontraria em fase muito inicial naquele momento, teria tido reflexos tanto no relacionamento internacional (referindo-se ao grau de manutenção de independência do Estado e da não-interferência nos negócios internos – dimensão externa da soberania), quanto na relação entre Estado e sociedade civil (referindo-se à jurisdição exclusiva do Estado sobre determinado território – dimensão interna da soberania).

Por outro lado, conforme também se intentou expor no transcorrer do capítulo, durante toda a Guerra Fria, a despeito da criação da ONU e de sua ênfase nos direitos humanos, como resposta às atrocidades do conflito mundial recém-terminado, pôde ser visto que as doutrinas de segurança nacional estiveram fortemente presentes, fossem nas duas superpotências, fossem nas *periferias* do sistema internacional, como, por exemplo, nas ditaduras latino-americanas. A forte presença dessas doutrinas na Guerra Fria, fundamentadas no conceito vestfaliano de soberania estatal (primazia do Estado), condicionou de variadas maneiras o desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos.

O fim da Guerra Fria, tal como evidenciado pelo *otimismo*, trouxe a perspectiva de uma nova relação entre direitos humanos e soberania, o que, de certa maneira, inspirou a convocação da Conferência de Viena. Por outro lado, o próprio contexto do imediato pós-Guerra Fria demonstrou que a afirmação da independência do Estado e de seu poder de jurisdição exclusiva ainda encontrava formulações contrárias à validade universal e à efetivação global dos direitos humanos, o que, conforme visto, se refletiu no próprio processo preparatório da Conferência de Viena.

Sendo assim, antes de se analisar as manifestações concretas da relação entre direitos humanos e soberania na Conferência de Viena – tema do terceiro capítulo –, caberá ao

próximo capítulo, a fim, inclusive, de fundamentar a análise empírica posterior, a discussão teórica a respeito dessa complexa relação.

2. Direitos humanos e soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria: concepções estatalistas e globalistas

Como dito no início, à hipótese acerca do êxito da Conferência de Viena em difundir globalmente o debate sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria se junta a hipótese de que a Conferência foi também responsável pela intensificação do complexo processo - caracterizado por avanços e limitações - de flexibilização da soberania estatal iniciado no pós-Segunda Guerra.

Por isso, antes de se continuar com a análise detida da Conferência de Viena, a qual será feita no terceiro capítulo, discutir-se-á as implicações teóricas, em Relações Internacionais, da relação entre soberania e direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria. Como visto no capítulo anterior, por conta da lógica bipolar da Guerra Fria, bem como das disputas por esferas de influência, a doutrina de segurança nacional, calcada no conceito clássico de soberania estatal, e o respectivo respeito pelo princípio da não-interferência nas questões internas de um Estado eram freqüentemente colocadas como argumentos contrários à disseminação internacional dos direitos humanos, como pôde ser observado na Conferência de Teerã, de 1968. Por outro lado, como exposto no capítulo anterior, isso não implica dizer que o processo de flexibilização da soberania perante os direitos humanos tenha se iniciado repentinamente com o fim da Guerra Fria[73].

Porém, conforme também visto no capítulo anterior, o fim da Guerra Fria liberou consideravelmente a temática dos direitos humanos das condicionalidades impostas pelo embate ideológico entre EUA e URSS. Com isso, os debates teóricos, conforme serão vistos, também fortemente inseridos naquele ambiente de *otimismo* observado no período, se debruçaram mais enfaticamente sobre as possibilidades que envolvem a relação entre soberania e direitos humanos no sistema internacional.

O momento do imediato pós-Guerra Fria, portanto, foi visto como um período de mudanças – em diferentes graus, alcances e proporções, e é justamente aí que se localiza o debate – por muitos autores preocupados com os direitos humanos. Essas mudanças, conforme visto anteriormente, dizem respeito não apenas a alterações na configuração de poder global, mas também a alterações no próprio ambiente normativo internacional, no qual

[73] Isso se evidencia com a afirmação de Lafer feita ainda sob o período da Guerra Fria: "Algo novo [...] está ocorrendo. Este algo novo é a erosão da lógica de Westfália, que vem exigindo sistemas coletivos de tomada de decisão entre os Estados como complemento indispensável da ação individual e bilateral dos Estados." (LAFER, 1982: p. 96).

parecem se inserir a preparação e a realização da Conferência de Viena. Segundo Donnelly e Liang-Fenton:

> Only because of the existence of widely endorsed international norms are human rights violations no longer treated entirely as a matter of sovereign prerogative and domestic jurisdiction. And the striking difference between the Cold War and post-Cold War environments for international human rights initiatives owes as much to normative change as to changes in the global balance of power (DONNELLY; LIANG-FENTON, 2004: p. 21).

Acredita-se que por isso se justifica a colocação dessa análise teórica nesse ponto do estudo. Ela se coadunará tanto com o capítulo anterior, na medida em que ele analisou o processo histórico de internacionalização dos direitos humanos culminando no processo preparatório da Conferência, quanto com o próximo, posto que preparará teoricamente a análise dos pontos e embates polêmicos decorrentes das tensões entre direitos humanos e soberania ocorridos durante a Conferência de Viena. Da mesma forma, essa análise teórica também se ligará à hipótese acerca da disseminação global do debate, na medida em que os autores que debatem a referida tensão a problematizam a partir e em meio ao processo de ascensão temática dos direitos humanos no sistema internacional na década de noventa.

De maneira mais aprofundada, pode-se dizer que esse capítulo tem como objetivo cumprir duas funções primordiais, justificando sua elaboração. Primeiramente, ele tem como objetivo produzir uma análise da produção teórica sobre direitos humanos em esfera internacional e suas relações com a soberania no pós-Guerra Fria. A análise desse debate político-científico permitirá averiguar a validade de tendências, como as de flexibilização da soberania por força dos direitos humanos. Mas mais do que isso, essa análise também serve para traçar o cenário teórico (uma vez que o cenário político foi traçado no capítulo anterior) que caracterizava o período de convocação, realização, bem como de verificação das tendências catalisadas em Viena, conforme referido acima.

A sua segunda função refere-se à análise das abordagens da produção teórica sobre o objeto – Conferência de Viena – e suas implicações, a qual ganhará materialidade com os três próximos capítulos. Portanto, em síntese, o presente capítulo se justifica pela necessidade de se buscar subsídio teórico a fim de se produzir uma discussão que transcenda ao âmbito da reconstrução histórico-descritiva e atinja o nível de uma análise crítica, posto que este é o grande objetivo de toda produção em Ciências Sociais, grande área na qual se insere o campo de Relações Internacionais, lócus do presente trabalho.

Como será visto no próximo capítulo, um dos grandes choques ocorridos em Viena deu-se por conta da questão da universalidade dos direitos humanos. No entanto, muitas

outras tensões, e inclusive os debates em torno da universalidade, se deram não apenas devido a um choque de ordem cultural, mas também política. Tratando-se de direitos humanos no plano internacional, um dos grandes pontos de discussão localiza-se na condição soberana do Estado, principalmente no que se atém à implementação nacional de tais direitos diante da preocupação internacional em relação a eles. Ou seja, percebe-se que a questão da universalidade dos direitos humanos, por exemplo, é complexa não apenas em sua dimensão cultural e filosófica, mas também em sua dimensão política e jurídica, tendo em vista o caráter estrutural e histórico da soberania estatal para o sistema internacional vestfaliano[74]. Esta tensão fica evidente nas palavras de Bull:

> [...] levado ao seu extremo lógico, a doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de Estados. (BULL, 2002: p.152).

Para Brown, a soberania ainda se apresenta como grande obstáculo à difusão e principalmente ao *enforcement* dos direitos humanos no sistema internacional:

> [...] the international legal system remains premised on the idea of sovereignty, international obligation remains dependent on particular sovereign wills, and within such a system it is implausible that states will actually allow their external policy to be guided consistently by an impartial concern for human rights – which is not to say that policy will always be determined by power and interest, rather that a systematic commitment to higher goals is always liable to be 'tainted with contingency' (BROWN, 1999: p. 116).

Habermas explicando a funcionalidade da soberania (e também da idéia de nacionalidade) para afirmação do Estado-nação, tendo em vista que o foco do autor alemão é sempre o funcionamento democrático da sociedade e do Estado, diagnostica exatamente na condição soberana dos Estados o parâmetro diferencial entre as relações internacionais, espaço a partir do qual se deu a internacionalização dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra, e o âmbito estatal:

> Porque o território estatal circunscreve o âmbito de validade de uma ordem jurídica sancionada pelo Estado, a nacionalidade deve ser definida com base no território do Estado. Dentro das fronteiras do *Estado territorial* constituem-se, por um lado, o povo do Estado como sujeito potencial de uma autolegislação de cidadãos reunidos democraticamente, por outro, a sociedade como objeto potencial da sua ação. De resto, é do princípio territorial que resulta a separação das relações internacionais do âmbito de

[74] Ramos afirma que, tendo em vista a estrutura tradicionalmente interestatal do sistema internacional, o campo dos direitos humanos é o que mais tenta subverter esta conformação sistêmica e, como tal, tenta estabelecer mecanismos coletivos de fiscalização e implementação dos direitos humanos: "Aliás, diga-se que é justamente no domínio dos direitos humanos que estão sendo desenvolvidos mecanismos coletivos de apuração de violações de direitos humanos, quase-judiciais ou judiciais, o que representa um inegável progresso rumo ao banimento da seletividade e do *double standard* [...]" (RAMOS, 2005: p. 196).

> soberania nacional; daí as políticas de exterior e interna encontrarem-se sob premissas diferentes. A *soberania* do Estado fundamenta-se externamente, diante dos demais sujeitos do direito internacional, a partir do direito ao reconhecimento recíproco da integridade das fronteiras estatais (HABERMAS, 2001: p. 81-82).

Na verdade, a relação entre direitos humanos e soberania do Estado se faz sofisticada devido à profunda condição ambivalente dos direitos humanos. Nesse sentido, Habermas explica que esses direitos, na realidade, estão voltados concomitantemente ao campo da moral e ao campo do direito. Como normas morais, os direitos humanos têm um senso universal e se endereçam a todos os seres humanos. Além disso, os direitos humanos se fazem morais no sistema internacional na medida em que não há um Estado supranacional para coagi-los, porém, mais do que isso, enquanto morais, os direitos humanos se afirmam como superiores ao próprio ordenamento jurídico, algo propriamente possível somente no campo da moralidade. Por outro lado, enquanto normas jurídicas, isto é, regras do direito propriamente ditas, os direitos humanos têm vigência somente para uma certa comunidade jurídica, a qual, na contemporaneidade, é um Estado nacional, na maioria das vezes. Portanto, aí está a grande tensão dos direitos humanos, que se vê no sistema internacional: a soberania, em seu aspecto externo – foco da discussão a ser aqui realizada –, entra em "tensão" com os direitos humanos na medida em que esses direitos têm simultaneamente um caráter moral universal, mas uma implementação ou verificação jurídica que é local, que, atualmente, tem seu lócus no Estado, ou seja, os direitos humanos têm sua implementação ligada à alçada estatal (KRTISCH, 2010).

Nas palavras de Habermas, os direitos humanos:

> [...] ao que parece eles têm um caráter duplo: como normas constitucionais eles gozam de uma validação positiva, mas como direitos cabíveis a cada ser humano como pessoa também se confere a eles uma validação sobrepositiva. [...] O conceito de direitos humanos é de origem moral, mas também uma manifestação específica do conceito moderno de direitos subjetivos, ou seja, uma manifestação da conceitualidade jurídica. Os direitos humanos são *já a partir de sua origem* de natureza jurídica. O que lhes confere a aparência de direitos morais não é seu conteúdo, nem menos ainda sua estrutura, mas um sentido validativo que aponta para além das ordens jurídicas características dos Estados nacionais. [...] Mesmo que os direitos humanos sejam cumpridos tão-somente no âmbito de uma ordem jurídica nacional, nesse campo validativo eles garantem direitos para todas as pessoas, e não só para os integrantes do Estado. [...] É essa validação universal, voltada a seres humanos como tais, que os direitos fundamentais têm em comum com as normas morais (HABERMAS, 2004: p. 221-222).

Portanto, a tensão entre Estado e direitos humanos – que se faz no enfrentamento entre eles na medida em que o Estado é simultaneamente o grande violador e o grande

protetor dos direitos humanos, ou seja, na paradoxal necessidade e exagero da presença do Estado (pelo menos até nosso atual momento histórico) para a vigência desses direitos – tem sua origem justamente na complexa articulação entre o âmbito moral (sentido universal) e o âmbito legal (implementação local sob a responsabilidade atualmente do Estado) dos direitos humanos. Isso ocorre, segundo Habermas, porque:

> O universo moral, que se encontra como que liberado das suas fronteiras no espaço social e no tempo histórico, estende-se a todas as pessoas naturais nas complexidades das suas histórias de vida. Em contrapartida, uma comunidade jurídica – sempre localizada no espaço e no tempo – protege a integridade dos seus membros apenas desde que eles aceitem o status (gerado artificialmente) de portadores de direitos subjetivos (HABERMAS, 2001: p. 145).

Inserida nessa discussão e devido a essa condição logo acima relatada, Kritsch afirma que na modernidade os direitos humanos estão intimamente vinculados ao Estado a ponto de nos dias de hoje ser inviável e muito improvável analiticamente desconectar esses dois elementos. Segundo a autora, os direitos humanos são vinculados "[...] a estruturas políticas e jurídicas específicas do mundo moderno: sem noções como as de Estado nacional ou, pelo menos, de ordenamento jurídico, não há sequer a possibilidade de se enunciar a defesa de direitos humanos tais como pensados e vividos contemporaneamente." (KRITSCH, 2005: p. 214).

Gómez identifica as contradições fundamentais do regime internacional dos direitos humanos perante a condição soberana dos Estados[75] no sistema internacional da seguinte maneira:

> [...] por um lado, o fato de se sustentar no sistema de Estados-nação soberanos, reconhecendo que os Estados são os agentes indispensáveis da implementação e eficácia dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, uns dos principais responsáveis por suas violações; e, por outro lado, o fato de revelar-se cada vez mais limitado e impotente para regular, responsabilizar e controlar os impactos negativos das complexas e multifacetadas estruturas e relações de poder global que operam por fora, por cima, por baixo e por meio dos Estados, inclusive dos mais fortes (GÓMEZ, 2006: p. 12).

É por este motivo, qual seja, o alto grau de importância da relação tensa e complexa entre direitos humanos e soberania estatal, que a Conferência de Viena parece se apresentar como um evento importante. Pois, como será posto em discussão no próximo capítulo, o que não significa dizer que a lógica da soberania foi desvinculada dos debates e ações

[75] De acordo dom Reis, este conflito ou tensão sempre existiu, mas foi com o fim da Segunda Guerra e a elaboração de documentos internacionais de direitos humanos que ele se intensificou, se potencializando ainda mais no pós-Guerra Fria (REIS, 2006b).

internacionais em direitos humanos, pretende-se argumentar em favor de que a Conferência de Viena teria tido influência, por meio da aprovação de pautas altamente polêmicas, no provável processo de flexibilização da soberania, iniciado no pós-Segunda Guerra e fortemente intensificado no pós-Guerra Fria. É importante ressaltar que neste estudo, sobretudo neste capítulo, trabalha-se com a idéia de que as mudanças e/ou permanências da soberania, a serem discutidas, dizem respeito não somente ao plano material objetivo, mas também ao plano valorativo, ou seja, da soberania enquanto valor, sobre a qual os direitos humanos e suas demandas teriam grande influência. Segundo Kuntz, vem havendo no pós-Guerra Fria:

> [...] uma reavaliação da soberania como valor. Esse valor nunca foi aceito de forma incondicional, mas foi raramente contestado com eficácia a partir da segunda metade do século XVII. [...] A contestação da soberania, hoje, é baseada em argumentos relativos a *direitos humanos*, à proteção do ambiente – classificada, muitas vezes, como um desses direitos –, à ajuda humanitária e até à reconstituição da soberania de Estados fracos (KUNTZ, 2003: p. 52. Grifo nosso).

Por se localizar no campo de Relações Internacionais, ao falar da soberania estatal neste capítulo, bem como em todo este estudo, trabalhar-se-á com a idéia de soberania estatal vestfaliana[76] e de soberania internacional legal, ambas, com destaque para a primeira, sustentáculos do nascimento e desenvolvimento inicial da disciplina de Relações Internacionais. Ao analisar daqui em diante, portanto, as tensões entre direitos humanos e soberania ter-se-á em conta não apenas a sua dimensão vestfaliana, mas também seu aspecto internacional legal, ou seja, a questão do reconhecimento de um Estado enquanto ator legítimo das relações internacionais e sua autonomia jurídica formal em relação a seu território.

---

[76] Segundo Lafer, a Paz de Vestfália "[...] representou a consolidação de uma ordem mundial constituída exclusivamente pelos governos de Estados soberanos. Estes teriam liberdade absoluta para governar um espaço nacional – territórios – podendo entrar em acordos voluntários – tratados – para regular as relações externas e intraconexões de variados tipos (LAFER, 1982: p. 69-70)." Ainda de acordo com Lafer, o tratado de Vestfália igualou juridicamente os Estados e, ao mesmo tempo, consagrou os Estados como atores únicos das relações internacionais. O objetivo de Vestfália foi, segundo o autor, fundar uma ordem harmônica a partir do equilíbrio de poder dos atores, os quais agindo egoisticamente a partir de suas razões de Estados, conformariam um interesse comum da comunidade internacional: "De acordo com a Lógica de Westfália, os governos eram soberanos e iguais por *fiat* jurídico, e não em virtude de uma autoridade superior, e a lei e a ordem teriam como fundamento a vontade dos governos e a percepção recíproca dos seus interesses comuns. Em outras palavras, a Lógica de Westfália vislumbrava a possibilidade de uma harmonia, que seria fruto da ação descentralizada dos Estados, pois entendia possível que, do entrechoque dos interesses particulares dos Estados, cada um obedecendo à sua razão de Estado, surgiria o interesse geral da comunidade internacional. O equilíbrio mecânico de poder, portanto, baseado na ação individual dos Estados entendidos como atores únicos da ação política, seria o princípio organizador das relações internacionais [...]" (LAFER, 1982: p. 70). Desse sistema é que derivou, segundo Lafer, a concepção clássica de soberania. Essa concepção coloca o Estado como insubordinado a qualquer poder externa (em horizontalidade com os outros Estados) e internamente (superior a qualquer poder dentro do seu território) (LAFER, 1982).

A consideração da soberania internacional legal, geralmente destacada pelos teóricos do Direito Internacional, também se faz importante no debate entre direitos humanos e soberania estatal pós-Guerra Fria. Essa importância decorre, conforme será visto adiante, no momento, por exemplo, em que os autores de concepções estatalistas de direitos humanos colocam o Estado ainda como o grande ator legítimo das relações internacionais contemporâneas e, como tal, ainda o maior responsável pela confecção, assinatura e vigência de documentos internacionais, tal com a Declaração e Programa de Ação de Viena. Por outro lado, a consideração da soberania internacional legal é importante, por exemplo, para o entendimento dos argumentos das concepções globalistas de direitos humanos. Os autores com essas concepções, em dissonância com as estatalistas, atribuem grande importância à ascensão de outros atores, como organizações internacionais e ONGs, no processo de normatização jurídica internacional, argumentando que tal ascensão diminuiria a preponderância da soberania internacional legal dos Estados na medida em que eles devem compartilhar, ainda que não no mesmo nível, a condição de atores internacionais legítimos.

A soberania vestfaliana tem como elementos centrais a territorialidade e a exclusão de atores externos das estruturas de autoridades internas. Como define Krasner:

> La soberanía westfaliana se viola cuando actores externos influyen sobre, o determinan, las estructuras de autoridad internas. [...] La norma fundamental de la soberanía westfaliana afirma que el Estado existe en territorios determinados, en cuyo interior las autoridades políticas internas constituyen los únicos árbitros de la conducta legítima (KRASNER, 2001: p. 36).

Nesse ponto cabe ressaltar um ponto colocado por Kritsch em relação à definição de Krasner. Como visto logo acima, Krasner afirma que a soberania vestfaliana se finca em dois princípios: territorialidade e exclusão de atores externos das estruturas de autoridade internas. Essa é uma definição, conforme Kritsch, que contempla muito bem os traços políticos que conformam a noção de soberania. Entretanto, ela não dá conta da noção como um todo, uma vez que ela não trata do aspecto *jurídico* da soberania, o qual conforma a essa noção uma definição de dupla natureza, já que, além de seu traço político, "[...] ela consiste também, e de maneira primordial, no poder de *jurisdição exclusiva* sobre um determinado território." (KRITSCH, 2010: p. 34). Essa observação é de extrema importância, já que a idéia de jurisdição exclusiva sobre um território é o que caracteriza essencialmente a noção de soberania na era moderna. Além disso, ressaltar tal ponto será de extrema relevância para compreender os debates da Conferência, mas especialmente para compreender as discussões

acerca da ascensão de arenas de jurisdição não-estatais de proteção dos direitos humanos, a ser realizada no último capítulo.

Na realidade, pode-se dizer que soberania é um conceito que foi sendo definido historicamente a partir de um duplo aspecto, o interno e o externo[77]. Soberania, no âmbito interno, se expressa no poder de jurisdição exclusiva dentro de um determinado território; no âmbito externo ou internacional, se expressa na autonomia/independência em relação a outras potências[78]. Segundo Rosas:

> Internal sovereignty means the *supreme power to exert jurisdiction (legislative, judicial and administrative competence) over a given piece of territory, while external sovereignty implies freedom from interference in this competence* and the formal equality of states in their dealings with each other (ROSAS, 1995: p. 63).

Essa configuração da soberania é formada, segundo Kritsch, por certos atributos essenciais às duas dimensões do conceito: não-interferência nas questões internas, autoridade suprema e representação do interesse público (KRITSCH, 2002).

Na verdade, as dimensões interna e externa da soberania são apenas aspectos de um mesmo fenômeno, ou seja, não há possibilidade de afirmação de um desses aspectos e a simultânea desconsideração do outro, e vice-versa. Porém, isso não impede que conceitual e metodologicamente essas duas dimensões sejam tratadas separadamente, apesar da indissociabilidade que as caracterizam na prática concreta. Como dito acima, este trabalho se foca metodológica e conceitualmente na dimensão externa da soberania, contudo, tal indissociabilidade exige a exposição, ainda que breve e introdutória, da relação existente entre sua dimensão interna e os direitos humanos. Essa exposição imediatamente abaixo fará sentido não apenas devido à articulação entre as duas dimensões do conceito de soberania, mas também devido à própria transversalidade que caracteriza o tema dos direitos humanos, por meio da qual esses direitos sofrem influência e interferem no funcionamento desses dois aspectos da soberania.

Para compreensão da relação entre soberania interna e direitos humanos, deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico que transpôs a titularidade da soberania do governante para o povo, isto é, deve-se partir da idéia de soberania popular. Dessa maneira, Habermas vê

---

[77] "A soberania externa significa a capacidade do Estado de afirmar sua independência na arena internacional, ou seja, manter a integridade de suas fronteiras, se necessário com a força militar; e soberania interna significa a capacidade, baseada no monopólio da força, de preservar a tranqüilidade e a ordem no próprio país, com recursos de poder administrativo e do direito positivo." (HABERMAS, 2004: p. 199).

[78] Donnelly define a soberania externa como "[...] the rules by which sovereigns, actors who recognize no higher authority, interact." (DONNELLY, 2005: p. 2).

os direitos humanos, tal como a soberania popular, como respostas da teoria do direito às questões de necessidade de legitimação do Estado. Segundo o autor, o direito moderno comprova sua legitimidade no asseguramento das liberdades, da autonomia, mas diferentemente da moral (em que essa autonomia é monolítica e una), na esfera jurídica essa garantia desdobra-se na derivação da autonomia em autonomia pública e autonomia privada:

> O princípio da soberania popular expressa-se nos direitos à comunicação e participação que asseguram a autonomia pública dos cidadãos do Estado; e o domínio das leis, nos direitos fundamentais clássicos que garantem a autonomia privada dos membros da sociedade civil (HABERMAS, 2004: p. 298-299).

Portanto, para Habermas, essa relação entre direitos humanos e soberania popular não é antagônica ou dicotômica. Argumentando em favor da superação dessa dicotomia, isto é, entre autonomia pública e autonomia privada, Habermas afirma que a legitimidade dos direitos humanos não pode derivar apenas de uma autodeterminação soberana de uma coletividade política, e tampouco somente da limitação da vontade coletiva sobre as liberdades individuais (KRITSCH, 2010). Para Habermas, assim, os direitos humanos e a soberania popular não podem se relacionar externamente, isto é, os direitos humanos não podem ser vistos como uma restrição à participação política, qual seja, à soberania popular. Mas ao contrário, os direitos humanos e a soberania popular devem se relacionar internamente, ou seja, a participação política coletiva deve se fazer justamente pelos direitos humanos:

> A almejada coesão interna entre direitos humanos e soberania popular consiste assim em que a exigência de institucionalização jurídica de uma prática civil do uso público das liberdades comunicativas seja cumprida justamente por meio dos direitos humanos. Direitos humanos que *possibilitam* o exercício da soberania popular não se podem impingir de fora, como uma restrição (HABERMAS, 2004: p. 300).

Além disso, para Habermas, os cidadãos só têm capacidade de agir publicamente (autonomia pública) se eles forem também sujeitos de direito que podem reclamar juridicamente suas reivindicações, isto é, eles precisam ter autonomia privada: "Dessa maneira, a autonomia privada e a pública pressupõem-se mutuamente, sem que os direitos humanos possam reivindicar um primado sobre a soberania popular, nem essa sobre aquele." (HABERMAS, 2004: p. 301).

Essas breves considerações acerca dessa relação se fazem necessárias para que se retenha a noção de que analiticamente a legitimidade do Estado moderno e de seu poder de jurisdição exclusiva sobre um determinado território depende, de certa maneira, de estar assentada justamente na amarração entre soberania popular e direitos humanos. Ter isso em

mente, apesar do foco deste estudo se localizar na dimensão externa do conceito de soberania, é importante não somente pela transversalidade do tema dos direitos humanos, mas também porque esta transversalidade parece ter se manifestado na Conferência de Viena, a qual, como poderá ser visto no próximo capítulo, teria trabalhado e tratado dos direitos humanos perante os dois aspectos da soberania a fim de, dentre outras coisas, (re)discutir o papel do governante e sua potencial legitimidade.

Enfim, ante esses elementos, a preocupação da discussão teórica a ser feita aqui é com um provável movimento de ascensão dos direitos humanos, principalmente no pós-Guerra Fria com a Conferência de Viena, enquanto tema que passaria a ser globalmente discutido e enquanto referencial de legitimidade internacional para as ações dos Estados, o que inclui a forma de tratamento para com seus próprios cidadãos.

Dessa forma, a consideração da soberania vestfaliana, exposta mais acima, é muito importante para o entendimento do debate entre concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos. As primeiras destacam, de certa forma, a importância da permanência, ainda que não cristalizada, da soberania vestfaliana, por exemplo, a partir da vinculação entre o *enforcement* dos direitos humanos e a autoridade estatal (inclusive a internalização de normas internacionais de direitos humanos) e da preponderância da autoridade estatal nas políticas internas. Enquanto isso, as globalistas destacam a existência de questões (dentre elas os direitos humanos têm grande destaque) cujas resoluções dependem de arranjos que relativamente transcendam à territorialidade exclusiva da soberania estatal vestfaliana. Daí decorre a importância de se ter em conta a soberania vestfaliana e sua centralidade para esta discussão teórica.

Nesse sentido, ao longo do capítulo pretende-se discutir e demonstrar a profundidade que permeia a tensão entre direitos humanos e soberania estatal no sistema internacional. Na verdade, objetiva-se, com isso, demonstrar se, em que medida e por quais motivações a relação entre esses dois elementos pode ser caracterizada como complexa, ou seja, para além da mera complementaridade ou do mero antagonismo. O intuito é discutir a existência, a partir do debate teórico, de um movimento ambivalente de flexibilização da soberania, principalmente no pós-Guerra Fria no qual se insere a Conferência de Viena. Tal ambivalência será revelada pela exposição das abordagens teóricas. As concepções globalistas de direitos humanos admitem a permanência da lógica da soberania estatal, mas vislumbram sua superação a partir da observação de tendências pós-nacionais. As concepções estatalistas admitem a existência de tendências cosmopolitas, mas afirmam ser isso insuficiente para não considerar prioritariamente a soberania estatal no sistema

internacional, tanto como empecilho à difusão dos direitos humanos, quanto o espaço nacional como ainda a principal esfera de garantia e implementação desses direitos.

É por este motivo que neste trabalho trata-se esse movimento como *flexibilização* da soberania, e não como diminuição ou relativização, como se costuma tratar, principalmente, no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. *Flexibilização* abre a possibilidade e ilumina a discussão acerca da ascensão histórica não somente de novos atores no cenário internacional (como as ONGs), como também discussões sobre o surgimento ou pelo menos o debate acerca do surgimento de outras arenas de jurisdição (não-estatais), tema a ser discutido no último capítulo.

Com *flexibilização*, portanto, pretende-se discutir a existência de mudanças trazidas pelos direitos humanos, especialmente no pós-Guerra Fria, mas como em todo processo histórico, também se pretende analisar permanências. Assim, neste trabalho parte-se da idéia de que a soberania estatal, tal como os direitos humanos, é um construto social[79] permeado por tensões[80], e sendo assim, passível de modificações ao longo do tempo. Forsythe argumenta nesse sentido a respeito da soberania do Estado:

> It is an idea devised by social beings. It can change along with changing circumstances. Like the concept human rights itself, the idea of state sovereignty is a claim relating to proper exercise of public authority, a claim to be evaluated by the rest of the international community. Thus state sovereignty is not some immutable principle decreed in fixed form once and for all time, but rather an argument about state authority whose meaning and scope are constantly subject to re-evaluation. Just as the nature of "states' rights" can change over time in a federal political-legal system, ebbing and flowing with political tides, so the notion of state sovereignty can change in international relations (FORSYTHE, 2006: p. 20).

Vale acrescer à definição de Forsythe a ressalva, feita por Kritsch, de que a soberania não se constitui apenas como argumento a respeito da autoridade estatal. A soberania, mais do que isso, forja práticas[81] determinadas e concretas, as quais, a partir de sua consolidação,

---

[79] Kritsch tratando dos diversos *nomes* e *significados* já tidos pelo conceito de soberania, defende, como condição de análise acurada, a consideração da historicidade e da possibilidade de mutação dos conceitos: "Este o princípio útil a reter: o de que as idéias têm sempre uma história, esta também em constante transformação." (KRITSCH, 2002: p. 30).

[80] Segundo Krasner: "La soberanía westfaliana no ha sido nunca cosa segura. En Europa ocidental (área en la que surgió dicha noción de soberanía) la mayor parte de los gobernantes no han disfrutado nunca de autonomía plena en el trato a sus propios conciudadanos. El tema de los derechos humanos no es sino el último ejemplo de una tensión ya antigua entre autonomía e intentos internacionales por regular las relaciones entre gobernantes y gobernados." (KRASNER, 2001: p. 182).

[81] "The rights of sovereigns are determined by the practices of the society of sovereign states, not by theoretical or conceptual logic." (DONNELLY, 2005: p. 7).

passam a determinar comportamentos (KRITSCH, 2010). É muito importante ter isso em conta porque este capítulo teórico tem como objetivo não apenas inserir o debate de idéias como parte do cenário histórico da Conferência de Viena, como também sustentar o aprofundamento nas análises dos próximos capítulos, especialmente do direito de petição individual no sistema interamericano de direitos humanos e das pautas polêmicas da Conferência de Viena, ou seja, dar base para analisar práticas concretas decorrente da soberania (no caso, em sua dimensão externa) que se fizeram presentes em Viena e que polemizaram perante as discussões a respeito de princípios e mecanismos de direitos humanos.

Cabe aqui uma breve ressalva conceitual. Neste capítulo trabalhar-se-á especialmente com o conceito de soberania (e suas dimensões), o qual, apesar da estreita ligação, não representa conceitualmente a mesma coisa que o Estado[82]. Kritsch alerta: "[...] noções como soberania e Estado moderno não podem e não devem ser utilizadas de modo intercambiável." (KRITSCH, 2002: p. 29). Segundo a autora, somente após a idéia de soberania passar a significar a prerrogativa de imposição de uma lei em um determinado território como afirmação de uma vontade humana suprema, que ela se vinculou fortemente ao Estado moderno[83]. A autora frisa diversas vezes que Estado e soberania são elementos diferentes, mas que se articularam muito fortemente, de modo que a soberania passou a ser a grande representação do Estado. Portanto, "Tratar da gênese do Estado e da noção de soberania [é

[82] Donnelly destaca o caráter formal e jurídico da soberania, enquanto que o Estado se caracteriza pela força e pelo poder. Estes últimos, segundo Donnelly, acrescem controle à soberania, mas não são parte de sua definição essencial. Com isso, o autor quer demonstrar a associação entre soberania e autoridade *legítima*. Nesse sentido, um ator com grande capacidade material, mas sem autoridade não é soberano, apesar de exercer dominação: "Actors with supreme authority are, by definition, sovereign. If they also have low capabilities they are weak but formally sovereign. We must resist the temptation to say "merely" formally, though, because sovereignty is *essentially* formal, a matter of rights and authority. Effective control adds something else to, rather than perfects, sovereignty. Actors with no authority but high capabilities exercise domination, which is not imperfect sovereignty but a different type of rule." (DONNELLY, 2005: p. 3-4). Por outro lado, Donnelly reconhece que atualmente ainda é o Estado o grande sujeito da soberania: "Who are the subjects of sovereignty, the holders of supreme authority? States is the obvious answer today." (DONNELLY, 2005: p. 4).

[83] "[...] foi a partir daí que o poder de criação e imposição da lei por um legislador passou a transformar-se mais e mais num atributo de uma formação de poder territorial específica, definida em termos cada vez mais leigos e independente de normas e concepções divinas e universalistas. Quando essa "união" conceitual e prática passa a ter lugar, a história desses dois conceitos se entrelaça de tal modo que se torna difícil percebê-los como duas entidades teórica e historicamente distintas, como dois movimentos temporais diferenciados que – numa quase fusão – se encontram por um certo período e em determinado lugar da história." (KRITSCH, 2002: p. 31). Segundo Lafer, o Estado Moderno originalmente se justificou juridicamente por meio dos conceitos de soberania e razão de Estado: "O objetivo estratégico do conceito de soberania desenvolvido por Bodin e Hobbes era o de consolidar a territorialidade do Estado. Só a habilidade e a capacidade de governar limitariam efetivamente o poder do soberano no seu território. Daí também, no plano internacional, o aparecimento do princípio da razão de Estado, desenvolvido por Maquiavel, que se traduzia no não-reconhecimento de uma ordem superior, transcendente, como instancia à qual o Estado e o seu soberano deveriam sujeitar-se na totalidade de suas manifestações." (LAFER, 1982: p. 69).

tratar] da formação de uma ordem política que teria na definição moderna de soberania talvez a sua mais importante representação ideológica e jurídica [...]" (KRITSCH, 2002: p. 38).

A fim de fundamentar a discussão fática e empírica a ser realizada adiante e antes de dar seguimento ao que foi observado no capítulo anterior acerca do processo preparatório da Conferência de Viena, neste segundo capítulo será analisado, portanto, como essa relação entre direitos humanos e soberania estatal é tratada na literatura de Relações Internacionais. Para tal, serão discutidos autores especialistas em direitos humanos do campo de Relações Internacionais e da Teoria Política Internacional a partir da divisão entre concepções estatalistas e globalistas, proposta por Koerner.

Vale lembrar que a relação entre soberania e direitos humanos reflete a clássica discussão da relação entre Direito e Política. Afirmar que essa relação entre soberania e direitos humanos parece guardar, conforme dito acima, uma complexidade que transcende ao mero antagonismo, não significa dizer que tensões[84] não estejam presentes nesse relacionamento, até por conta daquela ambivalência estrutural do conceito de direitos humanos colocada no início. Portanto, acerca dessa tensão entre soberania[85] e direitos humanos, afirma Bianchi:

> The two opposite poles of the spectrum are evident. On the one hand, there stands the principle of sovereignty with its many corollaries […] on the other, the notion that fundamental human rights should be respected. While the first principle is the most obvious expression and ultimate guarantee of a horizontally-organized community of equal and independent states, the second view represents the emergence of values and interests […] which deeply [cut] across traditional precepts of state sovereignty and non-interference in the internal affairs of other states (BIANCHI, 1999: p. 260).

Os direitos humanos para Habermas, conforme já exposto, são direitos jurídico-morais. São morais porque dizem respeito a todo o gênero humano. E são jurídicos, pois somente aqueles que estão circunscritos por uma comunidade jurídica – usualmente o Estado

---

[84] "Sovereignty and human rights typically are seen as fundamentally opposed: the rights of states pitted against the rights of individuals; 1648 (the Peace of Westphalia) versus 1948 (the Universal Declaration of Human Rights). Sovereignty entitles states to non-interference in their internal affairs. There would seem to be few more purely internal matters than how a state treats its own nationals on its own territory. But that is precisely the focus of internationally recognized human rights." (DONNELLY, 2005: p. 1).

[85] "[...] a universalidade, típica das teorias filosóficas do século XVIII, sucumbiu à positivação dos direitos no século XIX, com a promulgação de Constituições em cada país, uma vez que competia ao Estado (por meio de sua Constituição) o reconhecimento e proteção de determinado direito. Ou seja, os direitos humanos eram *locais* e não universais, dependendo das leis internas de cada Estado. Assim, cada país poderia, a seu talante, conceder ou retirar direitos dos indivíduos em seu território. A universalidade foi resgatada com a *internacionalização* dos direitos fundamentais. Com as sucessivas convenções e declarações internacionais de proteção aos direitos humanos, a positivação e a universalização destes direitos são obtidas simultaneamente para toda a humanidade." (RAMOS, 2005: p. 181).

– são protegidos por eles: "Portanto, existe uma tensão peculiar entre o sentido universal dos direitos humanos e as condições locais da sua efetivação [...]" (HABERMAS, 2001: p. 150).

Portanto, a idéia central deste capítulo é realizar uma reflexão teórica acerca da relação entre soberania estatal e direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria, com o objetivo de informar e localizar teoricamente a discussão, a ser feita nos próximos capítulos, acerca das possibilidades de influência efetiva e empírica da Conferência de Viena sobre o provável processo de flexibilização da soberania estatal após o término da Guerra Fria. Tal reflexão, conforme exposto acima, valer-se-á de termos propostos por Koerner.

O autor coloca que o debate teórico contemporâneo, mais especificamente o da década de noventa (década da realização da Conferência de Viena), em torno dos direitos humanos se colocou em dois eixos articulados: aquele das relações entre as ordens políticas interestatal e estatal, no qual se inseriu a relação entre soberania e ordem global, e o outro se ateve à relação complexa entre os sujeitos e as normas, no qual se localiza o debate entre universalismo e relativismo. Neste capítulo, conforme se evidencia pelos comentários iniciais, a análise será focada no primeiro eixo. Vale dizer que apesar da clara e reconhecida conexão entre os dois eixos, a escolha pelo primeiro se justifica na medida em que a discussão das hipóteses deste trabalho não tem como foco a análise do debate em si sobre a universalidade dos direitos humanos, mas sim a investigação acerca da influência que a Conferência de Viena teria tido em um possível movimento de elevação dos direitos humanos à condição de tema globalmente discutido e se e em que medida isso se relacionaria com um movimento de flexibilização da soberania estatal, o qual também teria tido influência da Conferência de Viena.

Este eixo guarda duas concepções de direitos humanos: estatalistas e globalistas[86]. Pode-se afirmar que este eixo se caracteriza fundamentalmente pela preocupação com a questão da ordem política, definida por Koerner do seguinte modo:

> Ordem política: refere-se à autoridade política à qual é atribuído o papel de reconhecer/proteger/promover os direitos humanos, mas que, inversamente, pode praticar graves violações. Nesse eixo, as tensões se agrupam em torno da *soberania*, postas por mudanças que tendem à formação de uma ordem global num sistema de Estados (KOERNER, 2002: p. 90. Grifo nosso).

Essa definição sugere, tal como indica a idéia central deste capítulo, o caráter ambivalente da relação entre soberania estatal e direitos humanos, por força daquela

[86] O outro eixo de análise proposto por Koerner – aquele que concerne à relação entre o sujeito e a norma jurídica – varia também dentro de duas polaridades: entre uma relação institucional mandatória das normas e uma normatividade social (KOERNER, 2002).

condição dúbia (jurídico-moral) que permeia tais direitos. Além disso, a definição também expõe o papel paradoxal do Estado perante os direitos humanos, visto que ele é simultaneamente o maior garantidor, mas também o maior violador desses direitos. Tal situação decorre da condição soberana do Estado (tendo em vista a estreita amarração entre as dimensões interna e externa da soberania), a qual, com o fim da Guerra Fria principalmente, foi colocada em representativos debates teórico-políticos ante a (tentativas de) construção de uma ordem de escopo global em meio a um sistema ainda fundamentalmente interestatal.

Cabe aqui fazer uma ressalva de grande importância metodológica. Estatalismo e globalismo são, de certa forma, tipos-ideais propostos por Koerner para ilustrar posições distintas no debate sobre direitos humanos, especialmente na década de noventa. O foco principal de Koerner são as concepções de direitos humanos dos autores analisados, e não diretamente as de soberania, tendo em vista, por exemplo, a elaboração de um segundo eixo em torno de outras duas concepções de direitos humanos – *contextualistas* e *translocalistas* – as quais não se atém à temática da soberania. Haja vista o objetivo deste capítulo – analisar as posições teóricas acerca da relação entre direitos humanos e soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria para aprofundar a posterior discussão a respeito dos debates empíricos da Conferência de Viena –, sua construção dar-se-á a partir da análise não somente das concepções dos autores acerca dos direitos humanos, mas também a partir de seus posicionamentos relativos à soberania do Estado perante o regime internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, este trabalho adota os termos de Koerner – estatalismo e globalismo – não tanto como tipos-ideais estritamente, mas sim como dois referenciais, em torno dos quais o autor aglutinou uma série de autores. Deve-se ressaltar, por outro lado, que tal adoção não se faz apenas devido ao caráter meramente elucidativo dos termos enquanto nomenclatura. A justificativa dessa adoção se constrói muito mais, apesar de não ser este o foco principal do desenvolvimento da idéia de Koerner, na medida em que a diferenciação das concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos, não somente, mas também decorre dos diferentes posicionamentos dos autores (aglutinados ao redor das respectivas concepções) ante a pertinência e a funcionalidade da relação entre soberania e direitos humanos no pós-Guerra Fria.

Por último, antes de adentrar a análise das duas concepções de direitos humanos – estatalistas e globalistas –, vale colocar que neste trabalho a tipificação acerca dos argumentos teóricos de estudiosos de direitos humanos, propagados na década de noventa, proposta por Koerner é encarada de maneira não estanque. Isso implica dizer, o que de certa

forma é deixado implícito pelo autor, que essa divisão não seria uma classificação absolutamente delimitada e permanente, uma vez que as barreiras que separam as concepções teóricas estão continuamente se desfazendo e se refazendo. Por conta dessa percepção, a proposição de Koerner neste trabalho é vista como uma contribuição teórico-pedagógica, e não como uma tipologia fixa, na medida em que a partir dela espera-se poder captar a complexidade e a diversidade do debate acerca da temática dos direitos humanos. Por esse motivo, em alguns momentos do capítulo, também com o intuito de demonstrar a pluralidade do debate, aparecerão argumentos de autores que não estão colocados, inclusive de acordo com a tipificação de Koerner, dentro das concepções estatalistas e globalistas.

2.1 Concepções estatalistas de direitos humanos

As concepções estatalistas, conforme já colocado acima, se localizam dentro do eixo que se atém às relações entre ordem política estatal e interestatal. Dentro desse espectro, as argumentações dos autores aglutinados em torno dessas concepções de direitos humanos se caracterizam por um certo privilégio à ordem política estatal frente a uma ordem política de cunho mais global. Por isso, a despeito da existência de valores e normas comuns no cenário internacional e das mudanças do contexto internacional pós-Guerra Fria reconhecidas por eles, para os estatalistas os Estados são os atores predominantes nas relações internacionais. De acordo com Koerner:

> O estatalismo interpreta de forma mais restrita as mudanças no cenário internacional ao longo dos anos noventa, as quais não teriam sido tão acentuadas quanto consideram os globalistas. Apesar dessas mudanças, os estados seriam ainda os atores determinantes nas relações internacionais. Para compreendê-las, o esquema adequado de interpretação seria a interação estratégica de agentes estatais guiados pelo interesse nacional, definido em função de elementos como poder militar, interesses econômicos, posição relativa e prestígio (KOERNER, 2002: p. 97).

Contudo, deve-se ressaltar que os autores colocados nesse eixo não são necessariamente céticos aos direitos humanos em si. Eles inclusive consideram legítimas as pretensões de universalidade (ou universalização) dos direitos humanos defendidas pelos globalistas, reconhecendo até mesmo sua desiderabilidade. Entretanto, esses autores vêem tais pretensões mais como referenciais morais de comportamento no sistema internacional do que como condicionantes efetivos dos Estados nacionais.

> A perspectiva estatalista considera justificada a pretensão de validade universal dos direitos humanos, desde que seus enunciados sejam tomados

> como parâmetros morais para a convivência dos agentes nas relações internacionais. [...] Ao contrário da globalista, não considera que as mudanças no cenário internacional ao longo dos anos de 1990 tenham sido tão acentuadas. Apesar do aumento da cooperação interestatal nas instituições multilaterais e dos processos econômicos, culturais e tecnológicos em curso, os Estados seriam ainda os atores determinantes nas relações internacionais (KOERNER, 2003: p. 146).

Observa-se, a partir disso, que os autores de concepções estatalistas de direitos humanos, por justamente darem grande ênfase ao papel do Estado e seus interesses em detrimento de uma função mais condicionante dos direitos humanos dentro do sistema internacional, atribuem grande importância à soberania dentro de sua relação com os direitos humanos, destacando, inclusive e principalmente, a importância de sua permanência para a efetivação dos direitos humanos, bem como a relação complementar entre os dois elementos.

> Los acuerdos sobre derechos humanos no han violado nunca la soberanía legal internacional, que estipula que aquellas entidades territoriales jurídicamente independientes cuentan con el derecho a la libre elección. El hecho mismo de que los gobernantes puedan firmar libremente tales acuerdos es una confirmación de su soberanía legal internacional, es decir, del hecho de que sean reconocidos por otros Estados como competentes para integrar-se en esos acuerdos internacionales (KRASNER, 2001: p. 171)[87].

Em decorrência dessa valorização da soberania – completamente lógica tendo em vista a exigência de verificação local dos direitos humanos –, todos os autores aglutinados ao redor das concepções estatalistas argumentam, quando tratam do *enforcement*, em favor da implementação *nacional* dos direitos humanos. Tal argumentação, que, de certa maneira, caracteriza a concepção estatalista, vincula analiticamente *enforcement* e esfera nacional em decorrência do direito de jurisdição exclusiva do Estado proporcionado pela soberania. Nesse sentido, afirma Koerner sobre a argumentação de Donnelly, estudioso do regime internacional dos direitos humanos próximo às concepções estatalistas:

> [...] reconhece-se a legitimidade da enunciação de normas internacionais de direitos humanos, as quais funcionam como padrões (*standards)* internacionais que expressam um certo consenso civilizacional global. Porém, a implementação dos direitos humanos caberia exclusivamente aos Estados, e às instituições multilaterais, o monitoramento (KOERNER, 2002: p. 98).

Na verdade, como dito acima, isso não significa que esses autores não reconhecem a representatividade e a envergadura moral dos direitos humanos no cenário internacional e

[87] Krasner afirma que praticamente todos os tratados e convenções internacionais de direitos humanos não rompem com a soberania vestfaliana, com exceção apenas do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, por conta de seu caráter mais fortemente vinculante: "La existência de un cuerpo judicial transnacional, cuyas decisiones se aplican de manera directa en más de uma veintena de Estados, no puede ser asumida em términos del modelo westfaliano." (KRASNER, 2001: p. 172).

tampouco que defendam a razão de Estado em detrimento dos direitos dos indivíduos. O que ocorre é que por partirem da percepção da preponderância da condição soberana do Estado no cenário internacional pós-Guerra Fria, inclusive na promoção e garantia dos direitos humanos, e da ausência de uma instituição política global com capacidade impositiva, esses autores vêem o Direito Internacional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos como algo mais moral, não tanto como gerador de obrigatoriedade, mas decorrente de um caráter costumeiro. Koerner ressalta tal característica das concepções estatalistas:

> O direito internacional dos direitos humanos teria o mesmo caráter que o direito internacional em geral, ou seja, de *common law,* direito costumeiro, cuja observância pode ser habitual entre os parceiros, mas que não teria caráter mandatório. Os tratados e outros pactos internacionais de caráter mandatório, só criariam obrigações imediatas, ou seja, prestações e contra-prestações de curto prazo e escopo limitado, dada a impossibilidade de seu *enforcement* efetivo pelas instituições multilaterais. Em suma, não haveria propriamente direito internacional, dada a ausência de um ente político global com capacidade militar suficiente para obrigar o cumprimento das normas internacionais pelos recalcitrantes e desobedientes e, pois, dissuadir violações (KOERNER, 2002: p. 97).

Forsythe destaca a importância do Estado para as políticas de direitos humanos a despeito da ascensão de outros atores. Segundo ele, o Estado, devido à permanência de sua condição soberana, continua sendo muito importante e com uma série de funções que só a ele cabe, as quais influenciam diretamente e condicionam o comportamento dos outros atores:

> States provide legal and political space for private human rights groups to operate in the first place, give them access to international organizations, and decide whether to cooperate with them and to what degree […] and states implement economic sanctions and assign penalties for their violation. […] It is certainly true that the state shares the world stage with a variety of other actors. But the state is hardly withering away, even if its de facto independence of policy-making is increasingly restricted by a variety of factors (FORSYTHE, 2000: p. 2).

Joyner, ao analisar o papel da ONU em relação aos direitos humanos, observa a permanência da soberania como determinante último da implementação dos direitos humanos no sistema internacional:

> The governments of states make national laws upholding international legal rules for protecting human rights and civil liberties; these governments break these same laws and international rules, usually for the sake of their own national interests, and governments must enforce these laws against their citizens, visiting aliens, other states, and even non-state actors. As a multilateral institution, the UN provides direction and guidance for implementing those human rights rules and the ways in which they should be enforced. But in the end, national governments must make these rules happen, in name and in fact (JOYNER, 2004: p. 254-255).

Forsythe admite e reconhece a existência de mudanças no princípio da soberania estatal, não apenas devido ao caráter cambiante dos princípios ao longo da história, mas também pelo contexto específico do pós-Guerra Fria. No entanto, argumenta o autor que essas modificações não foram e não são suficientes para afirmar a superação da soberania do Estado, tida como a autoridade jurídica e legitimamente suprema sobre um determinado território. Em síntese, o argumento do autor é que as mudanças trazidas pelo pós-Guerra Fria, vistas no capítulo anterior, não foram suficientes para superar a condição soberana, a qual, devido ao seu caráter eminentemente jurídico, continua a fornecer, na visão de Forsythe, legitimidade à autoridade política do Estado:

> While some observers had been predicting the decline of the territorial state for a considerable time, international relations on the eve of the twenty-first century remained a modified state system. The territorial state and its claim to sovereignty remained important features of this international political system. But increasingly the territorial state was obliged to share the international stage with other actors. On some issues the state might retain supreme or ultimate authority (FORSYTHE, 2006: p. 24).

Nesse mesmo sentido argumenta Krasner:

> Numerosos observadores contemporáneos han contemplado los derechos humanos como un asunto en el que han quedado comprometidas las nociones convencionales de soberanía. Tienen razón. Algunas convenciones sobre derechos humanos son incompatibles con la soberanía westfaliana. […] Antes de entrar en la segunda mitad del siglo XX, los derechos humanos no habían constituido un tema importante en las relaciones internacionales. No obstante, contemplar la evolución que ha tenido el tema de los derechos humanos a partir de la Segunda Guerra Mundial como una ruptura fundamental con el pasado es históricamente engañoso. Entendidos por lo general más como un inconveniente en las relaciones entre gobernantes y gobernados, los derechos humanos no son otra cosa más que una reencarnación de un problema ya antiguo en el sistema internacional (KRASNER, 2001: p. 180-181).

Hurrell, a partir de traços estatalistas, alerta para os perigos do *enforcement* internacional de normas de direitos humanos, uma vez que esse tipo de imposição, segundo o autor, poderia minar a própria idéia de consenso e auto-imposição que fundamenta a regulamentação internacional. Gerando assim, uma desconfiança por parte dos Estados, por receio de intervenção, em se comprometer com qualquer tipo de documento sobre direitos humanos (HURRELL, 1999). A argumentação de Hurrell, na verdade, apóia, tal como os outros autores de concepções estatalistas, a continuidade do *enforcement* e da implementação das normas de direitos humanos pelos próprios Estados, legitimados por sua condição soberana em seu território. A mudança desse padrão pode, conforme o autor, abalar inclusive a estrutura de funcionamento do Direito Internacional, que é baseada na auto-imposição. Por

outro lado, para Hurrell o Direito Internacional, no qual também está inserido o Direito Internacional dos Direitos Humanos, atribui atenção demasiada à noção de horizontalidade na relação entre os atores no sistema internacional, até como forma de afirmação da própria disciplina, a ponto de se descuidar na consideração das diferenças materiais e políticas entre esses atores:

> [...] a disciplina de Direito Internacional enfatiza tanto a idéia do direito internacional como um sistema horizontal de coordenação (desfazendo analogias equivocadas com o âmbito doméstico, onde o foco é na implementação, por vezes forçada, de decisões), que acaba desviando sua atenção do importante tema dos diferenciais de poder e do papel da desigualdade entre Estados (HURRELL, 2005: p. 31).

Vale lembrar que os princípios centrais do Direito Internacional no século XIX colaboraram para o processo de afirmação do Estado. Esses princípios eram soberania territorial, igualdade entre os Estados, não intervenção nos assuntos internos, e consentimento estatal como base do Direito Internacional. Dessa maneira, atribuiu-se ao Estado e ao governo o papel de comprometimento em relação a direitos e deveres internacionais (CRAWFORD; MARKS, 1998).

Chandler, autor liberal cujas idéias o aproximam do estatalismo, preocupado com o abalo das estruturas do Direito Internacional, tal como Hurrell, afirma que o direito à igualdade formal entre os Estados soberanos é um dos pilares do sistema pós-Segunda Guerra, o qual, segundo ele, apesar das diferenças econômicas e políticas entre os países, garante igualdade e, assim, legitimidade e direitos a todos os Estados do sistema. Nesse sentido, Chandler critica o cosmopolitismo, base dos argumentos teóricos globalistas, tema da próxima seção. Segundo ele, o pensamento cosmopolita, ao introduzir uma forte variável moral nas análises de Relações Internacionais, defende que o direito à igualdade garantido pelo Direito Internacional seja apenas um direito residual do sistema. Chandler afirma que, ao condicionar a legitimidade a demandas morais, esse tipo de visão pode gerar a própria erosão desse direito historicamente conquistado[88]. E aí sim, por conta da perda desse direito, a governança global passaria a ser totalmente ditada pelas potências:

---

[88] Na verdade, Chandler afirma que a teoria cosmopolita se baseia na desigualdade entre soberanias, de forma que nem todos os Estados, excluídos por um parâmetro moral, devem estar envolvidos no estabelecimento e implementação do Direito Internacional (CHANDLER, 2003). Ao fazer essa separação e ao condicionar fortemente o gozo do direito à soberania de um Estado ao seu comprometimento com o projeto cosmopolita, os teóricos cosmopolitas, segundo Chandler, criam uma hierarquia de soberanias, rompendo com a igualdade soberana que rege o sistema internacional moderno. Além disso, por não levar em conta as estruturas sociais e políticas do Estado, os cosmopolitas sugerem que a comunidade internacional se dirija não aos representantes eleitos (até porque eles estão inseridos no chamado déficit democrático), mas a representantes locais (informais) dos interesses cosmopolitas, rompendo com mais um forte elemento da democracia moderna. Enfim, Chandler acusa esses autores de elevarem seus fins éticos acima da própria esfera da democracia: "Instead of the

> The realities of unequal power relations mean that the more flexible decision-making is, and the less fixed international law, the easier it is for more powerful states to dictate the international agenda. International regulation, which is no longer based on sovereign equality, means excluded states will no longer have the opportunity to have a say in or consent to international regulation, abolishing the universal equality of international law. The restrictions of formal equality in the international sphere and of non-intervention in the affairs of weaker states will have disappeared but no other constitutional framework will have replaced it (CHANDLER, 2003: p. 346).

Chandler afirma que o projeto cosmopolita ao criar novos direitos para o cidadão global cria novos deveres para as instituições internacionais. Apesar de criar esses novos deveres, a estrutura cosmopolita, por não prescindir do Estado, não é capaz de criar mecanismos de prestação de contas (*accountability*) dessas instituições para com os cidadãos globais (mas ainda nacionais). Baseado nisso, Chandler argumenta que o cosmopolitismo, base do globalismo, separa a ligação (tradicionalmente liberal) entre direito e dever e, mais do que isso, delega o trabalho de garantia dos direitos humanos, por exemplo, a instituições permeadas ainda pela lógica dos recursos militares e econômicos. Chandler finaliza argumentando que, em última instância, o projeto cosmopolita depende do estatocentrismo:

> […] the imperative of action to defend the human rights of cosmopolitan citizens ironically entails a *realpolitik* which is highly state-centric. Rather than exercising "direct control" the cosmopolitan citizens and cosmopolitan civil society groups are dependent on nation-states to accede to their claims. The rights of democratic accountability remaining restricted to the "limited" sphere of the national *demos*. (CHANDLER, 2003: p. 338).

Chandler vincula diretamente a vigência dos direitos a uma estrutura jurídica e territorial que garanta tais direitos[89], tornando os indivíduos sujeitos políticos e, assim, prestando contas a eles (*accountability*):

> Political community necessarily takes a territorial form at the level of the organization for political representation on the basis of the nation-state (in a world without a world government) […] For the content of territorial

---

''limited'' but fixed and formally equal demos of the nation-state, there is a highly selective ''demos'' identified by international institutions guided by the cosmopolitan impulse." (CHANDLER, 2009: p. 60).

[89] Neste ponto se localiza uma das maiores discordâncias de Chandler frente a argumentação dos globalistas. Segundo o autor, os globalistas, a partir de suas bases teóricas cosmopolitas, vêem erroneamente os direitos humanos globais desvinculados do Estado com o mesmo *status* daqueles direitos ligados ao âmbito nacional. Mais do que isso, na verdade, esses autores, segundo Chandler, consideram a expansão da governança global cosmopolita como uma restrição aos poderes da soberania estatal: "For cosmopolitan human rights advocates, there is no distinct difference between global, deterritorialized, human rights and territorial, sovereignty-bounded, democratic and civil rights. All rights claims are seen to be equally empowering and able to tame power in the name of ethics and equality. Here, the extension of cosmopolitan frameworks of global governance is read to be the extension of the realm of freedom and a restriction on state sovereign power." (CHANDLER, 2009: p. 60).

> political community to be meaningful does not mean that politics can be confined to territorial boundaries: the contestation of ideologies, ideas and practices has never been a purely national endeavor. However, without a formal focal point of accountability – of government – there can be no political community; no framework binding and subordinating individuals as political subjects (CHANDLER, 2009: p. 64).

Köhler, autor globalista, afirma, em relação ao tipo de argumento acima exposto, que amparando-se na idéia de que os Estados exercem papel predominante nas decisões sobre cooperação intergovernamental, bem como sobre recursos para a ONU e suas agências, as interpretações que privilegiam o Estado, nas quais pode-se incluir o estatalismo, "[...] insist that it is still, first and foremost, the society of states which influences the degree of international community building. *Consequently, the state and the national public sphere remain the focal point for the formation of what constitutes the political in international affairs*." (KÖHLER, 1998: p. 242. Grifo nosso).

Krasner, estudioso dos regimes internacionais e também próximo às concepções estatalistas, também vê importância na soberania para vigência dos direitos humanos, porém admite a possibilidade de normas e convenções internacionais de direitos humanos transcenderem tal lógica. Krasner argumenta que não apenas a vontade e o interesse das potências são determinantes para que uma convenção internacional de direitos humanos consiga transcender a lógica de tal soberania. De acordo com o autor, tal ruptura depende também da existência de valores que dêem base de apoio interno aos direitos humanos.

> El grado en que las convenciones sobre derechos humanos comprometen el modelo westfaliano depende de una manera evidente de la base interior de apoyo con que cuentan tales valores. […] Careciendo de ese apoyo interno, una convención sobre derechos humanos puede convertirse simplemente en una invitación vacía, o incluso en un gesto cínico, que no tenga consecuencias debido a la capacidad de los gobernantes para excluir autoridades externas de su territorio (KRASNER, 2001: p. 174).

Assim, para autores estatalistas como Krasner, as possibilidades (que não são prováveis) da superação da soberania vestfaliana pelos padrões internacionais de direitos humanos estão mais na formação de base de apoio interno do que no empenho das organizações internacionais. As organizações internacionais, para os estatalistas, têm importância devido ao fato de serem grandes propagadoras dos direitos humanos pelo sistema internacional e por influenciarem, de certa forma, o comportamento dos atores internacionais. No entanto, sempre é ressaltada a prerrogativa exclusiva do Estado, legitimada por sua condição soberana, em tomar decisões acerca de medidas contra violações

de direitos humanos, bem como de decisões em relação ao *enforcement* interno de normas internacionais de direitos humanos (SRIRAM, 2005).

> Ninguno de los acuerdos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas viola el concepto legal internacional de soberanía. Son todos ellos acuerdos que se aceptan de manera voluntaria, y en los que la conducta de un signatario no condiciona la de los demás. Aunque no necesariamente, esos acuerdos pueden comprometer la soberanía westfaliana al estipular una legitimidad externa sobre ciertas prácticas internas en las que están implicadas las relaciones entre gobernantes y gobernados (KRASNER, 2001: p. 165).

Apesar dessa colocação, Krasner, bem como outros autores do estatalismo, não desprezam as possibilidades de influência de forças externas, como documentos internacionais de direitos humanos, na condição da soberania interna de um Estado, isto é, na sua autoridade e legitimidade frente a seus cidadãos:

> Las convenciones sobre derechos humanos pueden comprometer también la soberanía westfaliana al cambiar las relaciones de autoridad y legitimidad en el seno de un Estado dado. La capacidad de cualquier mandatario, o de cualquier gobierno, para determinar las bases de legitimación interna dependerán hasta cierto punto de fuerzas externas. Ningún gobierno puede aislarse por sí mismo de la influencia exterior (KRASNER, 2001: p. 172).

Nesse sentido, Mertus assim define os direitos humanos: "Human rights are one set of international standards that may promote justice and thus advance the legitimacy of international society. Conversely […] when human rights are poorly observed, this legitimacy is undermined." (MERTUS, 2005: p. 11).

Donnelly coloca que considerar a soberania estatal é essencial para entender o estado atual dos direitos humanos no sistema internacional, uma vez que a aceitação de tratados e sua internalização nas legislações nacionais ainda são condicionadas ao consentimento dos Estados, que é justamente um dos elementos da soberania externa: "For a treaty to be binding, it must be accepted by sovereign states. And it is binding only on those states that have formally and voluntarily accepted it." (DONNELLY, 2003a). A argumentação de Joyner sintetiza bem essa idéia:

> Although international organizations provide important linkages and standard-bearers throughout the world system, the principal centers of power remain sovereign states. Whether individual rights are violated or vindicated within a state depends on decisions made by the government of that state. While UN-derived international legal rules for human rights offer greater protections for peoples' fundamental freedoms and civil liberties than ever before, the force of national autonomy remains strong (JOYNER, 2004: p. 253).

Porém, o estatalismo, até por não ser um pólo estanque e sim um referencial, como dito no início do capítulo, não deve ser encarado como homogêneo. Na verdade, há nuances entre os autores. Krasner, por exemplo, afirma que documentos internacionais de direitos humanos, inclusive os não-vinculantes – como é o caso da Declaração e Programa de Ação de Viena –, podem interferir na estruturação interna da soberania de um Estado, posto que tais documentos podem se colocar como um referencial de legitimidade. Nas palavras do autor:

> […] en algunos casos las convenciones, incluso aunque las hayan aceptado de manera voluntaria y aunque no cuenten con cláusulas para obligar a su cumplimiento, pueden llegar a alterar las estructuras de autoridad internas mediante la introducción de fuentes externas de legitimidad (KRASNER, 2001: p. 175).

Donnelly, como os outros estatalistas, defende a permanência da necessidade de interferência do Estado para efetivação dos direitos humanos, isto é, a implementação dos direitos humanos, na argumentação de Donnelly, ainda repousa sobre a autoridade do Estado, legitimada por sua soberania. Donnelly, em divergência com os argumentos cosmopolitas, base do globalismo (a ser discutido na próxima seção), afirma que a conformação do sistema em Estados soberanos impõe, muitas vezes, uma diferenciação de tratamento e uma maior preocupação em relação à situação interna dos direitos humanos do que em relação à situação externa. Isso decorre, segundo o autor, da inevitável correspondência entre o Estado e a garantia dos direitos de seus próprios cidadãos, para os quais governa e formula política externa:

> Although cosmopolitan moralists may condemn this "inconsistency", it is an inescapable consequence of a world of sovereign states. States have a special legal and political responsibility for the rights and interests of their own nationals. National foreign policies are *supposed* to treat the interest of nationals and foreigners differently (DONNELLY, 2000: p. 325).

Donnelly, por outro lado, também reconhece, em consonância com os outros estatalistas, que os direitos humanos, ao longo de seu desenvolvimento, impuseram e impõem restrições ao campo de ação estatal. Porém, enquanto os outros autores de concepções estatalistas (Krasner, Hurrell e Forsythe, por exemplo) vêem nessas restrições a conformação da tensão entre soberania vestfaliana e direitos humanos, apesar de também reconhecerem a necessidade da soberania para implementação dos direitos humanos, Donnelly argumenta em favor da existência de uma forte relação interna entre os dois elementos.

Donnelly argumenta que a reformulação da soberania estatal imposta pelos direitos humanos não tornou atualmente os Estados menos soberanos que antes. Para Donnelly, as restrições à ação estatal colocada pelos direitos humanos não rompem a relação interna existente entre direitos humanos e soberania, tendo a territorialidade como seu principal elemento de vinculação:

> The reshaping of sovereignty by human rights has left states today no less sovereign than they were fifty, a hundred, or three hundred and fifty years ago. Contemporary human rights constraints on the freedom of action of states are completely compatible with "full" "Westphalian" sovereignty. Rather than 1948 challenging, let alone triumphing over, 1648, the society of states has made space for human rights within the practices of state sovereignty (DONNELLY, 2005: p. 2).

De acordo com Donnelly, a soberania é uma questão de autoridade, um direito de legislar ou regulamentar. Donnelly afirma, contudo, que a soberania é comumente confundida com o controle sobre os resultados[90]: "Sovereignty is the right, not the ability, to determine one's policies. Like any right it may or may not be effectively enjoyed, infringed, violated, or ignored." (DONNELLY, 2005: p. 2). Seguindo a lógica da argumentação acima, qual seja, a de que a soberania é essencialmente uma questão jurídico-formal, Donnelly afirma que ela não existe *a priori* como imposição e, como tal, não existe anteriormente ao reconhecimento por parte dos outros atores, o que, novamente, traz à tona a dimensão da legitimidade à soberania:

> Sovereignty arises not from a pre-existing internal power or authority that imposes itself on other states but from the mutual recognition of exclusive jurisdictions. Sovereigns are those whose sovereignty is recognized by (the society of) sovereign states. International recognition creates rather than acknowledges rights (DONNELLY, 2005: p. 4).

Segundo Donnelly, desde 1648 – Tratado de Vestfália – as formas pelas quais os soberanos podem tratar seus próprios cidadãos vêm sendo restringidas:

> From 1648 on sovereigns have been restricted in what they could legitimately do even to their own nationals in their own realms. The Treaty of Westphalia, while mandating religious non-interference, the foundation for a broader principle of non-intervention, imposed substantive restrictions on sovereigns. […] External sovereignty (with respect to religion) was established simultaneously with, and contingent upon, restrictions on sovereign prerogatives (DONNELLY, 2005: p. 5).

Este argumento acima exposto é interessante, pois parece apontar para a historicidade do processo, aqui argumentado, de flexibilização da soberania estatal. Mais do que isso, tal

[90] Donnelly rebate o argumento globalista, que será visto na próxima seção, de que nenhum Estado atualmente parece ser soberano o suficiente para resolver os problemas da sociedade humana dizendo que a autoridade soberana não é a garantia de resolução de qualquer problema em particular (DONNELLY, 2005).

argumento sugere a idéia, posta em discussão neste trabalho, de que a Conferência de Viena foi ao mesmo tempo momento importante deste processo, porém não o único, tendo em vista a sua inserção neste longo processo histórico.

O argumento de Donnelly se pauta na historicidade dos direitos derivados da soberania não apenas para expor suas limitações, mas sim, demonstrar, enquanto conceito jurídico historicamente construído, seu caráter cambiante e mutável. Ao fazê-lo, Donnelly argumenta que velhos direitos que envolvem a soberania podem ter sido perdidos, assim como novos direitos podem ter sido reconhecidos, e que, nem por isso, os Estados deixaram de ser plenamente soberanos:

> The rights of the sovereign are not only limited but contingent and variable. […] The (international societal) constitution of sovereignty has changed substantially throughout the Westphalian era. New rights are recognized. Old rights are lost. But through it all, sovereigns have remained fully sovereign (DONNELLY, 2005: p. 6).

Na verdade, Donnelly, como já dito, argumenta em favor da existência de uma vinculação interna entre direitos humanos e soberania calcada na territorialidade do Estado, uma vez que, de acordo com sua interpretação, as limitações impostas pelos direitos humanos atualmente à soberania fazem parte de um processo histórico maior, no qual os Estados, na visão do autor, sempre se mantiveram plenamente soberanos: "So long as states are not constitutionally subordinated to another actor they remain fully sovereign. So long as rights previously held are not transferred to a 'higher' authority, no sovereignty (supremacy) has been lost." (DONNELLY, 2005: p. 7). Exemplificando seu raciocínio, Donnelly, em dissonância com as idéias globalistas, afirma que o argumento de que a soberania vem sendo erodida pela maior permissibilidade das fronteiras não corresponde à realidade, não em termos de autoridade e tampouco, segundo o autor, em termos de capacidade estatal de controle das fronteiras:

> The growing permeability of borders is another frequently advanced example of eroding sovereignty. States today, however, have at least as much authority to control trans-border population flows as they did in the early nineteenth century, before passports began to be widely used. And, turning from authority to capabilities, the borders of almost all states are *less* permeable to the flow of people today than they were a hundred years ago. To talk of a loss of sovereignty today would again require us to make ridiculous claims about the absence of sovereignty in the eighteenth and nineteenth centuries (DONNELLY, 2005: p. 6).

Na verdade, para Donnelly, o fato da soberania, enquanto norma social, ser muitas vezes ignorada não caracteriza seu desaparecimento ou sua ineficácia, tal como argumenta

Krasner[91]. Para Donnelly, portanto, as mudanças desde 1648, inclusive por força dos direitos humanos, não são suficientes para descaracterizar e superar o conceito de soberania vestfaliana, já que a territorialidade do Estado continua a vincular esses direitos e a soberania. Isso pode ser visto na própria definição de soberania proposta pelo autor:

> Sovereignty is not a hard shell, an impermeable barrier at the borders of a territory. It does not guarantee the efficacy of the unfettered will of the state. Sovereignty is a complex social practice that allocates jurisdiction, rights, and obligations among sovereigns, actors that recognize no superior (DONNELLY, 2005: p. 9).

Como dito, Donnelly privilegia muito mais relação interna entre a soberania vestfaliana e os direitos humanos do que os pontos de tensão no relacionamento entre os dois elementos. Segundo Donnelly, os direitos humanos não apenas não minam a soberania, como estão embutidos nela, o que mantém, segundo ele, a importância da soberania:

> Human rights, far from undermining or eroding state sovereignty, are embedded within sovereignty. Dominant understandings of sovereignty (and human rights) have indeed been significantly reshaped. But sovereignty remains robust and, at least with respect to human rights, largely unchallenged (DONNELLY, 2005: p. 9).

Segundo Donnelly, apesar de no primeiro momento aparentemente estarem em oposição, direitos humanos e soberania estatal, devido à real prática legal e política, se tornaram vinculados internamente. O argumento de Donnelly é o seguinte: segundo ele, os documentos e tratados internacionais de direitos humanos foram praticamente todos eles

---

[91] Krasner ao definir a idéia de soberania e se deparar com constantes violações, a denomina *hipocrisia organizada*. Krasner caracteriza tal condição como uma situação em que as normas existem e são estáveis, porém, são freqüentemente ignoradas. Donnelly afirma que com essa idéia de hipocrisia organizada, Krasner, na verdade, perde rigidez conceitual, tendo em vista que, de acordo com Donnelly, a maioria das normas sociais são freqüentemente ignoradas: "Almost all social norms, though, are frequently ignored. By Krasner's standard, most of social life is "organized hypocrisy." Stop signs, marriage, property, courtesy, honesty among friends, taxation, and equal protection of the laws are "organized hypocrisy". For that matter, so is *Realpolitik*: the norm of pursuing power is frequently ignored in favor of legality, compassion, or furthering the interests of friends or campaign contributors." (DONNELLY, 2005: p. 8). Krasner, da mesma maneira que Donnelly, atribui à soberania a dimensão da autoridade e não do controle, porém, de acordo com Donnelly: "Krasner ultimately refuses to take seriously the fact that infringements of rights are a normal part of social and political life, nationally and internationally." (DONNELLY, 2005: p. 8). Donnelly acredita que Krasner se prenda demasiadamente aos desvios das normas da soberania para caracterizar seu caráter como *hipócrita*. Mais do que isso, devido a esse foco exagerado, Donnelly afirma que Krasner perde de vista a historicidade do princípio da soberania, confundindo, muitas vezes, por conta de sua análise estática, desvios com mudanças reais, tais como as impostas pelo regime global dos direitos humanos, na prática internacional, as quais, segundo Donnelly, são completamente compatíveis com a soberania: "Like all social practices, sovereignty both persists and is transformed over time. But Krasner's work, for all the interesting historical material he presents, is fundamentally ahistorical, even anti-historical. Imposing a static stipulative theoretical model obscures the reality of sovereignty in practice. And a narrow focus on deviations from that model diverts our attention from changes in the pattern of practice over time. Krasner thus misses important transformations in sovereignty -- including, I will argue, those produced by the development of the global human rights regime." (DONNELLY, 2005: p. 9).

concebidos em uma linguagem estatista, ou seja, em concordância com as soberanias nacionais:

> The international human rights obligations of states are solely to their own nationals (and others under their territorial jurisdiction). States have neither a right nor a responsibility to implement or enforce the human rights of foreigners on foreign territory. And international supervision of national human rights practices is extremely restricted (DONNELLY, 2005: p. 9).

Dessa forma, apesar de uma premissa conceitual, de certa maneira, diferente, o autor chega ao argumento recorrente em todos os autores estatalistas: a implementação dos direitos humanos nos territórios nacionais ficou a cargo praticamente exclusivo de seus respectivos Estados e, tendo em vista a ausência de outra estrutura efetivamente garantidora, assim deve permanecer.

De acordo com Donnelly, os mecanismos internacionais, bem como o papel das ONGs são importantes realizações do regime internacional dos direitos humanos. No entanto, segundo ele, exceto o direito de petição individual e o sistema regional europeu[92], a implementação dos direitos humanos nos territórios nacionais ainda estão a cargo de seus respectivos Estados:

> Considerable international monitoring takes place. Numerous human rights treaties require periodic reports to an international committee of experts. With the six principal international human rights treaties having an average of 161 parties, this amounts to a not negligible quantity of formal international scrutiny. National and transnational NGOs assure a surprisingly free flow of information on human rights practices. Some states have made monitoring human rights an integral part of their foreign policy. But with very limited exceptions – primarily weak and rarely used individual complaint mechanisms and a strong system of regional judicial enforcement in Europe – implementation and enforcement are left to states in their own territories (DONNELLY, 2005: p. 9-10).

Conforme Donnelly, a construção estatocêntrica dos direitos humanos não é surpreendente na medida em que a arena internacional permanece sendo majoritariamente dominada por Estados nacionais. Dessa forma, não apenas a política internacional, como também o Direito Internacional tem sua implementação vinculada aos Estados. E é justamente sobre essa estrutura, segundo Donnelly, que os direitos humanos vêm sendo concebidos internacionalmente após a Segunda Guerra Mundial. Para Donnelly, não é factual afirmar que os direitos humanos atualmente operam sem limitações geográficas, já que, segundo ele, a esfera da implementação (que inclui *enforcement* e os remédios legais) permanece sendo reivindicada junto aos Estados: "States still retain final authority –

[92] Vale dizer que isso ocorre não somente no sistema europeu, mas também no sistema interamericano, conforme será visto no último capítulo.

sovereignty – over human rights within their territories. State authority to implement and enforce human rights has neither been lost nor, with the limited exception of Europe, transferred to another actor." (DONNELLY, 2005: p. 10).

Segundo Donnelly, é inegável a ascensão e o fortalecimento da temática dos direitos humanos e de seu regime internacional no pós-Segunda Guerra. A partir deste período, as normas internacionais de direitos humanos passaram a ser muito mais impositivas e, com isso, estabeleceram parâmetros para o comportamento dos Estados, os quais, por sua vez, passaram a ter maiores dificuldades, especialmente no pós-Guerra Fria, na apelação aos direitos da soberania para desrespeitar os direitos humanos:

> Today, […] states can no longer claim sovereign rights to violate human rights. Authoritative international human rights norms require certain kinds of behavior and prohibit others. […] The considerable normative power of the global human rights regime has dramatically facilitated the work of human rights advocacy, both by altering domestic conceptions of legitimacy and by opening multiple avenues of international and transnational support (DONNELLY, 2005: p. 11).

Apesar dessa reconhecida mudança no panorama internacional pós-1945, Donnelly, a partir de seu esforço analítico, diverge do normativismo das concepções globalistas. Segundo Donnelly, o fortalecimento normativo dos direitos humanos ainda é acompanhado por uma deficiência procedimental derivada da ausência de uma autoridade para refrear violações e abusos de direitos humanos. Dessa maneira, de acordo com o autor, a autoridade decisiva, isto é, a autoridade soberana, ainda repousa nos Estados: "Normative strength, however, is matched by procedural weakness. The international community lacks the authority to stop even gross and systematic violations, except in the case of genocide. Final authority – sovereignty – still resides with states." (DONNELLY, 2005: p. 11).

O argumento de Donnelly assim se constrói: desde a fundação do Estado moderno em 1648, a soberania é limitada, seja pelas regras do direito natural (séculos XVII e XVIII), seja pelos padrões civilizacionais para o gozo da participação igualitária na esfera internacional (século XIX). Essa limitação, segundo Donnelly, reduz o espaço de ação devido à introdução da exigência de legitimidade, porém, não submete o Estado a uma autoridade legal e política superior. É justamente esta a forma pela qual o autor enxerga as limitações impostas pelo regime global dos direitos humanos: elas restringem o espaço de ação dos Estados enquanto referencial de legitimidade, mas não submetem efetivamente os Estados a uma autoridade superior, o que leva Donnelly a defender a existência de uma relação interna entre o regime internacional dos direitos humanos e a soberania, assentada na territorialidade do Estado:

> There is nothing unusual in the idea that sovereigns have international obligations over which they have little or no direct control. Today, in addition to international human rights norms, states, largely irrespective of their will, are bound by the norms of customary international law, obligations *erga omnes*, and *jus cogens*. *So long as international obligations do not subordinate states to a higher authority -- and they clearly do not in the case of the global human rights regime -- they are completely compatible with full sovereignty*. Supremacy means that one is subject to no higher authority, not that one's authority is absolute and unlimited (DONNELLY, 2005: p. 12. Grifo nosso).

Pode-se dizer que para Donnelly há uma relação de mútua influência e de mútua modificação entre direitos humanos e soberania estatal. Para Donnelly, a soberania é um conceito historicamente construído e, como tal, os entendimentos acerca dela também são historicamente cambiantes. Dessa forma, Donnelly vê os direitos humanos como uma grande força modificadora do entendimento atual sobre a soberania, já que os direitos humanos foram crescentemente incorporados no direito e na política internacionais. Da mesma maneira, Donnelly concebe os direitos humanos como conceito mutável, o que, segundo ele, permite dizer que também o entendimento atual acerca desses direitos foi modificado pela sua articulação à soberania estatal, tendo como principal exemplo a implementação eminentemente nacional dos direitos humanos[93]:

> Sovereignty is always changing, as states, individually and collectively, grapple with new problems and opportunities, pursue new interests, elaborate new norms, and learn from their past practices. Transformations of sovereignty reflect a process of articulating new norms, and new understandings of old norms, into the framework of international law and politics. Over the past half century, human rights have been widely, and increasingly deeply, incorporated into the practices of international law and politics, and thus insinuated into our understanding of sovereignty. No less importantly, though, sovereignty has been insinuated into our understandings of internationally recognized human rights. Implementation lies ultimately with sovereign states. The politics of international human rights still is largely about influencing sovereign states (DONNELLY, 2005: p. 12).

Uma efetiva perda da soberania frente os direitos humanos, segundo Donnelly, exigiria que uma gama de questões políticas importantes envolvendo a implementação desses direitos fosse retirada da autoridade do Estado. Porém, segundo ele, isso não vem sendo diagnosticado teórica e praticamente, uma vez que, conforme o autor, isso não vem ocorrendo nem em esfera global e tampouco em esfera regional:

---

[93] Donnelly interpreta o combate ao genocídio como uma das poucas manifestações de efetiva perda de soberania, uma vez que a ocorrência de um genocídio possibilita a intervenção multilateral, desde que autorizada pelo Conselho de Segurança, retirando a implementação dos direitos humanos da esfera nacional. Porém, segundo ele, essa mudança não implica dizer que está ocorrendo mudanças mais amplas na soberania (DONNELLY, 2005).

> International enforcement of even a substantial segment of internationally recognized human rights would indeed represent a fundamental transformation of our sovereignty practices. Removing such a wide range of politically central issues from the authority of states would represent a substantial loss of sovereignty. But there is no evidence of widespread acceptance in theory, let alone in practice, of a right to armed intervention for violations of […] human rights. There is not even evidence in the past decade of significant strengthening of regional or global human rights institutions (DONNELLY, 2005: p. 12).

Nesse sentido, Donnelly afirma que as reivindicações amparadas na soberania por um Estado comprometido com os direitos humanos, ao contrário do que afirmam os globalistas, são ainda formuladas e concretizadas, apesar da relutância da comunidade internacional:

> It simply is not true that a strong claim of sovereignty by a state that is committing human rights abuses will not be respected by the international community. For all human rights other than genocide – that is, to repeat, for virtually all human rights – states still retain ultimate enforcement authority. They can and do advance strong claims of sovereignty. And those claims are accepted, however reluctantly, by other states and the international community (DONNELLY, 2005: p. 12).

Demonstrando sua convicção na existência dessa relação interna entre soberania vestfaliana e direitos humanos, Donnelly, divergindo de grande parte dos argumentos globalistas e dos teóricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, atribui os avanços dos direitos humanos atualmente não à oposição à soberania estatal, mas justamente à incorporação dos direitos humanos no entendimento atual acerca da soberania: "The global human rights situation today, although by no means good, is significantly less bad than it has been, in some measure because of the way in which human rights have become incorporated into our understandings of state sovereignty." (DONNELLY, 2005: p. 15).

Como dito no início do capítulo, as discussões aqui expostas acerca da soberania estatal não dizem respeito apenas ao plano material objetivo, mas também ao plano valorativo, ou seja, preocupa-se aqui com a situação contemporânea da soberania enquanto valor frente os direitos humanos. Nesse sentido, debatendo com as interpretações globalistas, a serem vistas na próxima seção, Donnelly diz que a maioria dos Estados, mas também a maioria dos cidadãos não estão dispostos a ceder a soberania para outros atores, mesmo em nome dos direitos humanos. Donnelly afirma que isso ocorre porque se valoriza os direitos humanos, porém, também se valoriza a soberania e o Estado. Sendo assim, os cidadãos e os Estados parecem preferir, segundo o autor, não subordinar a soberania aos direitos humanos, mas sim matizá-la através desses direitos. Tal raciocínio permite Donnelly concluir que os direitos humanos não desafiam a soberania estatal atualmente, mas ao contrário, se incorporam a ela:

> For all the (amply justified) complaints about the current system of national implementation of international human rights, only a small minority of citizens, and few if any states, are willing to transfer final authority to other actors over the wide range of important and sensitive issues covered by internationally recognized human rights. People, states, and the society of states increasingly value human rights. But they also value states and sovereignty. In the end, they seem satisfied to leave sovereignty tempered and modestly humanized by, but in no serious way subordinated to or eroded by, human rights. This has left human rights not a challenger to but deeply embedded within state sovereignty (DONNELLY, 2005: p. 15-16).

Deve-se ter em mente que esta argumentação de Donnelly não é antagônica às outras argumentações estatalistas. Dentro das concepções estatalistas, todos os autores reconhecem, em meio à tensão entre os dois elementos, a vinculação entre a soberania e a implementação dos direitos humanos. Por outro lado, apesar do reconhecimento dessa mútua e complexa articulação entre soberania e direitos humanos, os autores estatalistas enxergam as mudanças impostas pelos direitos humanos à soberania vestfaliana (no pós-Segunda Guerra e principalmente no pós-Guerra Fria) e as limitações impostas por esta àqueles direitos como indícios da relação tensa entre direitos humanos e soberania vestfaliana. É justamente aí que reside a peculiaridade da argumentação de Donnelly frente os outros autores estatalistas. Segundo o autor, os direitos humanos impõem restrições ao exercício da soberania vestfaliana e vice-versa, contudo, isso não deve ser visto como um simples tensionamento entre as duas coisas, já que, segundo ele, elas mantêm uma relação interna assentada na territorialidade do Estado. Donnelly explica, como pôde ser visto logo acima, essa relação, o que caracteriza sua concepção de direitos humanos como estatalista, justamente através da constatação da necessidade de implementação nacional de tais direitos.

É justamente porque os estatalistas ligam a efetividade dos direitos humanos a sua implementação nacional, que vêem, como por exemplo Hurrell, a efetividade das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos na sua incorporação às legislações nacionais. Nesse sentido, as normas internacionais devem ser minimamente compatíveis com as normas estatais. A partir da visão de Hurrell, o Direito Internacional dos Direitos Humanos teria força, mas apenas, portanto, enquanto fonte do Direito Internacional (HURRELL, 1993). Porém, para Hurrell, diferindo de Krasner conforme visto acima, os pontos fracos do regime internacional dos direitos humanos não decorrem necessariamente da ausência de poder

coercitivo, mas do fato das pressões externas[94] a ele também terem alcance limitado (HURRELL, 1999).

A expansão da agenda dos direitos humanos, conforme Hurrell, deu-se no pós-Segunda Guerra (com a Declaração Universal, com os Pactos de 1966, e com o despontar dos direitos de terceira geração), mas realmente ganhou força a partir do final da Guerra Fria. Essa expansão decorreu de várias pressões, não apenas externas, mas também vindas do próprio sistema internacional de direitos humanos. Segundo o autor, a despeito de ter nascido atrelado ao poder e aos interesses dos EUA e das potências ocidentais, o regime internacional dos direitos humanos acabou se tornando uma plataforma institucional e uma ferramenta normativa disponível não só para Estados mais fracos, mas também para atores não-estatais. Com isso, os espaços de discussão foram remodelados, tal como surgiram novas expressões para os direitos humanos[95].

> One set of pressures for this expansion comes from *within* the human rights system. Although its origins were intimately bound up with the power, interests and values of the US and other Western states in the immediate postwar period, once created, the human rights regime provided both institutional platforms and normative handholds for weaker actors (both states and non-state groups) to press their interests. […] State control over this process has been diluted and a degree of political space has been created for the elaboration and promotion of a new range of rights […] (HURRELL, 1999: p. 278).

Por outro lado, Hurrell não vê como proveitosa as pressões exercidas externamente ao sistema internacional de direitos humanos, principalmente a relação entre a difusão dos direitos humanos e a projeção expansiva dos princípios liberais. Em termos teóricos, o autor destaca a relação não automática entre democracia política e desenvolvimento econômico

---

[94] Hurrell não vê de forma absolutamente positiva a relação entre direitos humanos e outros objetivos, pois, segundo ele, isso acaba por criar pressões externas ao sistema internacional de direitos. Uma das pressões, de acordo com o autor, foi a defesa, principalmente a partir dos anos setenta, da vinculação entre os direitos humanos e a promoção da democracia. Esse fenômeno decorreu em grande parte, conforme Hurrell, da vinculação promovida pela política externa dos EUA entre democracia, direitos humanos e boa governança, porém, segundo o autor, essa alteração possuiu um caráter muito mais político do que moral. Além disso, a onda de democratização vivida no sul da Europa e nos países em desenvolvimento nos anos setenta e oitenta, juntamente com o declínio da Europa oriental e da URSS foram fatores determinantes para a vinculação entre direitos humanos e democracia no plano internacional. Uma pressão adicional foi exercida, segundo Hurrell, pela ascensão, nos anos setenta, do discurso de vinculação entre liberalização política e economia de mercado, as quais, de acordo com os defensores dessa visão, gerariam um processo autossustentado de desenvolvimento e modernização: "The expansion of the human rights agenda reflects, therefore, both the changing political context and substantive and important arguments about the linkages between different classes of human rights and between human rights, political democracy and the operation of markets" (HURRELL, 1999: p. 280).

[95] "[...] embora possa ser correta a afirmação de que o caráter da ordem legal reflete padrões do poder hegemônico e o interesse das grandes potências, também é correto afirmar que controlar uma ordem legal cada vez mais complexa e pluralista é bem mais difícil hoje que há cem anos, quando o direito internacional era feito pelas grandes potências imperiais e para elas." (HURRELL, 2005: p. 48).

demonstrada pelo modelo asiático, argumento colocado pelos propagadores dos "Valores Asiáticos", como poderá ser visto no próximo capítulo. Além disso, ressalta a própria tensão entre direitos humanos e democracia, uma vez que por meios democráticos produzem-se, muitas vezes, maiorias étnicas intolerantes. O segundo problema em relacionar a expansão da agenda dos direitos humanos com a promoção dos princípios liberais, segundo Hurrell, é o estabelecimento de uma linha divisória (moral) entre promover e prevenir violações de direitos humanos, e procurar ditar as formas de organização das sociedades e determinar suas prioridades e valores[96], já que, na visão do autor, transpondo-se essa linha, os próprios princípios liberais vêem-se condicionados[97]. Isso fica claro em sua argumentação: "But if external involvement is extended beyond this into the detailed ways in which policies are chosen and implemented, then central liberal principles of representation, of accountability, of pluralism and the respect for diversity will be undermined." (HURRELL, 1999: p. 281).

Hurrell, demonstrando a nuance existente dentro das concepções estatalistas, vê a relação entre direitos humanos e soberania estatal de maneira um tanto diferente da visão de Krasner. Segundo Hurrell, a estrutura da sociedade internacional, isto é, do padrão de relacionamento interestatal, não é plenamente adequada para a promoção dos direitos humanos, pois atribui aos indivíduos e aos atores não-estatais apenas um papel secundário quando comparado ao Estado. Essa marginalização, segundo ele, decorre das fundações normativas dessa sociedade, quais sejam, o reconhecimento mútuo da soberania entre os Estados assim como o princípio da não intervenção. Contudo, segundo o autor, esta estrutura começou a sofrer modificações no pós-Segunda Guerra, mais notadamente no pós-Guerra Fria, período em que:

---

[96] Segundo Hurrell, a simultaneidade entre a expansão da agenda de direitos humanos e a promoção de valores liberais também reforça as divisões internas da sociedade internacional em diferentes categorias de Estados. Como em algumas regiões a sociedade internacional se adensou mais do que em outras, naturalmente produziu-se a lógica dos incluídos e excluídos. O fundo dessa questão, na verdade, de acordo com o autor, está na discussão acerca da existência e do tamanho dos limites da sociedade internacional. Portanto, o debate acerca da relação entre soberania e direitos humanos, segundo Hurrell, remete a uma longa discussão ocidental, qual seja, de um lado a longa tradição de doutrinas e idéias que se assentam nos princípios da exclusividade, baseado no ser cristão, no ser europeu e no ser civilizado; do outro, o pensamento também ocidental que mantém e se articula pela crença na existência de uma comunidade universal da humanidade (HURRELL, 1999).

[97] Segundo Crawford e Marks, na década de noventa, a democracia se estabeleceu como um direito humano, inclusive sendo encampada como tal pela própria ONU. A partir daí, segundo os autores, poderia se dizer que a democracia vem se constituindo como uma condição normativa do direito internacional, ou pelo menos um critério chave para legitimidade dos governos. Por outro lado, Crawford e Marks lembram que outros autores alertam para os perigos e até para a "indesejabilidade" dessa situação, uma vez que o estabelecimento da democracia como critério de legitimidade no direito internacional dividiria o mundo em dois pólos, abrindo-se a possibilidade para um neocolonialismo: "Since the norm of democratic governance would operate by exclusion (restricting the scope of legitimate actors rather than empowering substitutes in their place), it raises difficulties for the postulated universality of international law." (CRAWFORD; MARKS, 1998: p. 78-79).

> The normative ambitions of international society continue expand as co-operation has come increasingly to involve the creation of rules that affect very deeply the domestic structures and organisation of states, that invest individuals and groups within states with rights and duties, and that seek to embody some notion of a common good (human rights, democratisation, the environment, the construction of more elaborate and intrusive interstate security orders). The hugely increased normative ambitions of international society are nowhere more visible than in the field of human rights […] (HURRELL, 1999: p. 277).

Apesar dessas nuances, Hurrell, demonstrando sua proximidade às concepções estatalistas, afirma que o regime internacional gera uma estabilidade que induz o hábito de obediência às normas, as quais, com o tempo, adquirem caráter obrigatório. Assim, as normas dos regimes internacionais, para o autor, desencadeiam processos relativamente autônomos em relação aos interesses imediatos dos Estados. Porém, de certa forma convergindo com Krasner, Hurrell leva em conta o estabelecimento de limites aos regimes internacionais pelos Estados mais relevantes do sistema internacional.

Para Forsythe, tal como para Hurrell, a própria natureza das relações internacionais, bem como o papel da soberania estatal, isto é, as origens fundacionais e normativas do sistema internacional, explicam a condição da permanência da tensão entre a lógica da soberania e dos interesses finalistas nas políticas externas dos Estados perante a introdução dos direitos humanos como referencial:

> The operation of the principle of state sovereignty meant that any given state might chart its own independent course, based on its own perceived interests, rather than support a general policy in the name of human rights. […] It was the nature of the international relations, and its rule of state sovereignty, that gave rise to this persistent condition (FORSYTHE, 2000: p. 8-9).

De acordo com Koerner, os regimes internacionais podem ser interpretados a partir de um enfoque estatalista, que se difere da abordagem do Realismo em Relações Internacionais, por dar importância aos benefícios mútuos dos Estados frutos da cooperação, mas também se diferencia do globalismo, por condicionar o desenvolvimento e a continuidade dessa cooperação aos Estados soberanos e seus interesses:

> A teoria dos regimes [...] coloca questões normativas nas relações internacionais e aposta no adensamento progressivo das normas de direito internacional advindas dos ganhos mútuos dos Estados. Com isso afasta a objeção realista à enunciação de um direito internacional dos direitos humanos, embora ainda permaneçam questões sensíveis quanto às relações entre a ordem interestatal e os Estados (KOERNER, 2002: p. 98).

Segundo Hurrell, o pós-Guerra Fria caracterizou-se pela ascensão de uma tendência de imposição, ou pelo menos, pelo forte anseio por maior efetividade das normas da

sociedade internacional. Isso se refletiu também no campo dos direitos humanos. *Sistemas ou mecanismos leves* (*soft systems*) de implementação dos direitos humanos, nos quais se incluem exposição da reputação, constrangimento, confecção de tratados, formação de grupos de trabalho temáticos, análises de relatórios, etc, levaram a desenvolvimentos positivos na área. Segundo Hurrell, o crescimento do número de países sujeitos a monitoramento internacional, a maior desvinculação do campo dos direitos humanos das pressões políticas (inclusive dentro da ONU) e a expansão na disponibilidade de informações acerca das situações de direitos humanos no mundo (devido também à atuação de ONGs) demonstram o avanço propiciado por aqueles mecanismos.

No entanto, segundo o autor, a despeito da possibilidade de autonomia do regime internacional dos direitos humanos, os Estados, principalmente os poderosos[98], continuam a afirmar suas soberanias (defendendo seus poderes de jurisdição exclusiva em seus territórios) e, com isso, dificultam o desenvolvimento dos procedimentos de direitos humanos, questão que se fez presente em Viena e que poderá ser observada pormenorizadamente no próximo capítulo:

> It is, of course, very clear that governments have sought to preserve their dominant position, to maintain control over the implementation procedures and to restrict the scope for individual action. It is equally clear just how difficult it has been to insulate the system from cross-cutting foreign policy goals and the ability of major powers to exempt themselves from scrutiny (HURRELL, 1999: p. 283).

Desse raciocínio de Hurrell pode-se depreender a ambivalência da relação entre direitos humanos e soberania estatal que perpassa sua argumentação. Isso porque ao mesmo tempo em que a soberania se associa aos direitos humanos na elaboração e manutenção dos *soft systems*, ela produz um tensionamento diante das tentativas de maiores avanços do regime internacional dos direitos humanos.

Nesse sentido, o autor reconhece que muitos Estados têm cooperado muito pouco com a proteção internacional dos direitos humanos e, mais do que isso, têm representado mal os clamores e os interesses de seus próprios cidadãos. Portanto, neste sentido Hurrell é favorável à promoção e proteção universal dos direitos humanos. Contudo, o próprio autor vê na afirmação do universalismo como resposta a isso um paradoxo. Segundo ele, corre-se o

---

[98] De acordo com Brown, o regime de direitos humanos não tem *enforcement* porque os Estados envolvidos (EUA, por exemplo) não desejam realmente verem os direitos humanos impostos a eles. Com isso, conforme o autor, pode-se dizer que o *enforcement* do regime internacional dos direitos humanos, na realidade, é determinado pelas políticas externas das grandes potências, as quais, em geral, dão pouca prioridade para as questões de direitos humanos: "The result of these factors has been that enforcement of human rights by the international community is determined, in practice, by the foreign-policy imperatives of the major powers; on the whole, these imperatives give a relatively low priority to issues of human rights." (BROWN, 1999: p. 115).

risco de se reforçar o poder e os valores dos Estados mais poderosos do sistema, fomentando uma hierarquia internacional:

> The paradox of universalism is that the successful promotion of "universal" or "global" values will often depend on the willingness of particularly powerful states to promote them and that their successful promotion can all too easily work to reinforce the already marked inequality of power and status (HURRELL, 1999: p. 291).

Conforme se afirmou anteriormente, as concepções estatalistas não negam ou desqualificam a preocupação internacional com os direitos humanos, ao contrário, reconhecem sua desiderabilidade. Porém, diferentemente do eixo globalista, condicionam a efetividade de arranjos de cooperação ao consentimento do Estado. Segundo Koerner:

> A concepção estatalista considera fortemente demarcados os limites entre a ordem jurídica internacional e a dos Estados nacionais. Os direitos humanos podem ter caráter moral ou, no máximo, quase-jurídico. [...] Não se exclui a legitimidade da preocupação internacional com a promoção dos direitos humanos, que pode se transformar em programas de cooperação. Mas a adesão a esses programas deve ser voluntária pelos Estados, como resposta a críticas e sugestões formuladas pelas instituições multilaterais ou a opinião pública internacional (KOERNER, 2002: p. 98).

Dessa maneira, para os autores estatalistas, as normas internacionais de direitos humanos só adquiririam força realmente vinculante ao adentrarem a constituição nacional na forma de direitos fundamentais[99], argumento que passa, de certa maneira, por todos os autores aglutinados em torno das concepções estatalistas. Ou seja, daí pode-se afirmar que para tais autores, a interpretação e, mais do que isso, a implementação dos direitos humanos seriam funções muito mais dos sistemas políticos nacionais do que de iniciativas internacionais, transnacionais, regionais ou bilaterais.

> International action has had, and continues to have, a significant impact on the fate of human rights, but its role is ultimately subsidiary. The fate of human rights – their implementation, abridgement, protection, violation, enforcement, denial, or enjoyment – is largely a matter of national, not international, action. This implies a further particularity in the way international norms are put into practice (DONNELLY, 2003a: p. 250).

Hurrell demonstra tal posição ao explicar os avanços e objetivos do sistema de direitos humanos no mundo. O traço estatalista aparece ao dar destaque para o papel das

[99] Segundo Koerner, no estatalismo: "O direito internacional dos direitos humanos só deve ter efetividade jurídica se for incorporado à legislação nacional." (KOERNER, 2002: p. 91). Mertus, analisando o processo de formulação e implementação da política externa em direitos humanos dos EUA, defende uma infusão das normas internacionais de direitos humanos junto ao direito e à política nacionais e às comunidades locais norte-americanas de maneira a estimular uma maior participação no desenvolvimento e imposição dos direitos humanos, tanto nacionalmente (EUA), quanto internacionalmente (MERTUS, 2005).

normas internacionais de direitos humanos enquanto indutoras do processo de internalização delas mesmas no sistema político-legal estatal.

> On one level, the system seeks to protect human rights through the mobilisation of shame and by increasing the costs to a state's reputation [...] At another, and probably more important level, there is the role of international norms in strengthening and empowering groups struggling domestically – both legally and politically, and in creating both material incentives and normative pressures for *the internalization of such norms into domestic legal and political systems* (HURRELL, 1999: p. 283. Grifo nosso).

Donnelly vê como inviável a efetividade a longo prazo dos tratados e pactos de direitos humanos por, segundo ele, não existir uma entidade política global com poder suficiente para obrigar o cumprimento e, assim, constranger e desmotivar as violações. Isto porque, de acordo com o autor, os direitos humanos se caracterizam por serem direitos de caráter moral que têm sua implementação ligada à alçada quase exclusiva dos Estados, cuja condição soberana, tal como os direitos humanos, constitui princípio da sociedade internacional (DONNELLY, 1999).

> In discussing international norms, it is essential to recall that, in addition to human rights, sovereignty and non-intervention are vital norms of international society. All states, in fact, have a deeper and more enthusiastic commitment to sovereignty than to human rights. […] But the centrality of sovereignty to all states should not obscure the fact that they have very different understandings of its appropriate scope and implications, which reflect relatively nationalist or internationalist self-images (DONNELLY, 2000: p. 318-319).

Segundo Dunne e Wheeler e conforme já pôde ser observado, a relação entre soberania e direitos humanos no regime internacional dos direitos humanos vem ocupando posição central nas preocupações de Donnelly. Na descrição dos autores pode-se detectar a característica estatalista das concepções de Donnelly, uma vez que para ele o desafio atual do regime internacional dos direitos humanos é a eliminação da lacuna entre a normatização internacional e o efetivo cumprimento e comprometimento dos Estados:

> Donnelly recognises that states do not always uphold these standards [basic rights]. Individual claim human rights against their state because states are the only bearers of correlative duties, but they frequently fail to fulfill these duties. It is this discrepancy between the human rights commitments of states and their actual practices which Donnelly sees as the central *problématique* of the contemporary human rights regime. The challenge then is to close the gap between the standard embodied in the regime and states' compliance with it (DUNNE; WHEELER, 1999: p. 8).

Nesse sentido, segundo Donnelly, portanto, os direitos humanos são direitos internacionalmente reconhecidos, mas com implementação quase que completamente vinculada à lógica nacional dos Estados soberanos[100]:

> The global human rights regime relies on national implementation of internationally recognized human rights. Norm creation has been internationalized. Enforcement of authoritative international human rights norms, however, is left almost entirely to sovereign states. The few and limited exceptions—most notably genocide, crimes against humanity, certain war crimes, and perhaps torture and arbitrary execution—only underscore the almost complete sovereign authority of states to implement human rights in their territories as they see fit (DONNELLY, 2007: p. 283).

Donnelly argumenta, remetendo-se neste ponto ao mesmo corte estatalista de que se vale Krasner, que a abertura à sociedade internacional está muito mais ligada a valores nacionais (e suas auto-imagens) do que ao próprio conteúdo das normas (e práticas) internacionais de direitos humanos. Neste ponto observa-se, diferentemente dos autores globalistas, que para Donnelly[101] a abertura a comprometimentos e vínculos externos está muito mais condicionada a variáveis internas, qual seja, o consentimento do Estado (princípio central da soberania) do que a variáveis externas – como querem os globalistas e também em menor medida Hurrell – sobre as quais os Estados (e suas respectivas soberanias) deteriam pouco ou nenhum controle.

> The global human rights regime is largely a system of national implementation of international human rights norms. [...] International human rights policies are (at most) one part of national foreign policies, which all states consider to be driven primarily by the pursuit of the *national* interest. Therefore, unless we implausibly assume that international human rights take priority over all other national interests, human rights must sometimes be sacrificed to other interests and values (DONNELLY, 2000: p. 320-321).

Porém, segundo o mesmo autor, a análise do comportamento e da postura atual dos Estados em relação aos padrões internacionais de direitos humanos, quando comparados aos

---

[100] Krasner partilha da mesma opinião: "Durante la mayor parte del periodo de posguerra, no se ha dado una relación empírica estrecha entre el número de acuerdos sobre derechos humanos firmados por un Estado y la manera en que dicho Estado cumple tales derechos." (KRASNER, 2001: p. 177).

[101] Para Donnelly, internacionalismo não é sinônimo de cosmopolitismo. Segundo ele, não existe atualmente nenhum Estado que se comporte no padrão cosmopolita em relação aos direitos humanos. Segundo Forsythe: "It is frequently difficult to sell a purely altruistic foreign policy to many taxpayers at home, who demand or expect some expedient return." (FORSYTHE, 2000: p. 16). De acordo com Donnelly, a centralidade persistente das identidades nacionais (e subnacionais) exclui uma auto-imagem mais profundamente cosmopolita em todos os Estados atualmente. Donnelly propõe um modelo de análise para as escolhas e as posturas dos Estados em relação aos direitos humanos a partir da característica da identidade nacional. Em um extremo haveria a "identidade nacionalista", ou seja, aquela que nega qualquer similaridade entre os nacionais e os estrangeiros, e no outro, a "identidade cosmopolita", aquela que nega qualquer significância moral e política do nacional (DONNELLY, 2000).

comportamentos e posturas de décadas anteriores, demonstra uma tendência de maior aceitação e difusão internacional dos direitos humanos, processo sob o qual a Conferência de Viena pode ter tido grande importância, conforme será visto no próximo capítulo: "This is another way of noting that human rights have become a much less controversial and more firmly established subject on international agendas." (DONNELLY, 2000: p. 320). Entretanto, Donnelly afirma haver um limite à questão da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, inclusive aprovada em Viena:

> Foreign states are free to raise human rights violations as an issue of concern but have no authority to implement or enforce human rights within another state's sovereign jurisdiction. The implementation and enforcement of universally held human rights thus is extremely relative, largely a function of where one has the (good or bad) fortune to live (DONNELLY, 2007: p. 283).

Deve-se ter em conta que ao falar do Estado, o estatalismo, na maioria de suas formulações, ressalta a necessidade de haver um Estado democrático de direito. Dessa maneira, o Estado representaria então a estrutura protetora dos indivíduos e da própria democracia, tendo em vista os desequilíbrios e desigualdades econômicas, políticas e sociais (DONNELLY, 1998). É importante isso ser colocado para que se diferencie o estatalismo enquanto eixo teórico do estudo sobre direitos humanos do Realismo nas Relações Internacionais. Já que ao construir o argumento a partir da concepção democrática de direito, a defesa da implementação dos direitos humanos pelos Estados, propagada pelo estatalismo, diferencia-se do Realismo enquanto abordagem de Relações Internacionais. Sendo assim, o estatalismo afirma que:

> A implementação dos direitos humanos pelos Estados apresentaria assim vantagens [...] Os Estados teriam mais legitimidade e capacidade para a realização de tal tarefa. Eles ainda são os agentes políticos mais próximos dos destinatários tanto em termos institucionais como culturais e, com isso, são os mais capazes de implementar uma agenda ampla de direitos humanos, sem os problemas da alternativa do globalismo como a seletividade, baixa capacidade e etnocentrismo (KOERNER, 2002: p. 99-100).

Hurrell, neste sentido, demonstrando novamente a desiderabilidade dos estatalistas frente o projeto dos direitos humanos, defende que se abandone ou pelo menos se minimize as discussões, no âmbito interestatal, acerca das fundações filosóficas dos direitos humanos, e que se foque na construção de um consenso político-moral prático a partir das práticas dos Estados:

> A better answer is to eschew or at least downplay concern with foundations, to accept that values and conceptions of rights will remain imperfectly grounded, but to build on and develop the human rights culture

> and community that has evolved in practice – the element of consensus visible in the actual practice of states. Although its philosophical foundations will remain contested, this practical consensus is politically powerful and morally meaningful (HURRELL, 1999: p. 299).

Segundo Donnelly, praticamente todos os Estados no pós-Guerra Fria incluem o respeito aos direitos humanos internacionais como parte da sua auto-imagem nacional e como um objetivo de política externa, porém poucos fazem esforços no sentido de condicionar outros interesses de política externa em nome dos direitos humanos[102] (DONNELLY, 2000).

> Many states in the post-Cold War world include respect for internationally recognized human rights as part of their national self-images and as an objective in their foreign polices. Few, however, make more than occasional, modest sacrifices of other foreign policy interests in the name of human rights […] Nonetheless, although in the late 1990s more and more states talk about human rights, probably with greater sincerity than in the past, few consistently do much more. And no state places human rights at the top of its agenda. In few are international human rights even near the top (DONNELLY, 2000: p. 310-311).

Entretanto, segundo o próprio autor, os direitos humanos, ao contrário do que afirmam os realistas, condicionam e têm seu peso enquanto matéria de interesse moral, a despeito de muitas vezes não serem o interesse prioritário. Donnelly constrói uma relação entre interesse nacional (vindo do Realismo) e direitos humanos. Segundo o autor, o interesse nacional não é dado simplesmente por fatores objetivos, mas também por idéias e valores (moral), isto é, para o autor a crescente difusão e aceitação dos direitos humanos no pós-Guerra Fria (que podem ter sido influenciadas pela Conferência de Viena) faz com que esses direitos estejam presentes tanto na formulação do interesse nacional como na própria concepção de auto-imagem de um país. Ele afirma que o fato de um interesse ser limitado e ter um efeito limitado não o desqualifica enquanto interesse, o qual é levado em conta, ainda que marginalmente, e pode, muitas vezes, influenciar no processo decisório ou na formulação da política externa de um país.

---

[102] Segundo Donnelly, os direitos humanos se difundiram indubitavelmente com o fim da Guerra Fria e ganharam grande proeminência nas agendas de política externa de muitos países, mas ainda em poucos a pauta direitos humanos está no topo das prioridades: "Human rights have a greater prominence in the contemporary foreign policy of more states than at any other time in the past. The end of the Cold War has removed, or at least moderated, many impediments to more effective international human rights policies. But, while international human rights are working their way up the foreign policy agendas of a growing number of states, in few if any have they come even close to the top." (DONNELLY, 2000: p. 331). Tratando da questão da difusão dos direitos humanos no pós-Guerra Fria, Reis afirma que alguns autores, como Bobbio, Piovesan e Comparato, vêem a ascensão do indivíduo e a formação de redes transnacionais como o embrião de uma sociedade civil global, a qual teria suas bases no regime internacional dos direitos humanos. Outros, como Donnelly, acreditam que os direitos humanos se tornaram uma idéia política hegemônica no século XX, e, como tal, tornaram-se o parâmetro de legitimidade da atuação de um Estado, porém, isso não significa que todos os Estados se comprometeram igualmente com a garantia dos direitos humanos (REIS, 2006b).

> Hard as it may be for realists to comprehend, states sometimes find it important to stand up for what they value, independent of any other pressures or expected impact, at home or abroad. Such symbolic acts of "witness" – acting out of respect for and to give voice to one's values – may influence the international normative environment, have a long-run impact on the target (or another) state's human rights practices, or sustain a desirable pattern of foreign policy practice. But even if they do not, they may be demanded for their own sake. […] We cannot understand many international human rights initiatives without considering the fact that they are perceived as morally desirable, perhaps even demanded. As we have seen, states are much more likely to "do the right thing" when the costs are low or other interests provide additional incentives. Nonetheless, international human rights initiatives occasionally are undertaken primarily because they are right. And even when self-interest is a large part of the motivation, international human rights initiatives often do reflect a solidaristic identification with the rights or well-being of foreigners (DONNELLY, 2000: p. 327).

Pode-se dizer que para Donnelly, os direitos humanos, apesar de não serem um interesse material, como segurança ou economia, também se constituem como interesse e, como tal, além de se constituírem como condição de legitimidade da autoridade estatal, fazem parte do cálculo na formulação de políticas de um Estado.

> Realists, who still dominate the intellectual and policy-making mainstream in most countries, properly emphasize the characteristic unwillingness of states to sacrifice material interests. Nonetheless, the fact that human rights are a bounded or secondary interest makes that interest no less real than those with higher priority. If the impact of limited interests is limited, that is still an impact. Even where human rights do not decisively tip the decision-making balance, they still may have some weight. And when a decision does hang in the balance, even the small additional weight of human rights consideration mat prove to be decisive in determining national policy (DONNELLY, 2000: p. 310).

O argumento central de Donnelly é que, a partir do fim da Guerra Fria, os direitos humanos caracterizam-se por um real progresso e um maior impacto, ainda que limitados, nos Estados. Ou seja, ele produz um argumento que o aproxima da concepção estatalista (matizando o alcance efetivo da difusão dos direitos humanos por conta da tensão perante a soberania estatal) mas que se contrapõe ao Realismo (ao considerar os direitos humanos enquanto linguagem e enquanto referencial de legitimidade internacional).

Nessa passagem fica clara sua contraposição ao realismo[103]:

> Human rights today have become firmly entrenched on the foreign policy agendas of many, perhaps even most, states. The clear influence of human rights norms and values, as well as the importance that states give to verbal

[103] Segundo Donnelly, atualmente a maioria dos interesses nacionais dos Estados incluem uma dimensão moral, na qual se inserem os direitos humanos. Dessa maneira, a tarefa do formulador de política externa, ao contrário do que dizem os realistas, deve ser balancear interesses concorrentes, inclusive interesses morais (DONNELLY, 2007).

> and symbolic dimensions of foreign policy, suggest further limitations in realist theories. Many states simply do not define their national interests entirely in terms of power, or even material interests (DONNELLY, 2000: p. 311).

Donnelly acredita que os direitos humanos estão sempre abaixo dos interesses de segurança em política externa e, na maioria das vezes, abaixo também dos interesses econômicos. Ou seja, para ele apesar de toda gama de meios disponíveis para a formulação de política externa em direitos humanos dos Estados, o meio escolhido, na maior parte dos casos, é o meio simbólico ou verbal, uma vez que este atrapalha muito menos do que os outros a consecução dos interesses de segurança e econômicos. Brown[104] também aponta a característica preponderantemente verbal do regime internacional dos direitos humanos:

> It is clear that although the human rights regime is ever more elaborate in the demands it makes upon states, its actual influence on the conduct of states in their treatment of their own nationals is, if not minimal, at least not very extensive. It may be that the international protection of human rights has become a 'settled norm' of international society in the sense that states virtually never acknowledge that they are deliberately breaking internationally established standards, but this tribute that vice pays to virtue can be little comfort to those who should prefer actual compliance to verbal assent (BROWN, 1999: p. 115).

Apesar disso, Donnelly reconhece a difusão quase universal do debate sobre direitos humanos, hipótese posta em discussão neste trabalho, e da própria pauta direitos humanos ao longo da maioria das políticas externas dos Estados atualmente:

> In summary, we can say that international human rights initiatives are almost always subordinated to security interests, and usually subordinated to economic interests as well. Although virtually all foreign policy instruments have been used by states in pursuing international human rights objectives, from private diplomacy initiatives up to the use of force, the means used are usually verbal and symbolic. Nonetheless, international human rights initiatives are an increasingly common part of the foreign policy of most states (DONNELLY, 2000: p. 324).

Diferentemente de alguns realistas, Donnelly não acredita, como já dito, no antagonismo entre interesses materiais e interesses morais. Segundo ele, ambos, e não só os de segundo tipo, são de difícil mensuração. Ambos, e não apenas os de primeiro tipo, envolvem considerações de custo. Preocupações morais, de acordo com o autor, não necessariamente excluem o uso da força.

Após expor argumentos de autores de concepções estatalistas de direitos humanos, pode-se dizer que elas trabalham, em decorrência daquela condição ambivalente jurídico-

[104] De acordo com a proposição de Koerner, Chris Brown está próximo ao pólo *contextualista*, que se caracteriza, em linhas gerais, pela predominância da ordem política estatal, sendo que esta deve reconhecer e conciliar as diversas normatividades produzidas pelos grupos sociais (KOERNER, 2002).

moral dos direitos humanos ressaltada no início do capítulo, com o paradoxo entre soberania e direitos humanos. Esse paradoxo permite que esses autores apontem o Estado como o grande violador dos direitos humanos de seus cidadãos a despeito da existência e aceitação de normas internacionais. Por outro lado, e é justamente aí que as concepções estatalistas se apóiam com maior força, é por reconhecerem a autoridade do Estado, decorrente de seu poder de jurisdição exclusiva sobre seu território (característica central da soberania), que os autores estatalistas acreditam nesse mesmo poder mandatório por meio da internalização das normas internacionais de direitos humanos como a principal maneira efetiva de defender e garantir o *enforcement* dos direitos humanos.

Sendo assim, o estatalismo considera os indivíduos como portadores da titularidade dos direitos humanos. Porém, como já dito aqui, tais indivíduos, para terem seus direitos garantidos e defendidos, devem dirigir primeiramente suas reclamações ao Estado, isto é, se valer da estrutura protetora decorrente da soberania, e não a instituições regionais, internacionais ou supranacionais. Nas palavras de Koerner: "[...] para o estatalismo os direitos humanos seriam *entitlements* que os indivíduos possuem, os quais, em caso de violação ou ameaça de violação podem ser instrumentalizados em *claims* dirigidos ao Estado, para que os garanta." (KOERNER, 2002: p. 99).

2.2 Concepções globalistas de direitos humanos

As concepções globalistas de direitos humanos se caracterizam de modo geral pela predominância da ordem global sobre as demais, isto é, suas normas seriam superiores aos Estados e às normatividades sociais. De acordo com esta concepção, o mundo pós-Segunda Guerra estaria caminhando para uma ordem global, ou seja, acredita-se na capacidade de transformação do sistema interestatal por meio do reforço à ordem global[105].

> Para essa posição [globalismo], as transformações pelas quais a política internacional tem passado desde o final da Segunda Guerra apontam para a formação de uma verdadeira ordem global. Apesar das variações das formulações e no alcance das reformas que propõem, têm em comum a proposta de reforçar a ordem global, e, para isso, supõem que é possível transformar o sistema interestatal atual, hierárquico, fragmentário, onde parecem prevalecer relações de caráter estratégico entre agentes estatais auto-interessados, numa ordem mais estável e integrada, democratizada e

[105] "Os globalistas, em linhas gerais, defendem o surgimento de uma nova ordem mundial pós-Westphalia menos estadocêntrica, marcada pela crescente cooperação internacional e pela necessidade normativa e possibilidade histórica de ampliar a democracia para além fronteiras." (EVANGELISTA, 2006: p. 25).

> promotora da cooperação, a partir de normas e valores consensuais. Devem ser adotadas reformas políticas que constituam as instituições de um verdadeiro governo global (ou, mais freqüentemente, de uma *governança* global), através do fortalecimento e democratização das instituições multilaterais [...] (KOERNER, 2002: p. 92).

Os autores globalistas vêem o fim da Guerra Fria como algo de grande magnitude na história. Isso não significa que para eles a partir do fim do conflito entre EUA e URSS a guerra tenha deixado de ser um meio possível para resolução de conflitos e nem que os Estados tenham parado de disputar por hegemonia política. Entretanto, reconhecem o término da Guerra Fria como uma oportunidade para a criação de um padrão mais estável de relações internacionais. Na verdade, para eles, e isso de certa maneira se coaduna com o que foi dito no primeiro capítulo acerca da Conferência de Viena, o fim da Guerra Fria constituiria uma oportunidade histórica para remodelação das relações internacionais, introduzindo novos atores e temáticas:

> The nuclear confrontation between West and East, between capitalist democracy and Soviet communism, is a thing of the past. However, that does not mean that war is no longer used to solve controversies or that states have stopped squabbling over political hegemony. […] The end of the Cold War must be seen as an opportunity for creating a more progressive, stable system of interstate relations (ARCHIBUGI; HELD; KOHLER, 1998: p. 1-2).

Os teóricos globalistas, na realidade, questionam a estrutura interestatal do sistema internacional, legitimada pela construção da ONU no pós-Segunda Guerra. Pode-se dizer que os autores globalistas, que possuem todos eles uma estruturação argumentativa de base cosmopolita, questionam o princípio da soberania vestfaliana (e seu atributo decorrente, qual seja, o de não-intervenção nas questões internas) e defendem o deslocamento da centralidade estatal para a centralidade individual.

> Leading cosmopolitan theorists seek to challenge the inter-state framework of the UN Charter period, established in the aftermath of the Second World War, which prioritised the principles of sovereign equality and of non-intervention. They argue that these principles need to be replaced by new ones based on a higher level of public accountability, which make the universal individual rights of members of "global society" the primary focus. Rather than the rights of states being the founding principle of international society it should be the rights of individual citizens (CHANDLER, 2003: p. 332).

A ascensão, no pós-Guerra Fria, da teoria cosmopolita, base dos argumentos dos autores aglutinados ao redor das concepções globalistas, resulta de um desapontamento crescente no que tange à atenção e à resolução de problemas globais pela sociedade internacional terminado o embate bipolar. Tal desapontamento decorre da constatação do uso

contínuo pelos Estados, em âmbito internacional, de artifícios egoístas ou de *realpolitik* legitimados internamente pelos mandatos democráticos. Daí porque a teoria cosmopolita, em oposição ao cálculo estratégico até então mais aceito nas análises de Relações Internacionais, começou a focar em aportes de cunho mais ético e moral.

> Far from a utopian theory of hope in progress and the development of democracy, cosmopolitan theory appears to be a reflection of a growing disillusionment with politics at the international level. Cosmopolitan theorists are disappointed that after the end of the Cold War the resources of international society have not been devoted towards resolving outstanding "global concerns". […] This disillusionment with the narrow or selfish interests of *realpolitik*, and its legitimization through democratic mandates, has resulted in a growing attention to the prioritisation of ethical or moral approaches (CHANDLER, 2003: p. 338-339).

Os autores da corrente cosmopolita, como Booth e Linklater, criticam o foco estreito e a centralidade preponderante da teoria realista nos interesses estatais e na rivalidade interestatal. Segundo esses autores, tal modo de ver as relações internacionais acaba por constranger e condicionar o surgimento de novos aportes teóricos, os quais têm como foco a moral. De acordo com Booth, "What is needed must have *moral* as its centre because the fundamental questions of how we might and can live together concern values, not instrumental rationality." (BOOTH, 1995: p. 110). Na verdade, eles defendem, como Linklater, por exemplo, um alargamento da esfera da moral nas análises de Relações Internacionais.

Os autores globalistas tecem críticas a argumentos dos quais os estatalistas muitas vezes se valem. Uma delas se refere à incapacidade de compreender a profundidade das alterações no cenário internacional contemporâneo, no qual se vê a presença de agentes transnacionais tal como a emergência de processos e problemas sistêmicos, os quais não podem ser reduzidos a interesses estatais *duros* (VILLA, 1999).

A argumentação de Linklater segue neste sentido. Segundo o autor, devido à interdependência, orientações morais[106] de cunho cosmopolita são e serão muito necessárias:

> Critics of world citizenship have stressed the impossibility of creating global political arrangements when nation-states are the main focal point of popular loyalties and when there is little public interest in launching experiments in developing alternative forms of community and citizenship. […] However, [the author] defend the claim that the humane governance of global interconnectedness, now and in the future, will require stronger

[106] Chandler, analisando o cosmopolitismo, base dos argumentos e concepções globalistas, afirma que, ao contrário do que seus teóricos advogam, o pensamento cosmopolita não deriva seus princípios morais dos direitos de cidadania global, mas o inverso, isto é, o impulso cosmopolita exageraria a centralidade da moral a ponto de subordinar a própria idéia de direitos. Com isso, a cidadania global passaria a não ser derivada de direitos democráticos, mas sim de clamores morais (CHANDLER, 2003).

> cosmopolitan moral orientations coupled with radical institutional innovations (LINKLATER, 2007: p. 8).

De acordo com a concepção dos autores globalistas, em âmbito internacional ainda faltam, devido à ausência de uma cultura política compartilhada, valores e concepções de justiça minimamente comuns que viabilizem consensos para além dos fins pragmáticos. Isso porque para eles as relações internacionais não se fundamentam apenas na força e no poder[107]. Para eles, condições contextuais normativas limitam escolhas estratégicas retóricas, ou seja, aqueles que negociam globalmente não o fazem atualmente no estado natural do Direito Internacional clássico, mas sim pela construção de uma política mundial que contém em si mesma valores e normas que a fundamentam.

Na seqüência e ao longo da exposição e problematização dos argumentos dos autores globalistas, poderão ser observadas algumas características que, de certa maneira, perpassam a argumentação de todos eles. A primeira delas é que todos os autores globalistas amparam sua argumentação no caráter dinâmico e cambiante da história humana, do que, de certa forma, também se valem os argumentos estatalistas. Os globalistas argumentam que o sistema internacional não foi dado, mas construído historicamente, ou seja, um dia ele não existiu e, como tal, um dia pode deixar de existir. Na verdade, a argumentação cosmopolita se ampara nessa historicização do sistema interestatal para defender a possibilidade de sua superação e a construção de uma esfera pós-nacional ou cosmopolita a partir da flexibilização da soberania vestfaliana.

Há uma segunda característica que perpassa, em certa medida, a argumentação de todos os autores globalistas. Ao enxergarem uma tendência *acentuada*[108] (e é na crença dessa tendência lógica, em curso, segundo eles, que a argumentação se estrutura) de flexibilização da soberania não descartam o Estado na construção do projeto pós-nacional. Colocam o Estado não como algo a ser simplesmente combatido ou em vias de desaparecer, mas sim diminuem sua centralidade enquanto ator preponderante, sujeito único de direito das relações internacionais e como elemento central de pertencimento humano. Eles inclusive consideram

---

[107] Archibugi considera a importância da força e do interesse no sistema internacional: "Não discordo da atribuição de importância à força e ao interesse, mas é excessivo considerá-los não só como a única força que move a política, mas também considerá-los como sendo imutáveis." (ARCHIBUGI, 2005: p. 26).

[108] A importância do termo *acentuada* se faz na medida em que os teóricos aglutinados ao redor das concepções estatalistas também vêem, em maior (como Krasner) ou menor (como Donnelly) medida, mudanças na relação entre a soberania vestfaliana e os direitos humanos. Todavia, diferentemente dos globalistas, a constatação dessas mudanças não caminham para o questionamento da soberania vestfaliana por força dos direitos humanos, mas sim para a reafirmação de sua importância para o *enforcement* de tais direitos.

a importância do Estado como um importante lócus garantidor dos direitos humanos[109] e da democracia, mas não mais o único. Na verdade, os projetos globalistas, especialmente o projeto normativo de Habermas, não prescindem do Estado, mas sim da nação[110], rompendo com a relação *Estado-nação*, assim como questionando, inclusive com forte apelo aos direitos humanos, a lógica de funcionamento da soberania, especialmente a vestfaliana:

> It is beyond doubt that the independent state will continue to play an essential role in the creation, application and interpretation, and implementation, of laws and policies. The purpose […] is not to demonstrate the end of the state. In fact, one cannot exclude the possibility that strengthening international and national human rights regimes may add to rather than threaten the legitimacy of the state. *The main point we make is that the basic Westfalian paradigm surrounding our conception of the state is changing, and that human rights play a crucial role in this paradigmatic change*. The core of the human rights concept […] is anathema to the horizontal Westfalian system (ROSAS, 1995: p. 74. Grifo nosso).

Cabe aqui uma importante observação acerca de Habermas. O filósofo alemão, ao refletir a respeito das bases da complexa legitimação das ordens políticas, trabalha em duas naturezas distintas de análise. Em um primeiro momento, Habermas realiza um grande esforço analítico a partir do qual expõe, em toda sua complexidade, as relações existentes, fundadas na modernidade, entre Estado, direito, democracia, soberania e direitos humanos. É a partir daí, por exemplo, que Habermas constata a dupla condição jurídico-moral dos direitos humanos e a sofisticada amarração entre direitos humanos e soberania popular no Estado-nação moderno. De certa forma, ainda que de maneira muito breve, algumas dessas explicações analíticas elaboradas por Habermas foram explicitadas na introdução deste capítulo.

---

[109] Segundo Beetham, apesar dos tensionamentos entre a condição soberana do Estado e os direitos humanos, o Estado ocupa ainda papel imprescindível tanto no sentido material e institucional para garantia dos direitos humanos, quanto no sentido de lócus de pertencimento identitário: "[...] nation-states remain for the foreseeable future the necessary instruments for the provision of security and welfare for their citizens. It is inconceivable that any supranational authority, even at the regional level, could possibly provide the administration necessary to guarantee the human rights of their peoples. […] Such administrations will inevitably seek to buttress themselves with national loyalties, and to maintain local forms of distinctiveness, which will stand in some tension with any supranational regime." (BEETHAM, 1998: p. 64).

[110] A globalização, segundo Habermas, interfere na idéia de nação, uma vez que ela proporciona o choque de diferentes formas de culturas levando a um endurecimento da identidade nacional. Por outro lado, a força de uma cultura de consumo ocidental (preponderantemente emanada dos EUA) adentra praticamente todos os espaços do mundo, nivelando (mas não homogeneizando totalmente) diferentes culturas e ditando a elas sua temporalidade. Com esses dois aspectos, Habermas afirma que a globalização erode a solidariedade civil que fundamenta a idéia de nação. Nesse sentido, de acordo com o autor, conceitualmente a ordem democrática não depende de sua vinculação à idéia de nação. Aliás, de acordo com ele e em consonância com o argumento de Held, se a ordem democrática quiser manter a solidariedade civil que a embasa em tempos de globalização, deve se fundar em seus resultados e não na idéia de nação: "A ordem democrática não precisa necessariamente de um enraizamento mental na 'nação' como uma comunidade de destino pré-política." (HABERMAS, 2001: p. 97).

Por outro lado, Habermas também trabalha no nível normativo. Ao concluir pela impossibilidade de alcance da economia global pela política democrática nacional, pela inviabilidade das categorias de *povo* e *nação* e pela impossibilidade de universalização não-moral dos direitos humanos e de fundação de uma cidadania global dentro da lógica de funcionamento da soberania vestfaliana, Habermas parte para a proposição de um projeto pós-nacional[111]. Por isso, ao fazê-lo, o autor defende a ruptura, ainda que temporária, entre soberania popular, fundada na idéia de nação, e os direitos humanos. Segundo ele, os direitos humanos seriam a única base de legitimação para a comunidade das nações reconhecida por todos com potencial, inclusive, para suscitar a ascensão e o desenvolvimento de outras arenas de jurisdição, que não as estatais. Os direitos humanos seriam, então, a única base para uma adesão voluntária, no sentido kantiano, por parte dos destinatários do direito, posto que quase todos os Estados existentes reconhecem, apesar de grandes polêmicas que a envolvem, a Declaração Universal de 1948 (KRITSCH, 2010). Em decorrência, portanto, de seu nível de discussão *normativa*, e em referência aos seus argumentos desta natureza (e não ao nível analítico), e por sua base cosmopolita kantiana, é que Habermas se aproxima, em vários momentos, dos autores de concepções globalistas de direitos humanos, discutidos nesta seção[112].

Outra característica muito recorrente na argumentação globalista é a observação do déficit democrático nas decisões estatais, principalmente no pós-Guerra Fria. Nesse sentido, argumentam que com o aprofundamento da globalização decisões tomadas nacionalmente, mesmo que de maneira democrática nessa arena, passaram a ter conseqüências não-nacionais. Pelo fato de indivíduos de fora do Estado terem sido afetados por uma decisão da qual não participaram, os autores globalistas caracterizam tal decisão como deficitária de elementos democráticos. Por isso, defendem a pluralização de arenas políticas e jurídicas

[111] "[...] no nível analítico, Habermas reconhece que ainda não há, no mundo de hoje, alternativa a esta imbricação entre soberania territorial, cidadania de base nacional, Estado de direito e democracia – que, como se procurou mostrar, é fruto de um desenvolvimento histórico específico, característico, sobretudo, das formações políticas centro-européias. Analiticamente, tudo parece indicar que enquanto os direitos humanos forem pensados e afirmados dentro do quadro dos elementos, da lógica e das estruturas do Estado-Nação moderno, não há como torná-los universais de fato, para além do nível de uma reivindicação moral. Enquanto perdurar esta "engrenagem" que vincula ordenamento jurídico fundado no indivíduo portador de direitos, formações estatais delimitadas por fronteiras territoriais e cidadania democrática de base nacional, não será factível garantir de maneira eficaz o ideário dos direitos humanos sobre todo o planeta." (KRITSCH, 2010: p. 42).

[112] "Habermas é um exemplo de pensador político que trata o assunto dos direitos humanos nestes dois níveis [analítico-descritivo e normativo-prescritivo] [...]" (KRITSCH, 2010: p. 43).

para além do Estado de forma que as decisões sejam sempre tomadas por aqueles que serão atingidas por elas, isto é, democraticamente[113].

Segundo Koerner, os autores globalistas defendem a existência de uma limitação da soberania estatal pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos:

> [...] é evidente que o direito internacional dos direitos humanos limita e controla a soberania estatal, mesmo em se tratando de países democráticos. A soberania é limitada por um conjunto de normas e princípios jurídicos – cujo conteúdo pode ser substancial ou específico, como, por exemplo, se observa na convenção interamericana para a prevenção da violência contra a mulher –, assim como de obrigações morais e compromissos políticos assumidos pelos dirigentes dos Estados junto aos seus congêneres nas instâncias multilaterais. Com isso, os Estados ingressam num regime internacional, com normas, procedimentos e espaço próprios de cooperação e negociação com outros Estados, agências multilaterais e organizações não-governamentais (KOERNER, 2003: p. 149).

Acredita-se, nesse sentido, diferentemente daquilo defendido por Donnelly, que os elementos tradicionalmente ligados à condição soberana de cada Estado-nação (território, população e governo) estão em um processo de transferência de controle do Estado para a comunidade internacional ou, pelo menos, passa-se por um contexto de redução da soberania. O argumento central de Rosas, por exemplo, é de que a influência do paradigma vestfaliano vem sendo diminuída pela ascensão do paradigma da Declaração Universal, de1948:

> Thus if the Westfalian order is to come to an end, it must be shown that these elements of constitutional power are being transferred to the international community level or at least that the sovereign power of the state is being seriously curtailed. […] we shall argue that this is indeed what is taking place, and that the legacy of 1948 rather than 1648 plays a significant role in such developments (ROSAS, 1995: p. 66).

O globalismo, portanto, devido a sua defesa da existência de uma tendência mais acentuada de flexibilização da soberania[114], tem concepções mais ampliadas para efetivação

---

[113] Chandler é contrário a essa idéia: "For cosmopolitan theorists the ethical ends for which they advocate are privileged above the sphere of democracy. In this framework a small minority may be more "democratic" than a large majority, if they have an outlook attuned to cosmopolitan aspirations. Just as states can not be equally trusted with cosmopolitan rights, neither can people. Instead of the 'limited' but fixed *demos* of the nation-state there is a highly selective '*demos'* identified by international institutions guided by the cosmopolitan impulse." (CHANDLER, 2003: p. 344).

[114] A atual configuração do mundo, caracterizada pelo chamado processo de globalização, desafia, segundo Reis, a autodeterminação em suas duas dimensões, a interna (equivalente à democracia) e a externa (relativa à independência). "Com cada vez mais normas sendo criadas no plano das organizações supra e internacionais e com a crescente interdependência entre os países, tanto a autonomia dos Estados decresce, como a sua própria soberania fica comprometida." (REIS, 2006a: p. 17). Por outro lado, Ahmed e Potter argumentam que: "The fact remains, however, that many governments have used the notion of sovereignty to argue that other international actors have no right to interfere in domestic affairs. […] the argument made by human rights organizations, that human rights are universal, has led to changes in international law that reduce the ability of governments to claim that state sovereignty allows a free hand in treating their citizens as they wish, including denying basic human rights." (AHMED; POTTER, 2006: p. 67).

dos direitos humanos no mundo. No entanto, Koerner adverte que: "[...] são raras as formulações *globalistas*, que apresentam uma proposta sistemática de superação do sistema interestatal para um sistema global." (KOERNER, 2002: p. 92).

> [...] political institutions and community borders lose their central role in the formation of the political and the shaping of conflicts, diminishing the state's classical function as arbiter and, as a consequence, its normative competence in establishing the limits of permitted conflict and required loyalty. At the same time, however, the state's role as an authorized mediator *vis-à-vis* the external environment increases as social demands of a transnational nature also increase. Here the state acquires new opportunities to reconfirm the political loyalty of the community – and even to gain a new normative competence (KÖHLER, 1998: p. 239-240).

O globalismo, de maneira geral, defende mudanças institucionais que levariam ao fortalecimento dos mecanismos internacionais de monitoramento, fiscalização e punição de violadores dos direitos humanos. Essas mudanças teriam como objetivo prático o fortalecimento de instituições multilaterais[115] no sentido de fortalecer a implementação internacional dos direitos humanos.

> Assim, o reforço do caráter mandatório do direito internacional dos direitos humanos seria essencial para a *proteção* contra as violações. Isto é, seriam reforçados os instrumentos políticos que aumentariam a previsibilidade da responsabilização dos violadores, o que significa o fortalecimento dos *limites* contra possíveis violações e a maior efetividade das respostas públicas aos *claims* que indivíduos e grupos, enquanto titulares dos direitos, possam apresentar (KOERNER, 2002: p. 93).

O globalismo parte da interpretação de que com a globalização o modo de vida capitalista e moderno se difundiu muito, sendo assim, os direitos humanos, a despeito de não haver instituições internacionais realmente adequadas para sua proteção atualmente, deveriam seguir o mesmo caminho, até para proteger os indivíduos das violações decorrentes da difusão do capitalismo[116].

Held apresenta uma contribuição importante para a implementação prática das abordagens críticas ao problema do governo global além dos limites territoriais do Estado-

---

[115] Köhler afirma que as tensões atuais do Estado-nação no sistema internacional se fazem presentes dentro do debate acerca das Organizações Internacionais, pelo fato justamente destas organizações muitas vezes elaborarem procedimentos próprios e operarem a partir de visões compartilhadas acerca de suas funções: "The divergence between statist and universal interpretations which concern us here emerges broadly in the question of whether of IGOs to maintain their global functions – in response to a transnational range of social demands – supersedes their members' the orientation towards their entity of origin, namely, state institutions." (KÖHLER, 1998: p. 240).

[116] "For the enactment and enforcement of relevant laws, relying on individual states will not suffice. Morality, law and politics must adapt to new realities. Otherwise the power of the market will not be a just power. We have to transcend conceptions of justice within (national) societies and introduce visions of international justice." (ROSAS, 1995: p. 75).

nação. Held, na verdade, propõe não um governo, mas uma governança global[117] por meio do fortalecimento e democratização das instituições multilaterais. O autor defende o caráter mandatório do Direito Internacional dos Direitos Humanos ante a ação dos Estados. De acordo com o autor, faz-se necessária a construção de uma ordem internacional mais estável, a partir de normas e valores consensuais, em que os direitos humanos ocupariam espaço central (HELD, 1995). De acordo com Koerner, para o globalismo, "O direito internacional teria adquirido a condição de direito constitucional global, no qual os direitos humanos seriam a carta dos direitos fundamentais, para os direitos estatais, os quais estariam sujeitos à norma de reconhecimento daqueles." (KOERNER, 2002: p. 93).

Pode-se dizer que Held acredita que a soberania do Estado que informa a teoria democrática contemporânea encontra-se obsoleta[118]. Portanto, Held vê atualmente a condição soberana do Estado em crise perante a globalização[119], a interdependência[120] política e econômica e a ascensão de novos atores. Daí propor e diagnosticar disjunções[121] na situação contemporânea do Estado-nação.

Held defende, tendo em vista a difusão atual da autoridade política e a própria crise do Estado, que se pense na democracia em um contexto mais cosmopolita do que nacional. A idéia de Held não é a de copiar e aplicar modelos em diferentes locais, mas sim corrigir o

---

[117] Gready assim define: "Global governance refers to those norms and institutions that regulate crossborder activity, facilitate cooperation between relevant public and private actors, and manage the processes and challenges of globalization, in the absence of global government." (GREADY, 2004, p. 12).

[118] Kuntz sobre o modelo democrático nacional: "Um pressuposto desse modelo é que as pessoas estejam integradas em unidades políticas separadas e independentes. Essas unidades podem comunicar-se, pacificamente, de acordo com normas que preservem a autonomia de cada uma. Essa autonomia corresponde, no plano legal, à soberania. É no âmbito do Estado soberano que os cidadãos, pela voz da maioria, manifestam suas preferências, determinam seu rumo coletivo e estabelecem o espaço de ação individual." (KUNTZ, 2003: p. 49).

[119] "[...] a globalização questiona pressupostos essenciais do direito público internacional em sua forma clássica – a soberania dos Estados e as separações agudas entre política interna e externa." (HABERMAS, 2004: p. 203).

[120] Segundo Archibugi, há uma tendência à interação crescente entre os Estados, diminuindo o espaço para decisões autônomas determinadas pela lógica da soberania: "Seria difícil imaginar hoje em dia uma comunidade política com um futuro totalmente autônomo e independente. As escolhas políticas de cada Estado passam por uma série de obrigações (como, por exemplo, aquelas determinadas pelos acordos assinados entre os estados). Ainda mais importantes são as conexões de fato que ligam uma dada comunidade às políticas que têm sido esboçadas noutra parte. Enquanto a tradicional dicotomia interno/externo assume a existência de uma separação definida entre as duas dimensões, elas aparecem progressivamente conectadas, como tem sido ressaltado pela literatura sobre regimes internacionais." (ARCHIBUGI, 2005: p. 15).

[121] Dentre as várias disjunções percebidas por Held, faz-se presente uma relativa aos regimes e organizações internacionais. Segundo o autor, a administração de áreas de atividades transnacional (comércio, oceano e espaço) e problemas coletivos de política, como são os direitos humanos, evidenciam e fomentam uma grande tensão entre a idéia de Estado soberano e a natureza das decisões em nível internacional (HELD, 1995).

déficit democrático existente atualmente nas diferentes instâncias. Em sua proposição de um modelo de democracia cosmopolita, Held coloca os direitos humanos e sua vigência como princípio a ser adotado no sentido de garantir tratamento digno a todos, não podendo ser violado por nenhum regime político ou associação civil[122]. Ver-se-á, ao longo da exposição, que em várias versões dos projetos globalistas, os direitos humanos aparecem quase como um elemento de vinculação identitária entre os cidadãos cosmopolitas, tendo em vista que esses autores questionam a condição *nacional* e *soberana* do Estado.

A aproximação, segundo Beetham, entre o regime internacional dos direitos humanos e o projeto da democracia cosmopolita depende da avaliação de alguns critérios. Dentre eles está a avaliação acerca de quão cosmopolita é efetivamente o regime internacional dos direitos humanos. De acordo com o autor, quanto à definição e monitoramento, o regime internacional dos direitos humanos é verdadeiramente universalista e, como tal, se aproxima muito, tanto filosoficamente quanto institucionalmente, às aspirações do projeto cosmopolita. Em última instancia, o regime internacional dos direitos humanos se aproxima do projeto cosmopolita por considerar absolutamente que todos os seres humanos, como parte da humanidade, têm necessidades e capacidades comuns.

Por outro lado, Beetham afirma que a implementação do regime internacional dos direitos humanos se distancia do projeto cosmopolita na medida em que depende dos governos dos Estados. Na verdade, o autor acredita que o universalismo proposto pelo regime internacional dos direitos humanos ainda está incorporado às velhas estruturas do sistema de Estados-nação. O que se produziria com isso seria uma difícil conjunção de diferentes jurisdições sobrepostas e uma vinculação altamente problemática por tentar conciliar diferentes níveis espaciais (BEETHAM, 1998). Observe-se que a argumentação de Beetham decorre daquela condição ambivalente jurídico-moral dos direitos humanos, ressaltada no início deste capítulo.

---

[122] Chandler admite a crítica dos cosmopolitas relativa à democracia nacional, qual seja, a de que pessoas não participantes de processo decisório tornam-se, principalmente a partir do fim da Guerra Fria, afetadas por decisões tomadas democraticamente em âmbito interno. No entanto, segundo ele, a proposição de uma cidadania global e de direitos globais calcadas em uma estrutura de governança cosmopolita com o intuito de aprofundar a democracia global acaba por ter o efeito contrário. Ao ser desprovida de *accountability* e concorrente da condição de soberania, de acordo com o autor, essa governança acaba por ser formulada apenas por potências e, no lugar de fortalecer a democracia em âmbito global, acaba por restringir os direitos das pessoas derivados justamente da jurisdição estatal/nacional: "[...] the process of creating new institutional frameworks, by allowing more lee-way for international institutions to act on behalf of global subjects, has merely allowed the affairs of these non-citizens to be brought more directly under the control of powerful foreign powers. While the non-citizens have gained no more power to influence the policy-making of the major Western states they have lost the right to hold their own governments to account. Rather than furthering democracy, the premature declaration of a framework of universal cosmopolitan rights can, in fact, result in rights that people did have being further restricted." (CHANDLER, 2003: p. 347).

Outro critério analisa o quão democrático é o regime internacional dos direitos humanos. Beetham afirma que ao menos em sua definição e monitoramento, o regime é claramente universalista, aproximando-se do cosmopolitismo. Essa aproximação se faz tanto do ponto de vista do conteúdo quanto do ponto de vista dos procedimentos. Em relação ao conteúdo, conforme Beetham, as convenções de direitos humanos da ONU tomadas em conjunto provêem muito daquilo que é requerido para a fundação de uma cidadania democrática global e pós-nacional[123].

Para que essas características cosmopolitas e democráticas, no que tange à definição e ao monitoramento, sejam transferidas para o campo do *enforcement* no regime internacional dos direitos humanos deve-se, segundo Beetham, identificar os elementos do regime internacional dos direitos humanos que dão a ele o ímpeto do desenvolvimento[124].

Beetham demonstra sua concepção cosmopolita ao reconhecer a grande contradição existente – e questioná-la – entre o universalismo do regime internacional dos direitos humanos e a implementação desses direitos dependente dos Estados, levando a falhas nessa implementação. Apesar de reconhecer e questionar tal contradição, Beetham afirma que nessas falhas estão a dinâmica histórica de sua própria superação e, conseqüentemente, da consolidação do regime internacional dos direitos humanos[125]. É justamente nesta dinâmica de repensar histórica e constantemente o regime para seu fortalecimento que Beetham vislumbra a consolidação do regime internacional dos direitos humanos a partir de traços cosmopolitas e democráticos, inclusive no *enforcement*.

---

[123] Beetham, por outro lado, tal como Hurrell, também vê problemas na associação entre democracia e direitos humanos. Segundo Beetham, pensando o projeto da democracia cosmopolita, os direitos humanos são mais consistentemente universalistas do que a democracia. Os direitos humanos, diferente da democracia, desde seu início possuem aspirações universalistas. Segundo Beetham, o próprio termo *humanos* implica em que todos os seres humanos sejam contemplados. Além disso, as instituições historicamente envolvidas com direitos humanos, tanto formais quanto informais, agem, na maioria das vezes, a partir do âmbito internacional em direção ao nacional e ao local e não ao contrário, como é o caso da democracia (BEETHAM, 1998).

[124] Beetham identifica alguns desses elementos no regime de direitos humanos: ao nível das instituições, um forte elemento supranacional vem sendo institucionalizado ao lado dos elementos intergovernamentais; presença forte de uma elite cosmopolita tanto nos setores formais quanto informais comprometidos com a maior efetividade do regime de direitos humanos: "A distinctive feature of this elite is its ability to forge links with popular struggles at the most local level anywhere in the world. It is often explicitly in the language of human rights that such struggles are conducted and legitimated." (BEETHAM, 1998: p. 68).

[125] O autor chega a esse raciocínio ao refletir que enquanto os avanços e consolidações do regime internacional dos direitos humanos têm sido historicamente graduais, cumulativos e discretos, as falhas do regime aparecem repentina e notavelmente. Mais do que isso, Beetham afirma que a cada retrocesso, os defensores dos direitos humanos, em vez de desistirem, tentam conceber outros meios de fortalecerem o regime contra futuras repetições: "Since 1945 this extension and consolidation has been gradual and cumulative, if often unremarked. The human rights failures, by contrast, have been sudden and shocking. What is also remarkable, however, is the way in which human rights campaigners pick themselves up after each setback, and try to devise ways to strengthen the human rights regime against future repetition. There is no ground for thinking that this dynamic process will not continue." (BEETHAM, 1998: p. 68).

O traço cosmopolita se faz presente na argumentação de Beetham logo acima a partir do momento que se pode enxergar nela um teor normativo e uma expectativa, fundada em raciocínios lógicos, na superação das falhas do regime a partir da razão e da criatividade de seus defensores[126]. Mais do que isso, como o autor colocou anteriormente, o regime internacional dos direitos humanos, a despeito da importância ainda presente do Estado-nação e de sua condição soberana, é tanto em definição quanto em monitoramento universalista, ou seja, próximo ao projeto cosmopolita. Se o autor, como demonstrou anteriormente, está preocupado com a transposição desse caráter cosmopolita e democrático da definição e do monitoramento para o *enforcement* do regime internacional dos direitos humanos, e se é essa transposição que o autor considera como uma grande manifestação da consolidação do regime, Beetham, então, se coloca ao redor das concepções globalistas.

De acordo com Habermas, a vulnerabilidade do projeto global de direitos humanos está justamente nesta ausência de um poder capaz de garantir o cumprimento desses direitos, inclusive em detrimento do princípio da não-intervenção:

> O ponto vulnerável da defesa global dos direitos humanos, de sua parte, é a falta de um poder executivo que possa proporcionar à Declaração Universal dos Direitos Humanos sua efetiva observância, inclusive mediante intervenções no poder soberano de Estados nacionais, se necessário for (HABERMAS, 2004: p. 213).

Na verdade, muito do que se é defendido e propagado pelo globalismo remete à teoria política kantiana, mormente àquilo que se relaciona com formas pós-nacionais de cidadania. O argumento de Kant a respeito de que todos devem entrar em uma condição civil para com todos tem implicações radicais para a ordem mundial. A teoria política kantiana dá muita importância ao Direito Internacional e Cosmopolita de modo que o alcance da cidadania seria projetado para além das fronteiras nacionais[127].

> [...] os cosmopolitas inspirados em Kant defendem o argumento de que é possível e desejável que os indivíduos se reconheçam não apenas, ou

[126] Segundo Booth, uma visão ou uma análise ahistórica dos direitos humanos e das práticas das pessoas leva a uma naturalização e a um *presentismo* que aprisiona a própria lógica dinâmica dos seres humanos e, conseqüentemente, dos direitos humanos. Para combater tal *tirania*, Booth propõe uma abordagem macro-histórica, a qual insiste na persistência da mudança, por justamente se fundamentar na sociabilidade das pessoas (BOOTH, 1999).

[127] Segundo Reis, Kant foi um dos primeiros a pensar a relação entre teoria democrática e teoria de Relações Internacionais de modo não estanque, uma vez que considerou, em seus estudos, que a paz mundial estaria diretamente conectada aos regimes nos quais os cidadãos tivessem a prerrogativa de deliberar sobre a guerra (REIS, 2006a). Habermas discutindo o caráter inovador do direito cosmopolita de Kant afirma: "A ordem republicana de um Estado constitucional baseado sobre direitos humanos não exige apenas uma imersão atenuada em relações internacionais dominadas pela guerra, no âmbito do direito internacional. Mais que isso, a condição jurídica no interior de um mesmo Estado deve antever como término para si mesma uma condição jurídica global que una os povos e elimine as guerras." (HABERMAS, 2004: p. 193).

> principalmente, como membros de suas comunidades particulares, mas também como membros da humanidade. Nesse sentido, é importante que se criem mecanismos de participação democrática em planos mais amplos que o Estado-nação. (REIS, 2006a: p. 20).

Segundo Habermas, na argumentação de Kant, o direito das gentes (Direito Internacional), tal como outro direito em condição natural, tem vigência temporária. Com isso, o Direito Cosmopolita representaria o fim da condição natural internacional, tal como o é o Direito Estatal no âmbito interno: "Assim como terminou a condição natural entre indivíduos abandonados a si mesmos, também deve findar a condição natural entre Estados belicistas[128]." (HABERMAS, 2004: p. 196-197). Na verdade, Habermas aponta, a partir de sua discussão analítica sugerida acima, uma incompatibilidade entre o cosmopolitismo kantiano, de base moral, e a manutenção da soberania dos Estados, de base jurídica. Constatação essa que influencia muito a formulação de seu projeto normativo[129]:

> A comunidade de povos tem ao menos de poder garantir um comportamento juridicamente adequado por parte de seus membros sob pena de sanções. Só assim o sistema de Estado soberanos em constante atitude de auto-afirmação, instável e baseado em ameaças mútuas poderá transformar-se em uma federação com instituições em comum, que assumam funções estatais, ou seja, que regulem a relação de seus membros entre si e controlem a observância dessas regras. O estatuto diferenciado das relações internacionais reguladas por contrato, que por si mesmas constituem mundos à parte, terá de ser modificado pelo estabelecimento de uma relação interna de base regimental ou constitucional (HABERMAS, 2004: p. 209).

Vale colocar que para Habermas a fundamentação última dos direitos humanos está no campo da moral, inclusive quando se trata de direitos fundamentais – direitos humanos consagrados nas constituições nacionais. Porém, segundo o autor, o fato desses direitos se fundamentarem moralmente não tira deles sua qualidade de normas jurídicas (tendo em vista a dupla condição jurídico-moral dos direitos humanos). Portanto, apesar de sua validação

---

[128] No projeto kantiano, de acordo com Habermas, a federação de Estados livres abdica definitivamente do mecanismo da guerra para a relação entre os Estados, mas, por outro lado, deve manter intocada a soberania de seus membros. Kant, segundo Habermas, não explicou como garantir a manutenção dessa união de Estados e tampouco como fazer isso sem criar obrigação jurídica. Kant quer manter a soberania dos Estados, mas ao mesmo tempo não quer que essa união entre eles seja temporária. Por isso, afirma que para a união ser duradoura deve haver um sentimento que obrigue a todos os Estados a resolverem seus conflitos por meio de outros procedimentos que não a guerra. Como a federação de nações de Kant não visa a formar uma organização de base estatal e, portanto, coercitiva, ele deve apenas se apoiar na união moral dos governos entre si para garantir uma união duradoura. Daí decorre a tentativa de superação dessa condição no projeto habermasiano, isto é, Habermas visa, com seu projeto normativo, a garantir *juridicamente* e não apenas *moralmente* um sistema cosmopolita de direitos.

[129] "Enquanto esse universo estatal clássico moderno determina o horizonte intransponível, toda perspectiva de uma constituição cosmopolita e que não respeite a soberania dos Estados surge necessariamente como irreal." (HABERMAS, 2004: p. 199).

moral, os direitos humanos, devido a sua estrutura, pertencem à ordem jurídica. "Em tal medida, é inerente ao sentido dos direitos humanos o fato de exigirem para si o *status* de direitos fundamentais cuja observância se deve assegurar no âmbito de uma ordem jurídica subsistente, seja ela nacional, internacional ou global." (HABERMAS, 2004: p. 225). Note-se que Habermas, a despeito da análise neste momento decorrer majoritariamente de uma perspectiva analítica, frisa o pertencimento dos direitos humanos à lógica jurídica, mas não cristaliza tal característica no âmbito nacional, abrindo espaço para sua argumentação normativa pós-nacional.

Voltando à questão de Kant, segundo Linklater, ao argumentar no sentido do estabelecimento de arranjos políticos e legais globais sustentados em uma cidadania mundial, Kant influenciou todas as visões de formas pós-nacionais de cidadania subseqüentes[130] (LINKLATER, 2007). Alguns teóricos globalistas, como Held e Archibugi, afirmam ainda que a cidadania nacional irá perder muito do seu valor se ela não se desvincular em alguma medida dos Estados e se articular a instituições políticas supranacionais[131].

---

[130] "[...] como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a idéia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário do código não escrito, tanto do direito político, como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição." (KANT, 1995: p. 140). Para Habermas, ao considerar a garantia da liberdade fundamentada nos direitos humanos (indivíduos portadores de direitos enquanto seres humanos) como a essência do projeto de paz perpétua, Kant impossibilita que a autonomia dos cidadãos seja mediada pela soberania de seus Estados: "Antes de mais nada, o cerne do direito cosmopolita consiste em que ele se lance por sobre as cabeças dos sujeitos jurídicos coletivos do direito internacional, que se infunda no posicionamento dos sujeitos jurídicos individuais e que fundamente para esses últimos uma condição não-mediatizada de membros de uma associação de cidadãos do mundo livres e iguais." (HABERMAS, 2004: p. 211).

[131] Walzer é extremamente crítico a essas visões cosmopolitas: "I am not a citizen of the world…I am not even aware that there is a world such that one could be a citizen of it. No one has ever offered me citizenship, or described the naturalization process, or enlisted me in the world's institutional structures, or given me an account of its decision procedures…or provided me with a list of the benefits and obligations of citizenship, or shown me the world's calendar and the common celebrations and commemorations of its citizens." (WALZER, 2002: p. 125). Chandler critica os teóricos cosmopolitas porque, segundo ele, esses autores partem da idéia de que os portadores dos direitos humanos não têm vinculação a um território e a um quadro político-institucional, a partir do qual poderiam exigir prestação de contas dos atores políticos. Chandler, portanto, critica a falta de *accountability* das teorias cosmopolitas de direitos humanos: "The bearer of human rights or rights of global citizenship, by definition, has no fixed territorial identity and thereby no place within any institutionalized framework of legal and political equality from which to hold policy actors to formal account. Because they are freed from any such framework, the ''rights'' of the cosmopolitan citizen are dependent on the advocacy of an external agency. By default, the cosmopolitan subject becomes concrete only through ''representation'' on a particular issue through the agency of global civil society advocates who also have an existence ''free'' from the institutionalized political framework of the nation-state." (CHANDLER, 2009: p. 59).

A argumentação de Held e Archibugi sugere que com o processo de globalização[132], no pós-Guerra Fria, políticas e atitudes de um país interferem em alguma medida na vida de cidadãos de outros países, os quais não se pronunciaram acerca dessas decisões. Sendo assim, segundo esses autores, mesmo que a partir do ponto de vista estatal esta decisão tenha sido tomada democraticamente, da perspectiva cosmopolita ela sofre de um déficit democrático. Held aponta, por conta das mudanças trazidas pela globalização, a democracia como necessária não apenas aos Estados interna e individualmente, mas como uma questão de grande importância na vida política internacional. Daí a necessidade de um sistema internacional permeado universalmente pelos direitos humanos, os quais consideram os indivíduos, e não os Estados, como sujeitos primordiais do sistema[133].

Segundo Koerner, para o globalismo:

> Os sujeitos dos direitos humanos assim concebidos seriam os "seres humanos enquanto humanos", ou seja, todos os indivíduos da face da terra, portadores de nossa humanidade comum. Os indivíduos seriam os únicos sujeitos de direitos humanos, embora devam ser protegidos também dos efeitos sócio-econômicos e culturais que violem a sua condição humana básica (KOERNER, 2002: p. 94).

Held, Archibugi e Köhler assim justificam o projeto de democracia cosmopolita:

> Deliberative and political decision-making centres beyond national territories are justified when cross-border or transnational groups are affected by a public matter, when 'lower' levels of decision-making cannot resolve the issues in question and when the issue of the accountability of a matter in hand can only itself be understood and redeemed in a transnational, cross-border context (ARCHIBUGI; HELD; KOHLER, 1998: p. 7).

---

[132] Nesse sentido, Held vê a globalização como uma situação ambivalente, ou seja, tanto como uma ameaça quanto uma grande oportunidade para a democracia, pois a inadequação do Estado-nação como lócus, não só põe em xeque a democracia nacional, mas também abre possibilidades para sua entrada na arena internacional.

[133] Para Chandler, a idéia do indivíduo enquanto sujeito (novo e anterior ao Estado) das relações internacionais e, assim, portador de uma cidadania global, é o ponto mais frágil do projeto cosmopolita: "This limitation on state-based mechanisms of democracy and accountability, and on states as the subjects of international law, relies on the possibility of a "higher law" derived from the individual global citizen as a new, and prior, subject of international relations. It is at this point that the theoretical underpinnings of the cosmopolitan project appear fragile." (CHANDLER, 2003: p. 334-335). Segundo Chandler, os argumentos cosmopolitas, base teórica dos globalistas, não conseguem fundamentar a existência de um novo sujeito universal emergente capaz de constituir uma comunidade política pós-territorial, isto é, não conseguem dar base à existência de um sujeito capaz de se tornar o sujeito dos regimes cosmopolitas. Para Chandler, na tentativa dessa fundamentação, os cosmopolitas acabam fundindo, de maneira confusa, crítica política normativa com análise empírica, uma vez que sugerem que as comunidades políticas territoriais estariam minadas, mas não conseguem demonstrar, segundo o autor, a existência de novas comunidades políticas pós-territoriais: "These changing social relations are held to have undermined territorial political community through the deconstruction of the unitary assumptions involved in modern liberal democratic political theory. However, they have been much less successful in demonstrating that new post-territorial forms of political community have been constructed in their stead." (CHANDLER, 2009: p. 58).

Cabe aqui uma breve observação: o próprio surgimento, na década de oitenta, da chamada *International Regime Theory* – existência de uma governança ou de um regime internacional a partir de pactos assumidos pelos Estados –, a que os argumentos globalistas muitas vezes remetem, parecem fazer parte do movimento de flexibilização da soberania discutido neste trabalho[134]. Na verdade, os autores globalistas, não só Held, mas Archibugi e Köhler, compartilham especialmente da idéia específica, vinda da Teoria de Regimes Internacionais, de que o sistema internacional se caracteriza por uma *governança sem governo*, tal como argumentado por Rosenau[135].

Os cosmopolitas sugerem que para manutenção de direitos globais para cidadãos globais faz-se necessária uma autoridade internacional que não esteja vinculada a nenhum Estado e, mais do que isso, que esteja acima dos mecanismos interestatais de regulação internacional. É esta instância que recebe a denominação de governança por esses teóricos. Segundo eles, por meio dessa governança os fins éticos do cosmopolitismo conseguiriam ser implementados. Essa argumentação demonstra que para os autores de concepções globalistas de direitos humanos a soberania, por mais que ainda deva ser mantida, deve ser agora colocada abaixo da governança cosmopolita em algumas esferas:

> The term cosmopolitan, when applied to political institutions, implies a layer of governance that constitutes a limitation on the sovereignty of states and yet does not itself constitute a state. In other words, a cosmopolitan institution would co-exist with a system of states, but would override states in certain clearly defined spheres of activity (KALDOR apud ARCHIBUGI, 1998: p. 216).

Por isso, quando Held fala de um sistema cosmopolita não significa que todas as decisões e iniciativas deverão passar pelo aval do mundo inteiro[136]. Held defende que novas

---

[134] Lafer tratando, no mesmo ano do surgimento da obra seminal de Krasner acerca dos Regimes Internacionais, da soberania clássica, que segundo ele, se encontrava já em erosão, afirma: "De fato, esta se baseava no pressuposto – hoje inexistente na realidade – de que o Estado seria uma unidade territorial auto-suficiente em termos econômicos, militares e morais. Por essa razão, as normas que regeriam as relações entre os Estados e os povos seriam as de mútua abstenção e de não-intromissão. [...] a noção de escala, provocada em parte pelas inovações tecnológicas, tornaram insubsistentes os pressupostos do conceito clássico de soberania – e daí a constante interação entre políticas internas e externas." (LAFER, 1982: p. 23-24).

[135] Não se pode afirmar que há uma relação automática dos argumentos globalistas com a Teoria dos Regimes Internacionais como um todo, uma vez que esta surgiu com Krasner, visto na seção anterior. Para Krasner, em comparação com a interpretação de Rosenau, os Estados, especialmente os poderosos, têm maior importância, o que, conseqentemente, o leva muitas vezes a diminuir as possibilidades de autonomia dos regimes.

[136] Segundo os autores globalistas, o sistema internacional, diferentemente dos diversos sistemas nacionais, nunca teve um grande modelo teórico como guia e sustentáculo. Na verdade, para eles, o sistema internacional é fruto de uma disputa de uma série de tendências históricas. E atualmente, os autores se colocam no campo da democracia cosmopolita no sentido, primeiro, de suprir esse déficit teórico do sistema internacional e, segundo, de construir uma nova ordem mundial, nas palavras deles: "[...] a widely growing aspiration towards the

constituições políticas sejam criadas, sejam elas maiores ou menores do que o Estado-nação, dependendo justamente da questão a ser tratada. Na verdade, Held propõe um modelo em que as pessoas poderão gozar do senso de pertencimento em diversas comunidades e exercê-lo a partir de variadas formas de participação política[137]. Nas palavras do autor:

> People can enjoy membership in the diverse communities which significantly affect them and, accordingly, access to a variety of forms of political participation. Citizenship would be extended, in principle, to membership in all cross-cutting political communities, from the local to the global (HELD, 1995: p. 272).

Segundo Held, existem questões na contemporaneidade que exigem soluções internacionais ou transnacionais coordenadas, entretanto, o bom encaminhamento destas soluções, segundo ele, depende do respeito aos direitos humanos e da manutenção das premissas democráticas no sistema internacional. No entanto, segundo os autores globalistas, inclusive Held, o Estado permanece como lócus preponderante do sistema internacional e, fruto disso, mantém-se o déficit democrático[138].

Por isso, Held propõe que instituições regionais, globais e transnacionais convivam em horizontalidade com o Estado para a resolução dessas questões em um ambiente de democracia cosmopolita[139]. Segundo ele, seria um arranjo em que o Estado coexistiria com

---

development of a world order founded on international legality, the self-government of peoples and respect for universal rights." (ARCHIBUGI; HELD; KOHLER, 1998: p. 4).

[137] Segundo Chandler, os cosmopolitas assumem que não existe nenhum tipo de Estado, federação ou estrutura institucional global, aliás, argumentam que caso houvesse isso seria ruim, pois o grau de homogeneização exigido por tal processo só seria conseguido por meio de guerras e repressões. Dessa maneira, de acordo com o autor, não há uma estrutura cosmopolita garantidora dos direitos políticos do cidadão global. É justamente esta a questão, conforme Chandler, com a qual os teóricos cosmopolitas não conseguem lidar ou dizem não ser esta preocupação imediata. Mas Archibugi afirma que a cidadania global não deve emergir em detrimento da cidadania nacional, a questão é mapear os campos, os assuntos e as questões em que os cidadãos devem se expressar (direitos e deveres) como partes da humanidade, e não de um Estado. "World citizenship does not necessarily have to assume all the demands of national citizenship. The real problem is to identify the areas in which citizens should have rights and duties as inhabitants of the world rather than of secular states." (ARCHIBUGI, 1998: p. 216). Por este motivo Archibugi prefere o termo "cosmopolita" em vez de "internacional": "O termo 'internacional', cunhado pelo abade de Saint- Pierre e Jeremy Bentham, relembra um tipo de organização que é caracterizado por dois níveis de representação – primeiro, a existência de governos nos estados, e segundo, a criação de uma comunidade 'internacional' baseada em governos. Adotar a noção de 'cosmopolitanismo' permite, ao invés, a introdução de um terceiro nível de governança, que requer uma participação mais ativa dos indivíduos em problemas políticos globais. Os indivíduos, portanto, deveriam exercer um duplo papel – o de cidadãos do Estado, e o de cidadãos do mundo." (ARCHIBUGI, 2005: p. 29).

[138] "The supposition that a symmetry holds between the governed and their elected representatives cannot account for the extent to which today people are affected by decisions taken by the governments of other countries, by international and regional organizations, and by private economic actors." (CRAWFORD; MARKS, 1998: p. 82).

[139] De acordo com Archibugi, a democracia global não se restringe apenas à conquista da democracia em cada Estado, isto é, a difusão global da democracia pelos Estados não significa necessariamente a democratização das relações internacionais: "Apesar de a conquista da democracia dentro de mais estados poder reforçar bem o

instituições não-nacionais sobre questões "[...] com conseqüências transnacionais e internacionais comprovadas que requeiram iniciativas globais ou regionais no interesse de sua efetivação e que dependam dessas iniciativas para a manutenção de sua legitimidade democrática." (HELD, 1991, p. 24).

Archibugi propõe que o paradigma estatal seja articulado e complementado por estruturas mais flexíveis baseadas nos direitos do cidadão global, livre de restrições territoriais. Segundo o autor:

> If some global questions are to be handled according to democratic criteria, there must be political representation for citizens in global affairs, independently and autonomously of their political representation in domestic affairs. *The unit should be the individual*, although the mechanisms for participation and representation may vary according to the nature and scope of the issues discussed (ARCHIBUGI, 1998: p. 212. Grifo nosso).

Na verdade, Archibugi vê os direitos humanos como um dos principais elementos de vinculação cosmopolita entre os indivíduos, isto é, para além do Estado-nação[140]:

> Junto com a *violação dos direitos humanos*, a preocupação em torno de catástrofes naturais, das condições de extrema pobreza e dos riscos ambientais também unem cada vez mais as várias populações do planeta. Os seres humanos são capazes de uma solidariedade que com freqüência se estende para além dos limites do seu Estado-nação (ARCHIBUGI, 2005: p. 17. Grifo nosso).

Para Archibugi, há uma tendência crescente acerca do sentimento de pertencimento dos indivíduos em relação a temas transnacionais e planetários e, portanto, à identidade planetária[141]. Esse é o ponto chave da argumentação dos globalistas: eles reconhecem a permanência do Estado, mas detectam uma tendência em curso (na maioria dos casos, a partir da justificativa do caráter dinâmico e cambiante da história) em direção a vínculos outros que não-estatais.

---

predomínio internacional da lei, assim como reduzir as condições que podem levar à guerra, não considero que isto seja uma condição suficiente para embasar a reforma democrática das relações internacionais." (ARCHIBUGI, 2005: p. 15).

[140] Chandler não concorda com tal argumento globalista: "The proposed framework of cosmopolitan regulation is based on the fictitious rights of the ''global citizen'' or of the ''human'' not the expression of rights through the formal framework of political and legal equality of citizen-subjects. This framework recognizes neither the democratic rights of citizens nor the collective expression of these rights in state sovereignty. It is important to stress the qualitative difference between the liberal-democratic approach, which derives rights from self-governing human subjects, and the cosmopolitan approach of claiming rights on the behalf of others, who can only be constituted as non-subjects." (CHANDLER, 2009: p. 59).

[141] Na verdade, o autor acredita, tal como Habermas, Köhler e Bohman, que o desenvolvimento de uma esfera pública global está em curso e que o aumento notável de ONGs demonstra tal tendência.

Os direitos humanos são, na interpretação globalista, uma das grandes forças que pressionam e *desnaturalizam* os elementos de legitimação estatal, tais como soberania e nacionalidade:

> A concessão a estrangeiros de direitos iguais àqueles desfrutados pelos nativos de um estado nacional ainda está a um caminho muito distante, mas esse tema ilustra o modo como os estados democráticos estão atualmente sendo confrontados com o dilema de quem considerar como sendo seus próprios cidadãos – aqueles que nasceram numa comunidade específica? Aqueles que habitam a comunidade e pagam impostos? Aqueles que simplesmente gostariam de ser cidadãos de uma comunidade democrática particular? (ARCHIBUGI, 2005: p. 19).

Em sua argumentação normativa, Booth, por exemplo, historiciza as experiências humanas de forma a dar centralidade à noção de mudança e, com isso, abre a possibilidade (ou pelo menos não a descarta aprioristicamente), a despeito do *presentismo*, segundo o autor, de que se servem o Estado e sua condição soberana, para a construção de um futuro mais cosmopolita[142]:

> The argument has tried to show that change is the only constant in human society; that humans are capable of enormous social diversity; and that the political and intellectual hegemony to date has favoured communitarian rather than cosmopolitan versions of politics. The argument is not that a strong universal rights culture will happen, only that there are no grounds – historically or anthropologically – for saying that it will not (BOOTH, 1999: p. 35).

Para Booth, a idéia de democracia cosmopolita, por ser mais compatível com os direitos humanos, tende a proteger melhor a universalidade diante das possibilidades de se tornar totalitária e perigosa do que o paradigma de Vestfália, divergindo da interpretação de Hurrell, que ressalta a importância da soberania para implementação dos direitos humanos universais e para manutenção da igualdade formal e da legitimidade no sistema internacional:

> Cosmopolitan democracy, if operationalised, would be a stronger safeguard against totalitarian and dangerous sameness than the ideals of Westphalia. […] the task is to operationalise cosmopolitan democracy. This is the idea which at the present stage of history is best calculated to produce a politics of true universalism – an inclusive multicommunity 'multilogue', aimed as standard-setting in ways that will reduce human wrongs, and balance a tolerance of diversity with a diversity of tolerance (BOOTH, 1999: p. 57).

O autor enfatiza que uma revisão da gramática do Estado requer muitas coisas, mas a principal delas seria a criação de uma cultura globalista de direitos humanos de modo a

[142] Booth é colocado por Dunne e Wheeler como um *cosmopolita pragmático*. Além do *presentismo*, há, segundo Booth, mais duas *tiranias* que aprisionam os direitos humanos e suas potencialidades: o *culturalismo* e o *positivismo*.

superar os obstáculos para sua vigência global, ainda dependentes, mormente em sua implementação, de sua relação com a soberania:

> We have no better language [human rights] at present to set us free, to mediate between the local and the global and to overcome territorial conservatism in the interests of the construction of true universalism. […] This is the hope of progressively leaving behind the politics of the concentration camp – the ultimate sovereign space – for a cosmopolitan democracy aimed at reinventing global human being – being human globally – based on the politics of the-I-that-is-an-other, and badged with common humanity (BOOTH, 1999: p. 65).

Archibugi ressalta o apelo dos direitos humanos por uma instância global de governança para além da condição soberana do Estado. Nesse sentido, o autor vê a democracia cosmopolita como fornecedora de uma estrutura de trabalho por meio da qual as diferentes lutas e movimentos globais, direitos humanos e questões ambientais, por exemplo, poderiam se conectar.

Pode-se dizer que as argumentações globalistas não descartam o Estado – e sua condição soberana – como esfera legítima. No entanto, defende que nos casos em que esta esfera não for suficiente para garantir um funcionamento democrático e humano das relações, outras instâncias, autônomas e independentes, devem atuar, legitimadas pelos direitos humanos universais de cidadania global, sem nenhum tipo de constrangimento ou restrição da estrutura estatal. Os globalistas questionam, nesse mesmo sentido, a vinculação de pertencimento entre o indivíduo e o Estado a partir da consideração da historicidade da construção desse vínculo, bem como de seu caráter dinâmico e cambiante.

De acordo com Köhler, os direitos humanos seriam um dos grandes agentes cosmopolitas modificadores do significado do que o autor denomina *loyalty* (vínculo de pertencimento, lócus dos direitos e deveres), tradicionalmente com referência aos Estados. Porém, de acordo com o autor, este processo é lento e instável, pois demanda, com o passar do tempo, a ressignificação desses vínculos de pertencimento, mas limitando o alcance de coalizões transnacionais a fim de que não fomentem conflitos contraditórios com sua própria formação.

> The development of the cosmopolitan public sphere may thus be marked by a situation of changing and unstable loyalty arrangements between the state and its civil society. The very meaning of loyalty might change in the course of this conflict to include compliance with, on the one hand, a *set of globally shares values* which affect coalition building, such as *human rights*, democratic participation and the rule of law, and on the other, standards to limit the scope of transnational coalitions and the conflicts they may produce, such as respect for social and cultural self-determination (KÖHLER, 1998: p. 247. Grifo nosso).

Para Habermas, o vínculo entre nação e cidadania é histórico e não lógico. Portanto, não sendo fixo, há possibilidade, tendo em vista a pressão exercida internamente pelo multiculturalismo e externamente pela globalização, de transcender essa vinculação e projetá-la (ou pelo menos cogitá-la) em um nível mais ampliado que o Estado (HABERMAS, 2004). Por isso, Habermas defende a reforma dos organismos internacionais, notadamente a ONU, para que os indivíduos tenham acesso a processos decisórios supranacionais ou transnacionais. Daí, pode-se dizer que o autor acredita, para a consecução de sua política interna mundial, na existência e no desenvolvimento de uma sociedade civil transnacional (HABERMAS, 2001).

É justamente neste sentido que Held propõe uma ordem cosmopolita, na qual o princípio da cidadania adquiriria um senso de multiplicidade, assegurando aos indivíduos, como demonstra Cruz:

> [...] a condição de membros, com direitos políticos reconhecidos, das diversas comunidades políticas que os afetam significativamente – seriam, pois, cidadãos de sua comunidade política mais imediata e das redes regionais e globais mais amplas com impacto expressivo sobre suas vidas. Seria possível superar, assim, o problema da desconexão entre o recorte da comunidade política e os efeitos das decisões tomadas em seu nome, posto em evidência pelo avanço da globalização (CRUZ, 2004: p. 225).

Kaldor defende que a formação de uma rede transnacional de movimentos sociais alterou sensivelmente a posição da soberania no sistema internacional atual, uma vez que o Estado a partir de então deve conviver com outros atores e a soberania se vê condicionada, inclusive por força dos direitos humanos, pelas exigências internas e pelo constrangimento externo. Apesar disso, segundo Kaldor, o Estado continuará tendo importância no cenário internacional, inclusive como repositório da soberania:

> This does not mean the demise of states. On the contrary, I think that states will continue to be the juridical repository of sovereignty, although sovereignty will be much more conditional than before-increasingly dependent on both domestic consent and international respect. Rather, it means that the global system (and I use the term 'global system' rather than 'international relations') is increasingly composed of layers of political institutions, individuals, groups and even companies, as well as states and international institutions (KALDOR, 2003: p. 583).

Pode-se dizer que no fundo da argumentação dos globalistas, inclusive de Habermas, há a idéia da flexibilização da soberania estatal no pós-Guerra Fria. Em um primeiro momento, Habermas vê esse processo, provocado pela globalização econômica e pelo

neoliberalismo[143], como uma perda de capacidade estatal no que tange à realização dos direitos sociais perante a competitividade econômica transnacional. É justamente por enxergar esse enfraquecimento que Habermas propõe uma expansão política para além da esfera nacional.

Neste trecho aparece o caráter prescritivo da argumentação de Habermas[144]. O autor defende uma mudança de consciência por parte dos cidadãos (já que isso não partiria das elites governantes) no sentido que eles se vejam como parte de uma comunidade maior, uma comunidade baseada em uma solidariedade cosmopolita. Por isso, o autor defende que os Estados se vinculem em uma sociedade internacional comprometida com o cosmopolitismo.

> Os Estados singulares deveriam vincular-se – de um modo *visível para a política interna* – a procedimentos cooperativos obrigatórios de uma sociedade de Estados comprometida com o cosmopolitismo. [...] Apenas sob essa pressão de uma modificação da consciência dos cidadãos, efetiva em termos da política interna, a autocompreensão dos atores capazes de atuar globalmente também poderá se modificar no sentido de eles se compreenderem cada vez mais como membros do quadro de uma comunidade internacional e que, portanto, se encontram tanto submetidos a uma cooperação incontornável como também, conseqüentemente, ao respeito recíproco dos interesses. Tal mudança de perspectiva – das "relações internacionais" para uma política interna mundial – não pode ser esperada da parte das elites governantes se a população mesma não realizar de modo convicto tal mudança de consciência a partir dos seus próprios interesses (HABERMAS, 2001: p. 73).

Habermas vê positivamente a ascensão dos direitos humanos no sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial. Segundo ele, apesar de não ter impedido uma série de conflitos, esta ascensão, representada pela Declaração Universal de 1948, forjou uma vinculação normativa reconhecida publicamente entre os Estados. Habermas vê, portanto, o regime internacional dos direitos humanos, apesar de uma série de falhas, como propositor de diretrizes políticas reguladoras do relacionamento interestatal.

---

[143] A esfera econômica, portanto, para Habermas, é o que motiva a construção de um projeto político pós-nacional, uma vez que os fluxos econômicos são atualmente transnacionais e minam a capacidade de realização de direitos sociais e econômicos dos Estados por constrangerem suas funções reguladoras: "Não importa o que se faça com a globalização da economia, ela destrói uma constelação histórica que havia provisoriamente permitido o compromisso do Estado social. [...] As funções do Estado social evidentemente só poderão continuar a ser preenchidas no mesmo nível de até agora se passarem do Estado nacional para organismos políticos que assumam de algum modo uma economia transnacionalizada. [...] Daí a atenção voltar-se sobretudo para a construção de instituições supranacionais." (HABERMAS, 2001: p. 69).

[144] Reis lembra que existem diferenças e divergências entre os projetos de Habermas e Held. O primeiro chama atenção ao segundo, baseado em seu pensamento kantiano, para os riscos do desenvolvimento de um Estado mundial, mas principalmente ressalta a dificuldade do funcionamento de uma democracia cosmopolita em um contexto de consciência de *comunidade global* ainda muito pouco desenvolvida. No entanto, de acordo com Reis, para ambos: "[...] a cidadania mundial não é apenas uma questão teórica, mas um *processo em curso*, ainda que tenham divergências quanto à sua extensão (tanto em termos concretos, como em termos especulativos)." (REIS, 2006a: p. 23. Grifo nosso).

> [...] a consciência pacifista [...] se articulou publicamente após as experiências de duas guerras mundiais bárbaras e – a partir das nações imediatamente envolvidas – espalhou-se por muitos países. Sabemos que essa mudança de consciência não evitou de modo algum guerras locais e inúmeras guerras civis em outras partes do mundo. Todavia, graças à mudança de mentalidade, os parâmetros político-culturais das relações entre os Estados modificaram-se de tal modo que a Declaração dos Direitos do Homem da ONU, com a proscrição de guerras ofensivas e a incriminação de crimes contra a humanidade, pôde conquistar o (fraco) efeito de compromisso normativo característico de convenções publicamente reconhecidas (HABERMAS, 2001: p. 73).

O filósofo alemão vê os direitos humanos, ou melhor, a adesão aos documentos internacionais de direitos humanos, notadamente a Declaração Universal, como um canal privilegiado da passagem de um sistema centrado nos Estados para uma outra ordem, de base cosmopolita pós-nacional[145]. Nesse sentido, e apesar de reconhecer o caráter controverso que ainda envolve os direitos humanos, Habermas vê esses direitos como a única base de legitimação disponível no atual sistema internacional.

O frankfurtiano reconhece que tanto a possibilidade de todos os Estados tornarem-se Estados de direito democráticos quanto a possibilidade de que um cidadão cosmopolita tenha acesso irrestrito aos direitos humanos encontram-se muito distantes. Segundo o autor, o mundo se encontra em uma complexa e perigosa transição entre uma ordem marcadamente estatal para uma ordem cosmopolita, sendo que as vontades estatais ainda são altamente condicionantes.

> Nessa situação lábil é verdade que os direitos humanos oferecem o único fundamento de legitimação dentre todos os reconhecidos para a política da comunidade dos povos; quase todos os Estados adotaram o teor da carta dos direitos humanos da ONU (entrementes aperfeiçoada) (HABERMAS, 2001: p. 151).

Habermas, apesar das ressalvas colocadas, bem como os outros autores de concepções globalistas de direitos humanos, vê a possibilidade de ascensão de uma esfera cosmopolita devido ao caráter dinâmico e mutável da história[146], isto é, o autor enxerga o

---

[145] Kritsch sintetiza muito bem essa idéia. Para Habermas, segundo ela, "[...] a passagem de uma ordenação Estadocêntrica, isto é, de uma ordem política e jurídica centrada primordialmente nos Estados nacionais, para uma ordem cosmopolita pós-nacional pode ser parcialmente fundamentada na adesão, pela grande maioria dos Estados, à carta dos direitos humanos da ONU (KRITSCH, 2010: p. 48).

[146] "Nationalism and state sovereignty are powerful universal ideas. One idea that has never been universally powerful, politically, but which has been influential for far longer than the modern idea of nations and states, is the story that our main identity should be common humanity rather than some part of it. Few children are cosmopolitanised as they grow up. Nevertheless, contemporary cosmopolitans can look back twenty-five centuries for intellectual and moral sustenance. […] However, some universalist ideas, those of a totalitarian nature, have not been inclusive or humanistic and I would reject these as false cosmopolitanism or universalism. Non-inclusive 'universalisms' privilege power over people. The rise and spread, particularly since the Second

sistema interestatal construído historicamente como resposta a um sistema anterior insuficiente face a desafios gradualmente incompatíveis com suas características. Por esse mesmo raciocínio, Habermas acredita na ascensão de um projeto pós-nacional.

> Objetivamente, a população mundial uniu-se já há algum tempo de modo involuntário em uma comunidade de riscos. Daí não parecer tão implausível a expectativa de que sob essa pressão ocorra a continuação daquela grande virada abstrata, historicamente cheia de conseqüências, que fez com que a consciência local e dinástica fosse sucedida por uma nacional e democrática (HABERMAS, 2001: p. 74).

Habermas, por outro lado, não concorda com a construção de um Estado mundial[147], ou seja, ele admite que a construção de uma esfera cosmopolita terá que levar em conta a independência e a peculiaridade dos Estados antes soberanos. Com isso, como os outros globalistas, ele não descarta o Estado na construção de seu projeto pós-nacional de solidariedade cosmopolita.

Habermas, contudo, afirma que a convencional formação do mundo, originada em Vestfália, a partir de Estados soberanos se encontra atualmente abalada. Nesse sentido, como outros autores de concepções globalistas, Habermas defende que atualmente é rara a coincidência entre participantes nas decisões e os afetados por elas, isto é, em muitos casos as conseqüências das decisões tomadas por um Estado não recaem somente na população nacional.

> Apesar de a soberania e o monopólio da violência da autoridade pública terem permanecido formalmente intactos, a crescente interdependência da sociedade mundial coloca em questão a premissa segundo a qual a política nacional – de um modo geral ainda territorial, nos limites do domínio do Estado – pode ser conciliada com o destino efetivo da sociedade nacional. [...] Porque o Estado nacional deve organizar as suas decisões em bases territoriais, uma congruência entre participantes nas decisões e afetados é cada vez mais rara na sociedade mundial interdependente (HABERMAS, 2001: p. 89).

World War, of a universal human rights culture, feeds into the long tradition of ideas about a true politics of common humanity." (BOOTH, 1999: p. 61).

[147] Segundo Archibugi, a democracia cosmopolita não propõe a criação de um governo mundial: "A democracia cosmopolita não deve ser identificada com o projeto de um governo global – o qual é necessariamente condicionado à concentração de forças numa só instituição. Pelo contrário, a democracia cosmopolita é um projeto que invoca alianças voluntárias e revogáveis entre instituições governamentais e meta-governamentais, em que a disponibilidade do poder coercitivo, *in ultima ratio*, é dividido entre agentes e sujeito ao controle jurídico." (ARCHIBUGI, 2005: p. 27).

Linklater[148] explicita sua argumentação globalista (por meio da conciliação entre universalidade e diversidade, princípios sustentadores dos direitos humanos) como uma denúncia aos empecilhos colocados pelo paradigma vestfaliano:

> In the new international environment it is both possible and desirable to realize higher levels of universality and diversity that break with the surplus social constraints of the 'Westphalian era'. (LINKLATER, 2007: p. 107).

O foco do problema de Linklater, que também é a origem da própria condição jurídico-moral dos direitos humanos, é a antiga dicotomia entre *homem como homem* e *homem como cidadão*. O argumento de fundo de Linklater é que é possível superar-se a distinção, feita na teoria internacional moderna, entre a humanidade/universalidade ética, por um lado, e sociedade civil/particularidade ética, de outro. Segundo Linklater, esta distinção serve à (desnecessária, na visão do autor) divisão entre Relações Internacionais e Teoria Política. Tal divisão também serve às condições simultâneas do homem enquanto parte da humanidade (mais fraca) e enquanto cidadão de um Estado (mais forte).[149]

Os autores, tal como Linklater, que argumentam em favor da reconstrução da cidadania em moldes pós-vestfalianos[150] defendem que embora a cidadania seja uma das grandes realizações da modernidade, ela permanece, nas palavras de Wright, "[...] too puffed up and too compressed." (WRIGHT, 1990: p. 32). Segundo Linklater, a cidadania está *inchada* pelo fato das necessidades daqueles que não compartilham a cultura nacional

---

[148] Linklater é considerado um cosmopolita crítico ou ainda um cosmopolita ético-crítico. O caráter crítico de Linklater se faz principalmente devido ao seu descontentamento com as reformas internacionais que se limitam a regulamentar as relações internacionais entre os Estados, principalmente quando tais reformas se pautam nas vontades e nas capacidades das potências mais fortes.

[149] Esse sentimento de pertencimento à humanidade decorre, conforme Linklater, do interesse essencialmente humano de autonomia, o qual se choca com a divisão política do *homem*. Linklater tem como grande objetivo a recuperação e a sofisticação da obra de Kant. Linklater critica os teóricos iluministas (Pufendorf, Vattel e Gentili) pelo fato de eles terem pressuposto e não questionado as fronteiras territoriais do Estado moderno, delimitando geograficamente sempre o contrato social. Segundo Linklater, tal delimitação constitui um significado moralmente arbitrário dos limites geográficos. Linklater afirma que a tradição kantiana não cometeu esse mesmo equívoco, já que Kant, diferentemente de seus predecessores, não subordinou a razão ao Estado e sua condição soberana. Por isso, para Linklater, essa tradição se constitui no melhor ponto de partida para a teoria política internacional. Linklater considera que, somente a partir de um aporte kantiano, é possível se desvencilhar verdadeiramente do Realismo dominante das Relações Internacionais. Na verdade, o objetivo de Linklater é formular uma teoria que transcenda o Estado-nação sem subordinar a liberdade individual dos cidadãos a alguma organização supranacional.

[150] Linklater ressalta a existência de argumentos críticos à cidadania cosmopolita. Um deles é o de que a tentativa cosmopolita de quebrar o nexo existente entre o cidadão e o Estado tenderia ao insucesso, porque não haveria um senso de comunidade internacional que pudesse sustentar as formas sofisticadas de cidadania que existem internamente nas sociedades democráticas nacionais. Outro argumento contrário é o de que a defesa da cidadania cosmopolita além de retórica, pela possibilidade de instrumentalização de interesses particulares em roupagem universalista, seria também perigosa. O perigo estaria no desvio de atenção gerado pelo projeto cosmopolita, o qual, ao argumentar em sentido supraestatal, não se ateria à emergência e à necessidade do fortalecimento e da viabilidade dos Estados-nações (LINKLATER, 2007).

dominante serem freqüentemente desconsideradas. E, ao mesmo tempo, a cidadania encontra-se *comprimida* porque os interesses dos *outsiders* continuam sendo freqüentemente ignorados. Segundo Wright, os Estados devem, então, "[...] go higher in the search for citizenship, but also lower and wider. Higher to the world, lower to the locality"[151] (WRIGHT, 1990: p. 32).

> "Higher" forms of citizenship include rights of participation in supranational structures and the international protection of the individual's legal and welfare rights. "Lower" forms of citizenship involve increasing the power of local communities and substate groups. "Higher" *and* "lower" forms of citizenship can be integrated by granting substate groups the right of appeal to international bodies and parallel forms of representation in international institutions (LINKLATER, 2007: p. 107-108).

Linklater, e de maneira geral o globalismo, vincula diretamente, em sua argumentação, este tema de uma cidadania cosmopolita e ampliada à temática da universalização dos direitos humanos e da consecução de uma ordem global mais justa: "Cosmopolitan citizenship is regarded as a key theme in the continuing search for basic universal rights and obligations that can bind all peoples together in a more just world order." (LINKLATER, 2007: p. 109).

Linklater, demonstrando efetivamente sua proximidade com as concepções globalistas, afirma que o modelo cosmopolita está:

> [...] inevitably at loggerheads with traditional notions of citizenship and sovereignty and demands that they be redefined. Linklater suggests we set out from a 'thin' notion of citizenship but envisage the rights and obligations of the individual independently of his or her belonging to a particular state (ARCHIBUGI; HELD; KOHLER, 1998: p. 5).

Aproximando-se novamente da tônica dos argumentos globalistas, Linklater afirma que o modelo cosmopolita exige, para seu desenvolvimento, que se transcenda a lógica da soberania estatal:

> Transcending state sovereignty which remains the constitutive principle of modern political life is understood as essential to promoting narratives of increasing cosmopolitanism. Expanding the realm of dialogic commitments is regarded as necessitating measures to reduce or eradicate the asymmetries of power and wealth which exist within sovereign states and in the global economic and political system (LINKLATER, 1998: p. 109).

---

[151] Segundo Dower, a partir da Segunda Guerra Mundial, os movimentos sociais foram responsáveis pelo reaparecimento da idéia de cidadania cosmopolita, inclusive com forte apelo nas lutas não-estatais por direitos humanos: "Since the Second World War, global social movements have resurrected the notion of cosmopolitan citizenship to defend a strong sense of personal and collective responsibility for the world as a whole and to support the establishment of effective global institutions for tackling global poverty, escalating environmental degradation and *human rights violations*." (DOWER, 2000: p. 553. Grifo nosso).

Justamente por essa razão, como já dito, os globalistas vêem o Direito Internacional dos Direitos Humanos como mandatório. Por isso, seus argumentos teóricos são construídos no sentido de fortalecer as instituições multilaterais, já que isso reforçaria o referido caráter mandatório, tornando, efetivamente, os direitos humanos elementos aglutinadores no sistema internacional.

> As instituições multilaterais fortalecidas teriam como vantagens principais a punição dos responsáveis pelas graves violações, maiores incentivos para que os Estados respeitem e promovam os direitos humanos, a criação de um terceiro imparcial para julgar os conflitos entre Estados e indivíduos, o reconhecimento internacional dos direitos das minorias e grupos de risco e a cooperação técnica para a promoção dos direitos humanos [...] Os direitos humanos seriam, pois, a manifestação de um consenso da sociedade internacional, que reputa ilegítimos atos que infligem sérios sofrimentos a outros seres humanos. (KOERNER, 2002: p. 93-94).

Os direitos humanos, de acordo com Beetham, historicamente guardam em si uma aspiração e uma potencialidade global ou transnacional. Contudo, esse caráter se vê reforçado com o aumento recente da interdependência, o qual faz com que violações de direitos humanos sejam sentidas e difundidas rapidamente pelo sistema:

> [...] the increasing evidence of global interdependence (consequences of population growth, environmental degradation, pressures for migration, 'social dumping', etc.) indicates that the costs of human rights denials are increasingly exported, not just experienced by their immediate victims. Such interdependencies combine with the processes of global shrinking and the internationalization of the media to expand our definition of the stranger who merits our concern (BEETHAM, 1998: p. 61).

Segundo Beetham, apesar de não preponderante (tendo em vista que esses autores globalistas exploram tendências), há, portanto, elementos cosmopolitas no regime internacional de direitos humanos, como se evidencia neste trecho sobre os tratados e pactos de direitos humanos:

> Although [the] covenants have the status of an intergovernmental treaty, once a state has ratified them it in effect acknowledges the right of a supranational body to investigate and pass judgement on its record. How a state treats its own citizens, and even what legal and constitutional arrangements it has, can thus no longer be regarded as a purely internal matter for the government concerned (BEETHAM, 1998: p. 62).

Além disso, o autor vê outros indícios de aspiração globalista do regime internacional de direitos humanos ao analisar, por exemplo, o caráter supranacional (e não intergovernamental) dos *experts* inspetores e monitores dos tratados, uma vez que eles não estão representando nenhum país, e ao analisar também a influência e a pressão das ONGs (internacionais e locais) junto aos Estados para o cumprimento de tratados.

> In these different respects the human rights regime is increasingly taking on the character of an interdependent jurisdiction. [...] what start out as intergovernmental treaties take on a supranational dynamic which drags member states along even despite themselves. (BEETHAM, 1998: p. 62-63).

Segundo o autor, a história tende a estar mais próxima ao ponto de vista cosmopolita quando se consideram os direitos humanos como uma moralidade universal mínima ou como um regime supranacional de implementação envolvendo instituições formais e informais. Contudo, Beetham chama a atenção, o que mostra a complexidade da questão tal como observada desde o início do capítulo, para a permanência da dependência dos direitos humanos em relação ao Estado e sua condição soberana, principalmente naquilo que toca o *enforcement*: "[...] the weak point of this regime is that of enforcement. Here, the global aspiration remains constrained by the system of sovereignty-claiming states, on which it is dependent for enforcement, and to whose assertion of power interests, or to whose powerlessness, it is continually vulnerable." (BEETHAM, 1998: p. 64).

Na verdade, o globalismo realiza um paralelo entre os direitos humanos e os direitos fundamentais nacionais, em que os primeiros representariam os direitos fundamentais de uma espécie de direito constitucional internacional. Seriam os princípios de organização política, das relações entre Estados e seus cidadãos, e dos objetivos a serem buscados pela sociedade internacional bem como pelos Estados.

Após expor argumentos de autores de concepções globalistas de direitos humanos, pode-se dizer que elas operam, também por força da condição jurídico-moral que perpassa os direitos humanos exposta no início do capítulo, com o paradoxo entre soberania e direitos humanos, tal como os estudiosos de concepções estatalistas. Pode-se depreender da argumentação globalista que da mesma maneira que a esfera pública cosmopolita fundamentada pelos direitos humanos se vê ainda presa à lógica nacional, o Estado e sua condição soberana também já se vêem dependentes, em alguma medida, do alargamento da esfera pública cosmopolita e da legitimidade internacional propiciada pela linguagem dos direitos humanos. É justamente em meio a esta ambivalência que os autores globalistas enxergam a tendência (e confiam nela como elemento transformador) de deslocamento da centralidade do lócus nacional para o lócus cosmopolita, tendo sempre o indivíduo o foco como sujeito de direitos, não mediado pelo Estado.

O globalismo enxerga essas mudanças porque observa, a partir de sua matriz cosmopolita kantiana, a predominância da ordem global sobre as demais. Percebe-se que para os autores globalistas, aqui expostos, as normas globais estão acima das normas estatais. Os

teóricos de concepções globalistas de direitos humanos, na verdade, põem em xeque a estrutura interestatal do sistema internacional vigente no pós-Segunda Guerra. Por isso, pode-se afirmar que os estudiosos detentores dessas concepções de direitos humanos desafiam o princípio da soberania vestfaliana e advogam a mudança – e não a supressão – da centralidade estatal para a centralidade individual.

É justamente por enxergarem o período da Guerra Fria como um encapsulamento dos direitos humanos fruto da preponderância das práticas e dos discursos da doutrina de segurança nacional, fundamentada na noção clássica de soberania, como visto no primeiro capítulo, que os globalistas observam o fim da Guerra Fria como uma oportunidade histórica. Vêem o fim da Guerra Fria como a possibilidade de superação, ainda que parcial (por ser processual), da lógica estatal ou nacional pela lógica cosmopolita, na qual, segundo eles, os direitos humanos teriam sua vigência garantida com maior comprometimento ético no sistema global.

Como pôde ser observado, em alguns momentos estatalismo e globalismo se aproximam. Ambos vêem os direitos humanos como fatores morais, com a diferença que o primeiro, ao contrário do segundo, não os vê como fortes condicionantes do comportamento dos Estados. Além disso, ambos reconhecem os direitos humanos enquanto um referencial ético do sistema internacional[152]. As duas concepções também se aproximam ao considerarem os indivíduos como os titulares dos direitos humanos, porém, com o estatalismo colocando o Estado como mediador dessa relação.

Outra característica que aproxima as duas concepções, conforme visto nos argumentos de seus autores, é o uso da história. Os globalistas utilizam a história para demonstrar como a soberania foi construída e, como tal, passível de superação. Os estatalistas, por sua vez, se valem da história para mostrar como já ocorreram várias mudanças na realidade internacional, inclusive no sentido de limitação à soberania, e que, nem por isso, a soberania, devido a sua característica variável, deixou de ser importante, e até mesmo vinculada internamente (como argumenta Donnelly), com a realidade internacional e, conseqüentemente, com os direitos humanos em âmbito internacional.

Na verdade, essas duas concepções – estatalistas e globalistas – se aproximam, segundo o esquema argumentativo de Koerner, na medida em que ambos concebem da

[152] Hurrell (estatalista), ao sugerir a formação de um consenso político-moral prático sobre os direitos humanos constata o caráter internacional e transnacional dos direitos humanos enquanto linguagem moral e estrutura normativa (aceitação de princípios e processos vindos de uma racionalidade específica). Segundo o autor, a despeito de sua origem ocidental, a estrutura desses direitos é dinâmica, aberta e resistente à captura por interesses particulares (HURRELL, 1999).

mesma maneira a relação entre sujeito e norma. Essa relação "[...] refere-se à maneira pela qual se concebe a relação entre a norma jurídica e a determinação dos cursos de ação dos sujeitos." (KOERNER, 2002: p. 90-91). Nesse sentido, tanto concepções estatalistas quanto globalistas vêem os sistemas de normas como mandatórios perante os sujeitos. A divergência entre elas, motivo pelo qual se justifica esta discussão perante a hipótese desse estudo, está justamente em torno da *ordem política*. Conforme se tentou mostrar com este capítulo, enquanto concepções estatalistas privilegiam a ordem política estatal para vigência dos direitos humanos, as globalistas, ainda que de forma combinada, destacam a ordem política global para efetivação desses direitos.

Contudo, o que se percebe é que esta diferença não decorre apenas de uma discordância conceitual e teórica acerca da preponderância de uma ordem estatal sobre uma ordem global e vice-versa. Mais do que isso, há entre as duas uma diferença na *natureza* de suas análises. Pelos argumentos expostos ao longo do capítulo, pode-se dizer que os autores de concepções estatalistas possuem discussões de natureza majoritariamente *analítica*, enquanto que as análises dos autores de concepções globalistas se pautam em uma natureza *normativa* ou *prescritiva*. Daí não poder-se afirmar que elas simplesmente se antagonizam, tendo em vista a diferença nos seus níveis de análises.

Ressalte-se que a utilização dos termos *analítico* (ou *analítico-descritivo*) e *normativo* (ou *normativo-prescritivo*) baseia-se nas definições usadas por Kritsch, a qual enfatiza o uso dos vocábulos como mero recurso metodológico para diferenciação de abordagens teóricas. Assim, e levando-se em consideração a ressalva da autora, o termo *analítico* refere-se àquilo que:

> [...] procede por análise, isto é, por determinação e descrição dos elementos e/ou princípios que se organizam em uma teoria. Neste senso, aproxima-se da noção de "conhecimento positivo", isto é, de conhecimento evidente, verdadeiro (para o saber daquele momento histórico), de caráter seguro, baseado nos fatos e na experiência. [...] [a]quelas teorias que procuram explicar um fenômeno tal como é, mais do que como deveria ser [...] (KRITSCH, 2010: p. 32).

Por outro lado, o vocábulo *normativo* indica

> [...] o conhecimento que enuncia e/ou prescreve um tipo concreto ou fórmula abstrata do que deve ser, que admite um juízo de valor, que determina o que é correto, bom, ou ainda aquilo que se recomenda praticar. [...] [a]quele tipo de teorização que repousa sobre compromissos éticos e/ou coisas ou comportamentos a serem recomendados, valorizados ou desejados (KRITSCH, 2010: p. 32).

Os autores de concepções estatalistas de direitos humanos tratam de noções como Estado e soberania no nível analítico, e não no nível normativo, embora autores como Hurrell ou Donnelly reconheçam a desiderabilidade do projeto dos direitos humanos. Isto é, a concepção estatalista de direitos humanos está mais atrelada aos aspectos históricos, conceituais e legais do processo de consolidação dos direitos humanos e do Estado-nação. Por isso, esses autores possuem uma abordagem, de certa forma, mais descritivo-explicativa, ou seja, que se preocupam em descrever, explicar e, em alguns casos, procurar soluções a partir dos elementos que estão efetivamente postos, independentemente da opinião dos endereçados da política[153] (KRITSCH, 2010).

Já os autores de concepções globalistas de direitos humanos trabalham no plano normativo de análise: pensam tais direitos (e suas relações com a condição soberana do Estado) no nível do *devir* ou do *vir a ser* histórico. São autores que apesar de terem consciência e dimensão da realidade analítica – a permanência do Estado e da soberania e todas as suas decorrências – fazem proposições normativas para a questão dos direitos humanos, bem como para a relação desses direitos com os Estados-nação. Dessa maneira, pode-se dizer que esses autores possuem uma abordagem majoritariamente prescritiva: a partir da qual os autores podem e devem propor normas e medidas corretivas aos endereçados da política[154]. Aliás, de acordo com Kritsch, as alternativas teóricas e práticas que permitem transcender a relação imbricada da reivindicação e afirmação dos direitos humanos e sua efetivação, só estão disponíveis atualmente no nível normativo-prescritivo (KRITSCH, 2010).

---

[153] "É curioso notar que parte significativa da literatura acerca dos direitos humanos no campo da ciência política, direcionada às relações internacionais, tende a operar predominantemente no nível analítico. Ou seja, trata-se de abordagens que se ligam mais a "teorias positivas", no sentido de que procuram trabalhar com aspectos históricos, conceituais, jurídicos, etc., do processo de consolidação dos direitos do homem, do Estado nacional ou da soberania; e freqüentemente são associadas ao chamado *realismo político* [...] Tais *teorias cientificistas* ou *positivas* tendem a operar primordialmente com base em dados concretos e argumentos "objetivos", isto é, demonstráveis e verificáveis, sustentando que os fenômenos políticos devem ser analisados e/ou descritos – jamais prescritos –, independentemente da opinião dos seus endereçados." (KRITSCH, 2010: p. 32-33).

[154] Nas palavras da autora: "[...] pode-se localizar outra grande "matriz" interpretativa, não raro associada a alguma forma de *idealismo político*, que tende a enfatizar os aspectos normativos e prescritivos presentes nas doutrinas bem como nos "novos paradigmas teóricos". Neste eixo, portanto, os temas do Estado, da soberania, dos direitos humanos, etc., geralmente são pensados não tanto no quadro das estruturas conceituais existentes, e sim muito mais no plano do "devir", do "vir a ser" histórico [...] Trata-se assim de autores que, embora (re)conheçam a evidência analítica, a presença do Estado e da soberania e suas conseqüências para o ideário dos direitos humanos, propõem e sustentam uma abordagem prescritiva da questão dos direitos humanos e sua relação com Estados nacionais. Isto é, trata-se de autores que têm uma abordagem normativa do assunto, segundo a qual o pensador político pode e deve formular normas ou padrões de correção aos endereçados da política; e também pode e deve lutar para que estes padrões vinguem como normas ou preceitos de comportamento político. Neste sentido, pode-se sustentar que vários deles têm em comum a pretensão de repensar e/ou refundar as bases da teoria política sob novos pressupostos." (KRITSCH, 2010: p. 33).

Cabe colocar que o normativismo dos autores globalistas não pode ser visto como simples *wishful-thinking*. A abordagem normativa se pauta no estabelecimento de princípios que encadeiam raciocínios, portanto, têm desdobramentos lógicos, o que torna possível a esses autores traçar tendências a partir da percepção da lógica de um movimento.

Devido, portanto, a essa abordagem normativa, mas que reconhece as evidências analíticas, que as proposições globalistas não são baseadas *puramente* na ordem política global, e sim matizadas pelas considerações da ordem política estatal. A partir de tal percepção, pode-se compreender de maneira mais acurada o fato de o Estado ter sua importância na argumentação globalista, como visto ao longo do capítulo, bem como tal constatação de Koerner:

> Desses pólos, o segundo [estatalismo] é mais comum na bibliografia de direitos humanos, pois difícil encontrar algum autor que defenda o predomínio exclusivo da ordem política internacional, no sentido de um governo mundial e que levaria ao fim o sistema de Estados nacionais. Assim, o segundo pólo é mais nítido nos textos trabalhados, enquanto o primeiro [globalismo] aparece sempre em algum tipo de combinação (KOERNER, 2002: p. 90).

O melhor entendimento dessa diferença de natureza nas análises de estatalistas e globalistas e suas decorrências encontra lugar na sua relação com o caráter jurídico-moral dos direitos humanos, o qual, fornece explicação para a relação entre soberania e direitos humanos[155]. Posto isso, pode-se dizer que estatalistas e globalistas se aproximam, em certa medida, em relação ao sentido *moral* dos direitos humanos, por isso ambos reconhecem a desiderabilidade do projeto de universalização dos direitos humanos. A diferença entre eles está no aspecto de verificação *jurídica* dos direitos humanos. Autores de concepções estatalistas de direitos humanos, apesar de reconhecerem o processo de flexibilização da soberania, valorizam e chamam a atenção para a importância do lócus de verificação analítica atual desses direitos, isto é, a condição soberana do Estado. Já autores de concepções globalistas de direitos humanos, por enxergarem esse processo de flexibilização da soberania estatal de maneira mais acentuada, propõem o surgimento e desenvolvimento de outros "locais" (outras arenas de jurisdição) de verificação dos direitos humanos, rompendo, inclusive, com o nexo entre soberania popular e direitos humanos. Daí decorrem seus projetos pós-nacionais.

---

[155] De maneira geral, conforme Kritsch, enquanto as abordagens analítico-descritivas trabalham com elementos "verificáveis" empiricamente e com um ferramental analítico já construído por determinada área do conhecimento, as abordagens normativo-prescritivas se localizam no nível da construção ética e política, ou seja, no nível de revisão, reconstrução e transformação do aparato conceitual até então acumulado (KRITSCH, 2010).

Na realidade, as concepções estatalistas de direitos humanos, ao se focarem na conformação analítica da relação entre Estado, soberania e direitos humanos, dão maior destaque à condição jurídica dos direitos humanos, a qual, por sua vez, exige, para sua realização, uma verificação local. Daí a grande importância dada à soberania nas argumentações desses autores. A importância da dimensão jurídica se manifesta em tais autores quando observam na supervalorização, como fazem as concepções globalistas segundo eles, do processo de flexibilização da soberania estatal por força dos direitos humanos uma ruptura com o direito à soberania (consagrado pelo Direito Internacional), o que configuraria, nesse sentido, uma violação de um direito que mantém a igualdade jurídica entre os Estados do sistema internacional.

Os autores de concepções globalistas, como dito acima, também têm suas preocupações focadas na verificação jurídica dos direitos humanos. No entanto, por força de suas análises de natureza prescritiva, é proposta, de maneira geral, que essa verificação se dê em outros *locais* que relativamente se desvinculem da condição soberana do Estado. Ao propor tal mudança, tais autores estão vislumbrando transcender a lógica de verificação *jurídica* dos direitos humanos no espaço estatal soberano. Essa transcendência se apóia fortemente no sentido *moral* dos direitos humanos, o qual seria grande estímulo e fundamento para a redefinição legítima dos espaços de efetivação dos direitos humanos.

Todas essas diferenciações se fazem muito interessantes para entender a Conferência de Viena, uma vez que, conforme será visto no próximo capítulo, suas polêmicas, debates e contribuições parecem guardar relação com essas distinções argumentativas e até de naturezas de análise, tal como exposto nas concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos.

Por outro lado, conforme exposto na introdução deste capítulo, seu objetivo central era discutir se e em que medida a soberania vem sofrendo, no pós-Guerra Fria principalmente, um processo de flexibilização perante os direitos humanos. Apesar de todas as nuances entre os autores de um mesmo pólo, das diferenças entre os argumentos dos autores de um pólo frente o outro e da distinta natureza de análise entre eles, praticamente todos os estudiosos aqui expostos, ainda que discordem em relação ao grau, à dimensão e às decorrências, concordam com a existência de um processo de flexibilização da soberania por força (não somente, mas também) dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria. O que não significa dizer, como já salientado algumas vezes ao longo deste trabalho e inclusive pelos próprios autores discutidos neste capítulo, que esse seja um processo simples, linear e automático. Como visto, é um processo permeado por uma série de ambivalências,

complementaridades e tensões históricas. E é justamente a partir desse ponto que os debates empíricos da Conferência de Viena serão observados.

Essa discussão acerca dos argumentos derivados de concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos, portanto, parece ter sido suficiente para demonstrar que realmente a relação entre tais direitos e a soberania vestfaliana constitui um problema extremamente complexo no campo teórico de Relações Internacionais. Além disso, como dito no início, a diferenciação entre eles não pode ser interpretada como uma divisão estanque e fixa. Mas, ao contrário disso, conforme se tentou demonstrar aqui com a exposição desses argumentos teóricos, a distinção deve ser vista como meio de percepção da complexidade do debate e da pluralidade e riqueza de visões que os permeia.

Enfim, a análise do problema teórico da relação entre soberania e direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria adquire maior concretude e consistência ao ser observado na prática, uma vez que tal complexidade teórica se reflete e é reflexo da condição empírica, daí decorre a idéia deste capítulo funcionar também como uma "contextualização teórica". Por isso, torna-se proveitosa e, ao mesmo tempo, faz-se necessária a análise, sob o prisma das concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos, dos principais pontos em que questões dessa relação complexa puderam ser observadas durante a Conferência de Viena, tema do próximo capítulo.

3. Conferência de Viena: documento final e principais debates

A II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) ocorreu em Viena, em 1993, de 14 a 25 de junho. Este evento tem grande importância para os direitos humanos, por vários aspectos. Primeiro pela expressão numérica, já que durante o evento 171 delegações de Estados estiveram envolvidas, 2000 ONGs, sendo que 813 como observadoras, um grande número de encontros paralelos de instituições envolvidas com os direitos humanos e palestras, totalizando, ao final do evento, a participação de aproximadamente 10000 indivíduos[156] (DORNELLES, 2004).

Além da expressão numérica, há de ser destacada a participação plural, característica que muitas vezes fomentou os choques ocorridos antes e durante o evento[157]. Esta pluralidade se refere não somente à participação de muitas delegações de Estados na Conferência, mas também a órgãos, comitês e agências especializadas da ONU, organizações intergovernamentais e órgãos nacionais de direitos humanos que efetivamente se pronunciaram na Conferência de Viena[158]. Além disso, muitas ONGs participaram ativamente do evento, conforme poderá ser visto mais adiante.

---

[156] Participaram da Conferência não apenas Estados e ONGs, mas também agências especializadas e fundos e programas da ONU, organismos internacionais, além de órgãos de supervisão internacionais dos direitos humanos, os quais inclusive fizeram propostas no sentido de criar e aperfeiçoar os mecanismos de proteção e garantia dos direitos humanos. "Assim, para citar três ou quatro exemplos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas avançou a idéia 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 todas as diversas formas de discriminação no tocante a esses 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 Comitê das Nações Unidas contra a Tortura ressaltou a importância de medidas preventivas de violações de direitos humanos em seu âmbito de atuação." (TRINDADE, 1997: p. 203-204). De acordo com o Relatório Final da Conferência, estes são os números discriminados dos participantes: "The World Conference on Human Rights was attended by the representatives of 171 States, 2 national liberation movements, 15 United Nations bodies, 10 specialized agencies, 18 intergovernmental organizations, 24 national institutions and 6 Ombudsmen, 11 United Nations human rights and related bodies, 9 other organizations, 248 non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council and 593 other non-governmental organizations." (ONU, 1993d: p. 6).

[157] De acordo com Laatikainen, o imediato pós-Guerra Fria (especialmente o período 1990-1993), assistiu a uma afirmação muito grande dos princípios liberais, fosse na dimensão da ascensão do indivíduo frente o Estado no âmbito da segurança, fosse no aspecto econômico (livre-mercado perante o discurso do Estado como indutor do desenvolvimento) ou na afirmação da democracia. Foi justamente em torno destas fortes afirmações, que, segundo Laatikainen, se organizaram as contraposições dos atores internacionais: "Vienna was the first indication that resistance was brewing." (LAATIKAINEN, 2004: p. 12).

[158] Essa é a listagem de participação fornecida pelo Relatório Final da Conferência. Os números entre parênteses indicam os dias dos pronunciamentos: "29. During the general debate, at the 2nd to 22nd plenary meetings,

A complexidade que permeou a Conferência, em comparação com eventos anteriores, decorreu não apenas da pluralidade de participantes, mas também pelo fato de muitos Estados não terem participado e nem mesmo existirem na época da elaboração da Declaração Universal de 1948, dos dois Pactos de 1966 – de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais – e da Conferência de Teerã, em 1968 (TRINDADE, 1997).

---

from 14 to 25 June 1993, statements were made by the representatives of the following States: Afghanistan (22), Albania (15), Algeria (16), Angola (18), Argentina (16), Armenia (16), Australia (15), Austria (16), Azerbaijan (16), Bahrain (16), Bangladesh (16), Barbados (22), Belarus (16), Belgium (14), Benin (22), Bhutan (22), Bolivia (22), Bosnia and Herzegovina (15), Botswana (22), Brunei Darussalam (21), Brazil (14), Bulgaria (15), Burundi (21), Cameroon (19), Canada (16), Cape Verde (16), Chile (17), China (15), Costa Rica (21), C_te d'Ivoire (17), Colombia (16), Croatia (15), Cuba (16), Cyprus (17), Czech Republic (15), Democratic People's Republic of Korea (15), Denmark (on behalf of the European Community and its member States) (15), Denmark (17), Dominican Republic (24), Ecuador (22), Egypt (15), El Salvador (22), Estonia (15), Ethiopia (22), Fiji (22), Finland (16), France (15), Gabon (17), Gambia (15), Georgia (22), Germany (15), Ghana (17), Greece (17), Guatemala (22), Guinea (22), Haiti (18), Holy See (21), Honduras (24), Hungary (15), Iceland (17), India (15), Indonesia (14), Iran (Islamic Republic of) (17), Iraq (22), Ireland (14), Israel (15), Italy (16), Jamaica (22), Japan (18), Jordan (14), Kazakhstan (17), Kenya (14), Kuwait (15), Lao People's Democratic Republic (16), Latvia (17), Lebanon (17), Lesotho (22), Libyan Arab Jamahiriya (18), Liechtenstein (17), Lithuania (15), Luxembourg (17), Madagascar (21), Malawi (22), Malaysia (18), Maldives (17), Mali (22), Malta (11), Marshall Islands (21), Mauritania (14), Mauritius (22), Mexico (14), Micronesia (21), Monaco (15), Mongolia (21), Morocco (16), Mozambique (17), Myanmar (17), Nepal (21), Netherlands (15), New Zealand (16), Nicaragua (17), Niger (22), Nigeria (14), Norway (15), Pakistan (16), Panama (22), Papua New Guinea (16), Paraguay (22), Peru (14), Philippines (16), Poland (15), Portugal (16), Qatar (17), Republic of Korea (15), Republic of Moldova (18), Romania (15), Russian Federation (15), Rwanda (23), Sao Tome and Principe (22), Saudi Arabia (15), Senegal (17), Sierra Leone (22), Singapore (16), Slovak Republic (14), Slovenia (15), Spain (15), Sri Lanka (21), Sudan (18), Suriname (17), Swaziland (23), Sweden (16), Switzerland (16), Syrian Arab Republic (17), Tajikistan (22), Thailand (16), The Former Yugoslav Republic of Macedonia (14), Togo (15), Tunisia (23), Turkey (18), Uganda (16), Ukraine (15), United Arab Emirates (17), United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (16), United Republic of Tanzania (23), United States of America (14), Uruguay (23), Vanuatu (23), Venezuela (15), Viet Nam (16), Western Samoa (22), Yemen (17), Zaire (23), Zambia (22), Zimbabwe (17). 30. Statements were made by the Chairman of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (17), the representative of the Committee against Torture (22), the Chairman of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (22) and the Chairman of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (21). 31. Statements were made by the representatives of the following United Nations bodies: Coordinator for the International Year of the Family (22), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (16), Secretary-General of the Fourth World Conference on Women (17), United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) (23), United Nations Development Fund for Women (17), United Nations Development Programme (21), United Nations Office at Vienna (22), United Nations Population Fund (17), United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (21), United Nations Transitional Authority in Cambodia (23). 32. Statements were made by the representatives of the following specialized agencies: Food and Agriculture Organization of the United Nations (18), International Labour Organisation (16), International Monetary Fund (18), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (15), World Bank (21), World Food Programme (22), World Health Organization (16). 33. A statement was made by the observer for Palestine (16). 34. A statement was also made by the observer for the African National Congress (21). 35. Statements were made by the representatives of the following intergovernmental organizations: African Commission on Human and Peoples' Rights (14), Asian-African Legal Consultative Committee (21), Agence de coopération culturelle et technique (22), Commission of the European Communities (15), Commonwealth Secretariat (17), Council of Europe (16), Council of the Conference on Security and Cooperation in Europe (14), European Bank for Reconstruction and Development (21), European Commission on Human Rights (17), European Court of Human Rights (18), Inter-American Commission on Human Rights (23), Inter-American Court of Human Rights (23), International Organization for Migration (18), League of Arab States (22), Organization of African Unity (14), Permanent Arab Committee on Human Rights of the League of Arab States (21).[…] 37. Statements were made by the representatives of the following national human rights institutions: Commission on the Defence of Human Rights (Kuwait) (23), Consultative Council of Human Rights of Morocco (18), Philippine Commission on Human Rights (23).” (ONU, 1993d: p. 8-9).

Segundo Boyle, a Conferência de Viena possui tão grande relevância justamente devido ao fato de, entre outros pontos, ela ter ocorrido já com a maioria dos Estados do mundo independentes, ao contrário da Conferência de Teerã (BOYLE, 1995).

> [...] da redação daquele documento na I Conferência Mundial participaram Delegações de 84 países, ao passo que da redação da recém-adotada Declaração da Conferência de Viena participaram Delegações de 171 Estados. Somada ao Fórum Mundial das ONGs, a Conferência de Viena como um todo contou com cerca de dez mil participantes registrados. 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 contado 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 (TRINDADE, 1993b: p. 14-15).

A Conferência de Viena abriu seus trabalhos em 14 de junho de 1993[159]. O então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali[160], na abertura, ressaltou os pontos de norteamento do evento. Segundo ele, a Conferência tinha três grandes imperativos: universalidade (aprofundada pelo direito ao desenvolvimento), garantia (medidas de efetivação dos direitos humanos no interior dos Estados bem como no sistema internacional) e democratização (estreitamente vinculada aos direitos humanos). Conforme poderá ser visto, todos esses pontos se fizeram presentes no documento final da Conferência.

A Conferência também se fez marcante por ser a primeira discussão global acerca do tema no pós-Guerra Fria e, mais do que isso, por ter conseguido afirmar pontos polêmicos – não sem fortes debates, como será visto adiante –, tais como a universalidade dos direitos humanos e sua indivisibilidade, a participação das ONGs e a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos.

Todas essas questões (e muitas outras) foram consagradas – apesar da complexidade do processo preparatório, especialmente por conta dos debates trazidos pelas reuniões

---

[159] É interessante colocar que dias antes do início da Conferência (de 9 a 12 de junho), a ONU realizou consultas aos altos funcionários dos governos que representavam os governos dos Estados-membros que participariam da Conferência acerca dos últimos acertos para a realização do evento.

[160] Além de Boutros-Ghali, também discursaram na abertura da Conferência de Viena: H.E. Mr. Thomas Klestil (Presidente da Áustria), Mr. Ibrahima Fall (Secretário-Geral da Conferência), H.E. Mr. Franz Vranitzky (Chanceler da Áustria). O Secretário-Geral da ONU elaborou uma lista de *convidados especiais* para a Conferência de Viena: Elena Bonner, ativista russa de direitos humanos (discursou dia 17); Jimmy Carter, ex-presidente dos EUA (discursou dia 15); Simone Veil, então ministra de Estado da França (não esteve presente); Hassan bin Talal, príncipe da Jordânia (discursou dia 14); Rigoberta Menchú Tum, guatemalteca vencedora do Nobel da Paz (discursou dia 18); Wole Soyinka, vencedora do Nobel de Literatura (discursou dia 17); Nelson Mandela, então Presidente do Congresso Nacional da África do Sul (não esteve presente); e Corazón Aquino, ex-presidente das Filipinas (discursou dia 16) (ONU, 1993d).

regionais preparatórias[161], como visto no primeiro capítulo – pela Declaração e Programa de Ação de Viena, aprovada por consenso em 25 de junho de 1993, último dia da Conferência. Portanto, para se ter a dimensão, tanto empírica quanto teórica, da importância deste documento, pelo qual a Conferência de Viena tornou-se conhecida e debatida, bem como de toda sua amplitude, a primeira seção deste capítulo tratará de promover uma exposição acerca das temáticas que o compuseram, destacando as mais polêmicas e relevantes delas, especialmente aquelas referentes à relação entre direitos humanos e soberania.

Vale colocar que além da Declaração e Programa de Ação de Viena, elaborada no âmbito do Comitê de Redação da Conferência[162], aprovou-se também uma recomendação ao Conselho de Segurança da ONU para pôr fim ao genocídio na Bósnia-Herzegovina e duas declarações especiais. Uma delas contra o genocídio na Bósnia e uma sobre Angola[163].

Além do documento como um todo, a Conferência de Viena tornou-se marcante pela afirmação da universalidade dos direitos humanos. Todavia, essa temática tenha sido talvez a

---

[161] Foram realizadas também durante a Conferência as chamadas *reuniões especializadas*. Estas reuniões, apesar de serem raramente lembradas na literatura, também contribuíram muito para a realização e desenvolvimento da Conferência. Durante a Conferência, ocorreram três reuniões especializadas: reunião dos Relatores Especiais e dos Grupos de Trabalho (de 14 a 16 de junho), reunião dos Órgãos Convencionais de Supervisão Internacional (15 e 16 de junho), e reunião das Instituições Nacionais (14 e 15 de junho). As duas primeiras ficaram marcadas pela insistência em relação à necessidade de métodos que propiciassem maior coordenação e racionalização de seus trabalhos, assim como de mecanismos que permitissem a integração dos procedimentos especiais de modo a operarem regularmente como um todo. Por isso, o foco dessas duas reuniões foi a criação de um sistema integrado de relatorias. A terceira reunião especializada recomendou a criação de novas instituições nacionais de proteção aos direitos humanos, com acesso ao sistema ONU e merecedoras de um órgão dentro desse sistema, de modo que elas pudessem contribuir com a implementação nacional de medidas presentes em tratados e instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Na verdade, as três reuniões tiveram como objetivo principal o estímulo, por meio de propostas concretas e substanciais, ao surgimento de um sistema de monitoramento contínuo da observância dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. A divisão temática é outro elemento raramente colocado na literatura sobre a Conferência de Viena. Dentro da estrutura da Conferência, dias específicos foram designados para a discussão de temas. Por exemplo, as discussões sobre Paz foram feitas em 15 de junho, sobre Desenvolvimento em 16 de junho, sobre as Mulheres no dia posterior, sobre as Crianças no dia 21 junho e sobre Democracia em 22 de junho. Dentro da estrutura da Conferência, realizou-se também o Fórum das ONGs (de 10 a 12 de junho). Todas essas reuniões escolheram representantes para fazerem pronunciamentos sobre o conteúdo das reuniões no Plenário da Conferência de Viena.

[162] Cabe colocar que foi no encontro do Plenário no primeiro dia do evento que se decidiu pela formação de um Comitê Principal – composto por todos os participantes da Conferência e que se reuniu onze vezes ao longo da Conferência – e um Comitê de Redação (para negociar e esboçar o documento final, presidido pelo Brasil) – composto por todas as delegações governamentais, tendo feito vinte reuniões, sendo que duas dessas reuniões tiveram caráter formal, nas quais ouviram-se os pronunciamentos de representantes de órgãos da ONU, das instituições nacionais e das ONGs. Em relação a esses comitês estabeleceu-se: "Both these Committees shall meet simultaneously and […] it has to be understood that the work of the Drafting Committee must not be delayed by the Main Committee." (ONU, 1993d: p. 7).

[163] A Declaração de repúdio ao genocídio da Bósnia teve 88 votos favoráveis (dentre eles, o do Brasil), 54 abstenções (dentre elas a da delegação dos EUA) e o voto contrário da Rússia. A Declaração sobre Angola foi aprovada por consenso. Porém, "The representatives of Australia, Canada, Japan, Sri Lanka and the United States of America subsequently stated that, had the draft special declaration on Angola been put to a vote, they would have abstained." (ONU, 1993d: p. 12).

que mais trouxe polêmicas ao Plenário da Conferência. Por isso, a segunda seção deste capítulo focar-se-á nos embates entre as delegações em Viena a respeito da universalidade dos direitos humanos. Vale dizer que essas discussões, conforme poderá ser visto, foram muito complexas e não se restringiram a discussões apenas de matriz cultural, ou seja, as discordâncias e divergências acerca do tema também foram fortemente permeadas por debates sobre a ordem jurídico-política que viria a garantir os direitos humanos. Sendo assim, essa discussão interessa às duas hipóteses deste trabalho, haja vista que muitos atores se envolveram nela – sugerindo a difusão dos debates sobre direitos humanos no sistema internacional – e que a questão da complexa relação entre soberania e direitos humanos também parece ter interferido no andamento das discussões.

Outras questões também polemizaram a Conferência. A questão da participação das ONGs, que vinha sendo discutida desde o processo preparatório, provocou fortes debates na Conferência. Além disso, essa questão se inseriu, o que parece ser uma das razões de sua complexidade, na complicada relação entre direitos humanos e soberania no sistema internacional. Dada a importância dessa discussão na Conferência de Viena como um todo, mas também diante das hipóteses deste trabalho, a terceira seção deste capítulo ater-se-á aos debates relativos à participação das ONGs na Conferência e suas conseqüências para outras temáticas.

Tendo isso em vista, o objetivo deste capítulo, portanto, é analisar os pontos que mais suscitaram debates entre os participantes da Conferência de Viena, como esses citados logo acima. Esse capítulo organizar-se-á a partir de sua ligação com os dois capítulos anteriores, isto é, a partir da Conferência de Viena na dupla condição de protagonista e caudatária de um processo de internacionalização dos direitos humanos iniciado no pós-Segunda Guerra, mas intensificado, ao menos seu debate, no pós-Guerra Fria e como resultado de um processo preparatório extremamente complexo. Além disso, a Conferência e seus debates empíricos serão discutidos tendo em vista a exposição teórica dos argumentos envolvidos nas concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos, realizada no capítulo anterior, haja vista a importância do debate acerca da relação entre soberania e direitos humanos com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, no contexto da Conferência de Viena e suas discussões empíricas.

Ademais, como já sugerido acima, este capítulo se justifica na medida em que articula as hipóteses deste estudo a partir de seu objeto. Por isso, sua construção dar-se-á tendo em vista as discussões acerca da possível influência da Conferência de Viena no processo de transformação da temática dos direitos humanos em pauta globalmente discutida, bem como

a partir de uma possível relação da Conferência com o processo de flexibilização da soberania, discutida teoricamente no capítulo anterior.

Por último, vale ressaltar que este capítulo, tal como os anteriores e os demais, encaram a Conferência de Viena não apenas como um fenômeno político, e tampouco exclusivamente jurídico. Segundo Kritsch, a entrada e a participação de novos atores em determinado contexto, como ocorrido na Conferência de Viena, por exemplo, caracteriza tal fenômeno como um fenômeno *político*. Por outro lado, quando disputas não são explicitadas como problema de poder, mas como questões de jurisdição e, principalmente, de legitimidade, tal questão adquire caráter jurídico. O caráter político das disputas muitas vezes se manifesta na forma de reivindicações legais, em busca de legitimidade (KRITSCH, 2002). Assim, e dessa forma se justifica este capítulo, é por tomar a Conferência de Viena como um fenômeno político-jurídico, que nele buscar-se-á expor as disputas políticas materializadas nos debates da elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, os quais, em última instância, tal como observado por Kritsch, parecem configurar uma disputa por legitimidade de jurisdição em torno da proteção e efetivação dos direitos humanos.

3.1 Declaração e Programa de Ação de Viena

A Declaração e Programa de Ação de Viena, elaborada durante todo o decorrer da Conferência e aprovada por consenso no dia 25 de junho de 1993, é um referencial para o regime internacional dos direitos humanos. O Relatório Final da Conferência, ao tratar da Declaração e Programa de Ação de Viena, descreve que o documento final teve sua aprovação por aclamação: "At its 22nd plenary meeting, on 25 June 1993, the Conference adopted, by *acclamation*, the draft final declaration, as recommended by the Drafting Committee, entitled *The Vienna Declaration and Programme of Action*" (ONU, 1993d: p. 15. Grifo nosso).

> At the same meeting, statements concerning the Vienna Declaration and Programme of Action were made by the representatives of: Argentina, Canada, Chile, Denmark, Egypt, France, Holy See, India, Indonesia, Iraq, Israel, Kenya, Kyrgyzstan, Lebanon, Malawi, Philippines, Poland (on behalf of the Eastern European Group), Russian Federation, Saudi Arabia, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkey, United Republic of Tanzania, United States of America, Venezuela (on behalf of the Latin American and the Caribbean Group), Yemen (ONU, 1993d: p. 15).

Como poderá ser visto, é um dos documentos mais abrangentes sobre a matéria. Cobre diversas áreas da proteção, promoção e fortalecimento dos direitos humanos em âmbito planetário. Cabe colocar que sendo uma declaração, a Declaração e Programa de Ação não possui caráter vinculante, isto é, diferentemente de um tratado não obriga juridicamente as partes que o assinaram.

Tendo isso em vista, a partir deste momento a análise ater-se-á mais detidamente à descrição deste documento, expondo sua estrutura e seu conteúdo[164]. Sua formulação, como poderá ser observado, possui trechos sintomáticos dos debates ocorridos antes e durante a Conferência. Pretende-se, a partir dessa análise, dar a dimensão da amplitude e da diversidade temática que permearam os trabalhos da Conferência de Viena, e assim, fornecer mais subsídio às discussões das hipóteses.

Antes da análise em si, é importante salientar que uma das principais regras da Conferência, estabelecida já no processo preparatório, foi que os debates do evento não poderiam explicitar nomes de países específicos. Riding, relatando o primeiro dia da Conferência, critica tal regra: "In an atmosphere strangely removed from reality, the first World Conference on Human Rights in 25 years opens here on Monday with a broad mandate to discuss human rights in the world -- as long as it avoids naming any government known for abuses (RIDING, 1993b: p. 1)." Em resposta a essa crítica, Boutros-Ghali colocou que a Conferência "[…] 'would be transformed into a political conference if it focused on individual human rights cases'." (RIDING, 1993b: p. 2).

A Declaração e Programa de Ação de Viena está dividida em três partes. A primeira delas é o Preâmbulo, que se caracteriza pela afirmação dos princípios mais gerais do documento e da Conferência. Na seqüência vem o que se pode chamar de Declaração propriamente dita, ou seja, a parte reservada para a redação das intenções e afirmação dos princípios básicos dos direitos humanos. A terceira – e última – parte diz respeito ao Programa de Ação, isto é, às formulações que visavam, naquele momento, a orientar a prática dos direitos humanos em busca da sua efetividade, fornecendo um guia de ação para efetivação dos princípios consagrados pela Declaração[165].

---

[164] Devido à grande extensão da Declaração e Programa de Ação de Viena (especialmente do Programa de Ação), ao longo da seção apenas os trechos mais importantes e emblemáticos do documento serão transcritos.

[165] A parte do documento final reservada para o Programa de Ação foi, de certa maneira, prevista pelos quinto e sexto parágrafos da resolução 45/155 (resolução de convocação da Conferência), os quais previam formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos e formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos: "*The General Assembly* [...] *decides:* [...] (*e*) To formulate concrete recommendations for improving the effectiveness of United Nations activities and mechanisms in the field of human rights through programmes aimed at promoting, encouraging

O Preâmbulo, assim como todo o restante do documento, tem como eixo central a defesa do princípio da dignidade humana. Cabe colocar, conforme visto no capítulo anterior, que autores tanto de concepções estatalistas de direitos humanos quanto de concepções globalistas levam em conta a importância do princípio da dignidade humana em suas argumentações, bem como a afirmação da titularidade individual dos direitos humanos, pontos fortemente presentes no documento. Além disso, o Preâmbulo destaca a democracia, o Estado de Direito e o pluralismo. Essa parte inicial do documento da Conferência também ressalta as responsabilidades do Estado como garantidor dos direitos humanos.

O Preâmbulo faz referência contínua à Carta das Nações Unidas e, principalmente, à Declaração Universal de 1948. Isso demonstra que o documento final de Viena buscou fundamentação e apoio em dois documentos fundantes do regime internacional dos direitos humanos, especialmente a Declaração Universal, como já discutido no primeiro capítulo.

Também se enfatiza a questão da discriminação contra a mulher[166], cujo *grupo* foi um dos mais defendidos e, conseqüentemente, um dos que receberam o maior número de referências no documento. Isso se deveu à grande articulação promovida pelas ONGs de defesa dos direitos das mulheres, as quais, além de estarem em grande número, pressionaram e direcionaram fortemente as discussões[167]. Essa articulação do grupo das mulheres sinaliza para a importância da participação das ONGs na Conferência, cuja aprovação foi complexa e emblemática, como ver-se-á mais adiante.

Em relação às ONGs, o Preâmbulo também consagra a participação dessas organizações e de outros novos atores não-estatais no cenário internacional, legitimando,

---

and monitoring respect for human rights and fundamental freedoms; (*f*) To make recommendations for ensuring the necessary financial and other resources for United Nations activities in the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms; […]" (RESOLUÇÃO 45/155, 1990: p. 259).

[166] Dias antes do início da Conferência, afirmou Ferraro: "Slavery was a national and "family" custom and torture has been a traditional practice. The world now condemns them. Women's rights are also human rights. In Vienna, the Global Campaign for Women's Human Rights will press the conference to recognize this for the first time and to denounce abuse of women as abuse of human rights. The campaign, involving more than 800 women's human rights groups, wants the conference to recommend that women's concerns be integrated into every level of U.N. operations. A liaison should be appointed to make sure women's human rights are considered in every U. N. project, and women's status should be studied in every nation's human rights report. If this happens, governments will have to act on rights abuses that do not occupy the spotlight daily." (FERRARO, 1993: p. 2).

[167] Riding afirmou sobre a magnitude do movimento das mulheres na Conferência de Viena: "Women, particularly those here to promote women's human rights, have emerged as easily the strongest and most effective lobby. And the proof is that they have been noticed by the diplomats from 160 nations meeting […] It is no accident. What has become known as the Global Campaign for Women's Human Rights has been preparing for this meeting for the last three years and, in the process, some 950 different women's organizations around the world have joined a coalition backing the campaign." (RIDING, 1993c: p. 1). Apesar de toda a força do movimento das mulheres em Viena, elas não obtiveram êxito na proposta de criação de um Tribunal Global sobre as Violações dos Direitos das Mulheres.

assim, seu envolvimento. Nesse sentido, a Conferência de Viena estaria "[...] determined to take new steps forward in the commitment of the international community with a view to achieving substantial progress in human rights endeavours by an increased and sustained effort of international cooperation and solidarity[168], [...]" (DECLARAÇAO, 1993: p. 3).

As repetidas referências no Preâmbulo a *todos* os direitos humanos não serviram apenas para afirmação pura e simples da indivisibilidade desses direitos. Tais repetições se constituíram em uma estratégia defensiva de governos que, antecipadamente à aprovação dos novos mecanismos de monitoramento internacional dos direitos civis e políticos (discutidos no Comitê Preparatório e na Conferência), buscavam meios conceituais – a não-seletividade dos direitos humanos – de se defenderem contra a seletividade esperada (ALVES, 2003)[169]. Na realidade, o preâmbulo teve como objetivo introduzir os princípios que viriam a reger o restante do documento, incitar novos compromissos no sistema internacional, mas também iniciar algo que subjaz a toda a Declaração e Programa de Ação de Viena: a articulação entre a construção moral da legitimidade dos direitos humanos no sistema internacional e sua correspondente institucionalização a fim de fomentar a efetivação de tais direitos.

Ao Preâmbulo se segue a Declaração em si, organizada em 39 *parágrafos*. É interessante ressaltar que algumas delegações não aceitaram chamar as formulações da parte dedicada à Declaração de *princípios*, por isto, essas partes foram chamadas oficialmente de *parágrafos*.

> The Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993, *contained thirty-nine "paragraphs" (the term chosen in lieu of "principles," which was considered unacceptable by certain delegations)*[…] (CERNA, 1994: p. 741. Grifo nosso).

A Declaração se inicia com a defesa da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos. Reitera-se, também logo no início da Declaração, a responsabilização primordial dos Estados em relação aos direitos humanos[170].

---

[168] No Preâmbulo também se pôde sentir o reflexo da mobilização do movimento dos povos indígenas na reunião regional latino-americana e caribenha, citada anteriormente no primeiro capítulo, na medida em que o ano de 1993 foi proclamado Ano Internacional dos Povos Indígenas.

[169] Alston se coloca radicalmente contra o argumento, utilizado tanto por governos ocidentais quanto por ONGs de direitos humanos, de que os direitos civis e políticos são pré-requisitos para a implementação e gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais (ALSTON, 1994).

[170] Primeiro parágrafo da Declaração: "1. The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfill their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. […] Human rights and fundamental

Além disso, consagra o direito à autodeterminação – último ponto a alcançar o consenso no Comitê de Redação -, quando da dominação colonial e/ou estrangeira[171].

O detalhamento, ainda que de delimitação relativamente vaga, do direito à autodeterminação feito pela Declaração refletia a situação internacional do período. Naquele momento se via em todo o mundo, e principalmente no Leste Europeu, como se observou no primeiro capítulo, a ascensão não apenas dos nacionalismos, mas também dos chamados micronacionalismos, os quais eram um dos grandes impulsionadores dos conflitos, como o ocorrido na ex-Iugoslávia.

Donnelly afirma que autodeterminação implica no princípio ético pelo qual um povo tem direito de escolher seus caminhos e sua forma de governo. No entanto, segundo o autor, e em consonância com seus argumentos apresentados no capítulo anterior, autodeterminação não pode ser confundida com soberania. Pois a soberania não necessariamente se vê na obrigação de satisfazer os anseios de autodeterminação que estejam para além de sua própria condição soberana[172] (DONNELLY, 2007).

A Declaração segue atribuindo legitimidade à preocupação internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos, decorrente do reconhecimento de todos os indivíduos como sujeitos centrais e primordiais dos direitos humanos. Segundo Trindade, a partir de tal reconhecimento, os governos foram vistos como principais responsáveis pela proteção e pela promoção dos direitos humanos (TRINDADE, 1993b):

> The promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms must be considered as a priority objective of the United Nations

---

freedoms are the birthright of all human beings; *their protection and promotion is the first responsibility of Governments*." (ONU, 1993c: p. 3-4. Grifo nosso).

[171] A Declaração não defende o desmembramento de um Estado quando este possui um governo que a todos represente, ou seja, quando isso não ocorre a tentativa de desmembramento se torna legítima (ALVES, 2003). Quando, num Estado multiétnico, por exemplo, uma etnia ascende ao poder e suspende ou viola os direitos individuais das outras etnias ou minorias, ou seja, quando há um privilégio a uma etnia em detrimento das outras, estas outras têm, de acordo com o documento final da Conferência de Viena, legitimidade para reivindicar a autodeterminação e, assim, o desmembramento do Estado (VIGEVANI; OLIVEIRA; LIMA, 2005). Porém, a questão da autodeterminação é extremamente problemática na medida em que pode ser considerada, e o é por alguns autores, um direito coletivo, assim como o direito ao desenvolvimento. Ao assim considerá-la, questionam a idéia de direitos individuais e criticam a autodeterminação construída por tal viés: "Os povos têm a autodeterminação para se constituir em Estado, desde que não estejam sob a jurisdição de um Estado já constituído. Organizado o Estado, a autodeterminação, ou a livre disposição de si mesmo como povo, significa o cumprimento das regras legais estabelecidas pelo próprio Estado. O reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos pelo direito internacional é, pois, o direito à autodeterminação dos Estados que garantam os direitos individuais [...]" (SOUZA FILHO, 2003: p. 106).

[172] "Legally sovereign states need not satisfy or reflect the ethical principle of self-determination. Too often, repressive regimes falsely claim to reflect the will of the people. Too often, international legal sovereignty shields regimes that violate both ethical self-determination and most internationally recognized human rights—which brings us back to the relative enjoyment of human rights, based largely on where one happens to live." (DONNELLY, 2007: p. 297).

> in accordance with its purposes and principles, in particular the purpose of international cooperation. In the framework of these purposes and principles, *the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community.* The organs and specialized agencies related to human rights should therefore further enhance the coordination of their activities based on the consistent and objective application of international human rights instruments (ONU, 1993c: p. 4. Grifo nosso).

Um dos elementos mais fortemente expostos e defendidos pela Declaração de Viena foi a tríade direitos humanos-democracia-desenvolvimento (3D)[173]. Durante o processo preparatório da Conferência, essa vinculação não foi contestada em momento algum. Contudo, os países em desenvolvimento[174] reivindicavam pela formação da tríade, isto é, pela inclusão do direito ao desenvolvimento. Aceita essa inclusão, a questão tornou-se, ainda que temporariamente, consensual.

O documento é explícito, em seu oitavo parágrafo, sobre a relação necessária entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento:

> Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world (ONU, 1993c: p. 5).

Como dito logo acima, a Declaração contemplou a reivindicação dos países menos desenvolvidos em Viena ao aceitar o direito ao desenvolvimento. Nesse sentido, a Declaração afirma que o desenvolvimento facilita a promoção dos direitos humanos e daí deriva recomendar relações econômicas mais eqüitativas, ajuda internacional na diminuição da dívida externa do terceiro mundo e a eliminação da pobreza. Contudo, estas questões ficaram no âmbito declaratório, já que a Conferência não discutiu (e, portanto, não propôs nenhuma medida no seu Plano de Ação) o direcionamento de verbas para tais questões.

---

[173] Donnelly sobre o 3D: "[...] idéias políticas hegemônicas na sociedade internacional do final do século vinte." (DONNELLY, 2002: p. 167). É interessante notar que durante a Guerra Fria, por conta do conflito bipolar e dos interesses dos EUA especialmente, nunca os direitos humanos eram associados à democracia, haja vista que durante aquele período os países do ex-bloco socialista se autodenominavam *democracias populares*. Isto explica porque essa vinculação veio a ganhar força no final da Guerra Fria.

[174] Essa vinculação foi, como visto no primeiro capítulo, valorizada nas reuniões regionais preparatórias, com destaque para a reunião latino-americana e caribenha.

Segundo Dornelles, isso revela o plano retórico da afirmação dessas medidas e evidencia a influência dos interesses do jogo de poder estatal nessa questão (DORNELLES, 2004).

O direito ao desenvolvimento sempre se constituiu como pauta extremamente problemática no cenário internacional, pois as posições, mesmo depois da tentativa da ONU de consagrá-lo por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, continuavam muito polarizadas. Em maioria, os países subdesenvolvidos eram favoráveis, e, por outro lado, os países desenvolvidos, se colocavam contra esse direito, especialmente os EUA.

A questão do desenvolvimento como direito humano alcançou muita força na Conferência devido ao fato de as três reuniões regionais terem defendido clara e explicitamente este ponto[175]:

> The *Latin Americans* went the farthest in demanding that the international community establish measures for the realization of this right. […] While the *Tunis Declaration* [Africa] indicated that for Africans there was no precedence in economic or political categories of rights, it did note that 'Political Freedom when not accompanied by respect for economic, social and cultural rights is precarious.' […] The *Asian* position at Vienna did actually prioritize the categories of rights and argued that economic development was a more immediate priority than Western-style democracy. […] The *Chinese* deputy foreign minister even held out the example of development in East Asia to suggest that civil and political human rights as a precondition for development does hold true in Asia. […] *Singapore* had a more subtle argument. While acknowledging that repression is wrong and likely to undermine development, Ambassador Kausikan argues that 'We dispute the simplistic belief that the extension of individual political and civil liberties will necessarily and inevitably lead to economic development […] For experience has equally convinced us that stability is also an imperative for growth and the extension of human rights' (LAATIKAINEN, 2004: p. 23).

Vale ressaltar que a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, citada logo acima, foi aprovada, porém, com a abstenção de oito países do bloco ocidental e do voto abertamente contrário dos EUA, o que ilustra muito bem o posicionamento dos norte-americanos, e seu peso, diante desse direito (DORNELLES, 2004). Por outro lado, isso também dá a dimensão da aprovação consensual atingida pelo direito ao desenvolvimento em Viena. Isso pode ser evidenciado nas palavras de Almeida sobre as negociações da aprovação do direito ao desenvolvimento em Viena:

---

[175] Laatikainen considera o direito ao desenvolvimento a maior e única novidade da Conferência de Viena, pois, segundo ela, este foi o único ponto aglutinador da periferia. Segundo a autora, os países conservaram seu domínio internacional, fazendo apenas pequenas cessões: "The West preserved its dominance over human rights discourse by making limited concessions to the economic interests of subordinate groups, but it did not "question fundamental social relations." (LAATIKAINEN, 2004: p. 26).

> Neste caso, a resistência se concentrava nos países ricos, especialmente os Estados Unidos, que não apoiaram a aprovação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento pela Assembléia Geral da ONU, em 1986. Geralmente, para os países em desenvolvimento as carências materiais, sociais e econômicas - que têm relação com este direito - se constituem em violações dos direitos humanos. Por sua parte, os países ricos e desenvolvidos procuram quase sempre dar maior ênfase aos direitos individuais, encarando os problemas econômicos e sociais como obstáculos à garantia dos direitos humanos e não como violações. Logicamente, além de uma posição de natureza conceitual, estão envolvidos nesta polêmica interesses ligados à ordem econômica internacional. Daí a grande importância que teve no contexto da Conferência a aprovação, de forma clara, do direito ao desenvolvimento como reivindicavam diversos países do Terceiro Mundo (ALMEIDA, 1998: p. 4-5).

Segundo Alves, o consenso acerca do direito ao desenvolvimento pode ter sido obtido em Viena por meio de uma *barganha* político-diplomática. Os países ocidentais desenvolvidos aceitariam o direito ao desenvolvimento desde que os Estados menos desenvolvidos apoiassem a universalidade dos direitos humanos, e mais especificamente a criação do cargo de Alto Comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas, criação inicialmente refutada por estes últimos, mas extremamente apoiada pela delegação norte-americana, conforme poderá ser visto no próximo capítulo. Mas, segundo o próprio Alves, é difícil saber e comprovar se essa manobra realmente se consumou, contudo, tanto a universalidade e o Alto Comissário de Direitos Humanos quanto o direito ao desenvolvimento estão presentes no documento final (ALVES, 2005).

> Com efeito, a aprovação da inserção da seção sobre o direito ao desenvolvimento como um direito humano na Declaração e Programa de Ação de Viena representou a superação de um impasse e um considerável avanço no exercício de elaboração e adoção do documento (TRINDADE, 1999, p. 306).

Essa exaltação decorre do fato de que, tendo sido aprovado o direito ao desenvolvimento, os Estados ocidentais enquanto os maiores defensores da universalidade, especialmente os EUA, ganharam maior força para argumentar contra a condicionalidade dos direitos humanos pautada na falta de desenvolvimento sócio-econômico. Esse tipo de argumentação foi muito utilizado pelas delegações dos países asiáticos[176], com destaque para a China. O aumento dessa força pode ser comprovado pela passagem da Declaração: "While development facilitates the enjoyment of all human rights, the lack of development may not

[176] "Unlike the ancient African and Latin American cultures which effectively have been destroyed by the ravages of colonialism, the Asian civilizations maintained a direct link with the cultures and traditions of their ancestors. It is, without doubt, this ancient cultural heritage, the region's enormous population, and its dramatic, relatively recent economic prosperity which provided the Asian governments with the confidence to challenge international human rights as a Western ideological imposition." (CERNA, 1994: p. 743).

be invoked to justify the abridgement of internationally recognized human rights." (ONU, 1993c: p. 5).

Apelando aos Estados e às organizações internacionais, em cooperação com as ONGs, a Declaração, em seu décimo terceiro parágrafo, enfatiza a necessidade de criação de condições nos níveis nacional, regional e internacional com o escopo de assegurar o pleno gozo dos direitos humanos. Novamente a Declaração localiza o Estado como o maior responsável pela eliminação de violações de direitos humanos e suas causas, bem como dos empecilhos ao gozo desses direitos.

> There is a need for States and international organizations, in cooperation with non-governmental organizations, to create favourable conditions at the national, regional and international levels to ensure the full and effective enjoyment of human rights. States should eliminate all violations of human rights and their causes, as well as obstacles to the enjoyment of these rights (ONU, 1993c: p. 6).

Todo o longo 18º artigo foi escrito em defesa da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher, assim como da menina, que, segundo a Declaração, dentre as crianças, sofre mais violações de direitos do que as crianças do sexo masculino. O detalhamento deste artigo ilustra aquilo que foi afirmado acima: o movimento em defesa das mulheres foi um dos mais bem articulados na Conferência de Viena, se constituindo de ONGs do mundo inteiro, assim como contando com amplo apoio das delegações governamentais[177]: "'For the first time, women's groups can now make demands on the United Nations,' said Reed Brody of the International Human Rights Law Group, 'and for the first time the United Nations will have to deal with them.'" (RIDING, 1993c: p. 3). Pode-se dizer que a Conferência de Viena representou uma nova oportunidade para o movimento pelo direito das mulheres no mundo, sugerindo inclusive uma relação entre a variedade de atores em Viena, a diversidade temática da Conferência e sua respectiva influência no processo de disseminação global do debate sobre direitos humanos, em discussão neste estudo.

[177] A Conferência de Viena transformou a noção de direitos humanos ao estendê-los às mulheres e ao considerar uma das esferas privadas mais específicas: a família, assim sendo, adentra na esfera das violações dos direitos humanos da mulher em âmbito doméstico (BOYLE, 1995). Além de repudiar os estupros sistemáticos, a escravidão sexual, a gravidez forçada e toda e qualquer forma de discriminação contra a mulher, a Declaração recomenda que os temas de gênero sejam integrados ao *mainstream* do sistema ONU (ALVES, 2000). Esta recomendação obteve relativo êxito na medida em que após o término da Conferência, a Comissão de Direitos Humanos (atualmente Conselho) apontou um *rapporteur* especial para o problema global da violência contra a mulher, assim como a Assembléia Geral concordou com a Declaração para Eliminação da Violência contra a Mulher. Pode-se dizer que a Conferência de Viena, neste sentido, teria servido, primeiro, para deslegitimar qualquer tradição histórica ou cultural que viole os direitos humanos da mulher e, segundo, como um grande encontro que teria proporcionado práticas de cooperação e expressões de solidariedade entre mulheres dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A Declaração prossegue em defesa das minorias, dos indígenas e de suas particularidades históricas, negando-lhes qualquer direito de secessão. É importante ressaltar que os indígenas tiveram espaço nos pronunciamentos da Conferência, inclusive pelo fato de 1993 ter sido o Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo. Pode-se argumentar em favor de que essa participação possa se constituir em um indício da pluralidade de atores que caracterizou a Conferência de Viena. Nas palavras do Relatório Final da Conferência:

> Statements were also made by indigenous representatives of North America, Latin America, Asia, Europe, Africa, and Australia, New Zealand and the Pacific. Statements were made by the representatives of indigenous women and indigenous youth.[…] At the same meeting, the Conference heard a joint statement on indigenous people made by representatives of non-governmental organizations (ONU, 1993d: p. 13).

Em relação às crianças, a Declaração no parágrafo 21 instou à ratificação universal da respectiva Convenção até 1995[178]. A Declaração também repudia toda forma de racismo, discriminação racial, xenofobia, intolerância e terrorismo. Cabe colocar que todas estas práticas que fomentam intolerância tornaram-se mais visíveis com o fim da Guerra Fria, conforme visto anteriormente. Mas mais do que isso, a defesa de tais práticas começaram a obter representatividade política considerável, inclusive na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

No longo parágrafo 19 da Declaração foi consagrado um dos pontos pelos quais a Conferência de Viena é comumente lembrada: a consagração de direitos culturais, especificamente o direito das minorias. A Declaração não apenas considerou a importância em si da promoção e proteção do direito das minorias, mas também reconheceu a influência da vigência desses direitos para a estabilidade política e social dos Estados em que estas minorias estiverem localizadas. Nesse sentido, novamente a Conferência de Viena responsabilizou o Estado pela garantia dos direitos das minorias para que essas pessoas possam exercer efetivamente seus direitos humanos sem nenhum tipo de discriminação. Com isso, o parágrafo conclui: "The persons belonging to minorities have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion and to use their own language in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination." (ONU, 1993c: p. 7).

A temática dos chamados *grupos vulneráveis* também recebeu atenção na Declaração. Afirma-se que os Estados devem dar grande importância à promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas pertencentes a esses grupos vulneráveis. Atribuindo novamente

[178] Até dezembro de 2010, não ratificaram tal convenção Estados Unidos e Somália.

primordial responsabilidade ao Estado nesta tarefa, com forte destaque para os direitos econômicos, sociais e culturais, a Declaração afirma:

> States have an obligation to create and maintain adequate measures at the national level, in particular in the fields of education, health and social support, for the promotion and protection of the rights of persons in vulnerable sectors of their populations and to ensure the participation of those among them who are interested in finding a solution to their own problems (ONU, 1993c: p. 9).

O progresso alcançado naquele momento na codificação de instrumentos de direitos humanos é exaltado pela Declaração. Além disso, o documento urge os Estados à ratificação universal dos tratados de direitos humanos, salientando que se evite recorrer a reservas. Vale dizer que esta exaltação ao progresso no processo de codificação dos instrumentos de direitos humanos pela Declaração de Viena se insere naquele otimismo, descrito no primeiro capítulo, mas também decorre especificamente da expectativa em relação às promessas do governo Clinton acerca da ratificação do Pacto de Direitos Civis e Políticos e do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da própria composição da equipe de governo do presidente norte-americano naquele contexto, como poderá ser visto no próximo capítulo.

Além, portanto, de recomendar aos Estados a adesão aos vários tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração afirma que são, mais uma vez, os Estados os responsáveis pela efetiva estruturação de mecanismos de alívio e compensação às vítimas de violações de direitos humanos e pela administração da justiça. Esse tipo de recomendação, em tom de exigência, guarda relação, conforme poderá ser visto no último capítulo, com os critérios e com o próprio surgimento do direito de petição individual, na medida em que ela não é satisfeita:

> Every State should provide an effective framework of remedies to redress human rights grievances or violations. The administration of justice, including law enforcement and prosecutorial agencies and, especially, an independent judiciary and legal profession in full conformity with applicable standards contained in international human rights instruments, are essential to the full and non-discriminatory realization of human rights and indispensable to the processes of democracy and sustainable development (ONU, 1993c: p. 10).

A Declaração também cede grande espaço ao repúdio: ao genocídio, à limpeza étnica e à violação sistemática dos direitos, especialmente de mulheres, crianças, idosos e deficientes, em situação de guerra, além de fazer um apelo em relação à punição individual dos responsáveis. Conseqüentemente, em muitos trechos da Declaração pode-se observar a defesa do Direito Humanitário Internacional e do acesso a ele.

Cabe colocar que, apesar da série de intervenções humanitárias em nome dos direitos humanos da década de noventa, motivadas, em grande parte, pelo governo norte-americano, a noção de *diplomacia preventiva*, apresentada, em 1992, pelo Secretário-Geral da ONU em sua Agenda para a Paz, não foi adotada explicitamente na Declaração e Programa de Ação de Viena. Isto porque a idéia da transferência do tema dos direitos humanos da Assembléia-Geral para a alçada do Conselho de Segurança não foi bem vista por várias delegações na Conferência de Viena.

Apesar disso, segundo Alves, implicitamente aparece a idéia de diplomacia preventiva e intervenção no parágrafo 8[179] do Programa de Ação. Segundo Alves:

> De maneira sutil, [...] o parágrafo endossa indiretamente a diplomacia preventiva e tudo o mais que já vinha sendo feito nessa área, na medida em que solicita aos órgãos pertinentes do sistema das Nações Unidas que examinem outros meios de responder a violações flagrantes de direitos humanos – inclusive, supõe-se, a intervenção armada (ALVES, 2000: p. 124).

É importante dizer também que a Declaração e Programa de Ação de Viena tocou apenas brevemente na questão dos refugiados, a despeito da pressão das ONGs, principalmente sob a liderança da Oxfam (organizadora de *wokshop* sobre o tema), se esquivando dessa temática que, vale ressaltar, passa pelo cerne da concepção de soberania. Segundo Feeney:

> Despite the issues raised in the workshop, it is arguable that the Conference shirked the problem of the millions of refugees and displaced people. The Vienna Declaration (the Final Document of the WCHR) appears to weaken State responsibility for mass expulsions, virtually ignores the internally displaced, and shifts the focus from asylum to prevention (FEENEY, 1993: p. 220).

A Declaração segue repudiando medidas unilaterais dos Estados em desacordo com o Direito Internacional, argumentando que tal postura, além de dificultar relações comerciais, impede a plena realização dos direitos humanos, especialmente dos direitos econômicos e sociais:

> The World Conference on Human Rights calls upon States to refrain from any unilateral measure not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that creates obstacles to trade relations among States and impedes the full realization of the human rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and international human rights instruments, in particular the rights of everyone to a standard of living adequate for their health and well-being, including food and medical care, housing and the necessary social services (ONU, 1993c: p. 11).

[179] "The World Conference on Human Rights welcomes the convening of emergency sessions of the Commission on Human Rights as a positive initiative and that other ways of responding to acute violations of human rights be considered by the relevant organs of the United Nations system." (ONU, 1993c: p. 14).

Os princípios da universalidade, objetividade e não-seletividade nas questões de direitos humanos são reiterados pela Declaração no parágrafo 32. O retorno a este ponto, especialmente ao princípio da universalidade, detalhadamente colocado nos parágrafos 1 e 5 da Declaração (a serem analisados na próxima seção), parece demonstrar a importância dessa discussão na Conferência de Viena, bem como parece se mostrar como uma tentativa de reafirmação de um consenso alcançado depois de discussões extremamente polêmicas, conforme será visto adiante.

A Declaração prossegue defendendo a educação em direitos humanos, como dever primordial do Estado, tanto em nível nacional quanto internacional e apela à comunidade internacional em relação ao aumento da ajuda a países que queiram estabelecer condições adequadas de realização dos direitos humanos. Dentre elas, há a recomendação de fortalecimento das instituições nacionais, especialmente daquelas garantidoras do Estado de direito e da democracia. Tal recomendação guarda relação com os critérios para utilização do direito de petição individual em âmbito interamericano, como será visto no último capítulo.

A parte reservada à Declaração no documento final da Conferência de Viena se encaminha para o fim exaltando, em seu parágrafo 36, as instituições nacionais na promoção e proteção dos direitos humanos:

> The World Conference on Human Rights reaffirms the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular in their advisory capacity to the competent authorities, their role in remedying human rights violations, in the dissemination of human rights information, and education in human rights (ONU, 1993c: p. 12).

Da mesma maneira, o documenta exalta o papel dos sistemas regionais de direitos humanos[180], se juntando aos esforços desses sistemas no sentido de fortalecimento desses arranjos, assim como de aumento de sua efetividade. A Declaração também ressalta a importância da cooperação desses sistemas com as atividades de direitos humanos no âmbito da ONU. Por último, ainda neste parágrafo, a Declaração reitera explicitamente a necessidade de desenvolvimento de arranjos regionais de direitos humanos nas regiões onde eles ainda não existem. Conforme será visto no último capítulo, este parágrafo também guarda em si mesmo uma relação com o direito de petição individual no sistema interamericano de direitos humanos:

[180] Atualmente existem efetivamente sistemas regionais de direitos humanos na Europa, o mais desenvolvido deles, na América, em desenvolvimento, e na África, em fase inicial.

> Regional arrangements play a fundamental role in promoting and protecting human rights. They should reinforce universal human rights standards, as contained in international human rights instruments, and their protection. The World Conference on Human Rights endorses efforts under way to strengthen these arrangements and to increase their effectiveness, while at the same time stressing the importance of cooperation with the United Nations human rights activities (ONU, 1993c: p. 12).

A Declaração ainda enfatiza a importância das ONGs e de sua participação no processo de promoção e proteção dos direitos humanos e ressalta os direitos de atuação dos seus membros. Ademais, recomenda o diálogo contínuo e a cooperação entre ONGs e Estados, tendo em vista que são os Estados ainda os grandes responsáveis pela adoção e estabelecimento de normas internacionais:

> The World Conference on Human Rights recognizes the important role of non-governmental organizations in the promotion of all human rights and in humanitarian activities at national, regional and international levels. The World Conference on Human Rights appreciates their contribution to increasing public awareness of human rights issues, to the conduct of education, training and research in this field, and to the promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms. While recognizing that the primary responsibility for standard-setting lies with States, the conference also appreciates the contribution of non-governmental organizations to this process. In this respect, the World Conference on Human Rights emphasizes the importance of continued dialogue and cooperation between Governments and non-governmental organizations. (ONU, 1993c: p. 12).

Terminada, enfim, esta breve exposição sobre a Declaração pode-se perceber sua abrangência e sua diversidade temática inserida no grande bojo da promoção e proteção dos direitos humanos no mundo. Tais características foram transpostas, como poderá ser visto, também ao Programa de Ação (dotado de cem artigos), cuja tônica é a formulação de recomendações, fundadas nos princípios consagrados pelo Preâmbulo e detalhados pela Declaração, no sentido de implementar, efetivar e assegurar os direitos humanos. Daí decorre, a proposição de diversas ações efetivas e mecanismos de implementação dos direitos humanos (ALVES, 2003).

A inclusão de um Programa de Ação, ou seja, de um guia para a ação prática na Declaração de Viena, iniciou-se com a Eco-92 no Rio de Janeiro e se consolidou com a Conferência de Viena em 1993. A partir destes eventos, segundo Alves, tornou-se uma forte tendência entre todas as grandes conferências globais da ONU, na década de noventa, a estruturação de seus documentos finais contemplando também esta dimensão voltada à efetividade prática (ALVES, 2005).

O Programa de Ação de Viena é dividido em seis partes. Cada uma destas partes corresponde a uma espécie de área temática relativa à efetivação dos direitos humanos. Na verdade, pode-se perceber que a divisão foi feita não apenas por uma questão formal, mas sim para mostrar justamente quais seriam os grandes condicionantes da efetivação dos direitos humanos na contemporaneidade. Devido à grande extensão dessa seção do documento final da Conferência de Viena, a análise destacará os pontos mais importantes naquilo que concerne à temática deste estudo, qual seja, a de investigação acerca das possibilidades de influência da Conferência de Viena no processo de legitimação e efetivação dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria, tal como no processo de flexibilização da soberania.

A primeira parte (parte *A*) recebeu o título "Increased coordination on human rights within the United Nations system". Esta parte se inicia recomendando maior coordenação entre os órgãos de direitos humanos do sistema ONU (um dos objetivos pelos quais a Conferência foi convocada), mas mais do que isso, que tal sistema intente convencer os Estados que não ratificaram ou aderiram aos pactos internacionais de direitos humanos a fazê-los, condenando as reservas a esses tratados.

O Programa de Ação apela às instituições regionais e internacionais para que elas, ao elaborarem suas políticas de financiamento e desenvolvimento, levem em conta os impactos para os direitos humanos. Tal apelo, segundo Lafer, revela a intenção, que motivou a convocação da Conferência, de elevar o *status* internacional do tema dos direitos humanos, a ponto de se tornarem um condicionante e um referencial ético para as relações internacionais (LAFER, 1999).

O Programa de Ação, não diferente de todo o documento, ressalta a necessidade de aumento de recursos para os programas de direitos humanos da ONU. Neste sentido, solicita contribuições *voluntárias generosas*, não apenas de recursos financeiros, mas também de recursos humanos e técnicos, propondo, inclusive, modificação dos procedimentos do ciclo orçamentário da instituição. Apesar de ter um caráter propositor, estes parágrafos (do nono ao décimo segundo), tal como o da Declaração, não expõem de que forma se daria esse aumento e de onde ele viria, segundo Dornelles, dando um caráter impreciso a tal recomendação (DORNELLES, 2004).

O fortalecimento do Centro para os Direitos Humanos da ONU e do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (a ser discutido neste capítulo) também foi lembrado no Programa de Ação. A idéia central dos parágrafos que se atêm a este ponto (do décimo terceiro ao décimo oitavo) é a de que o fortalecimento do Centro para os Direitos Humanos

da ONU e a criação do Alto Comissário seriam essenciais para um funcionamento efetivo e uma maior coordenação entre todos os mecanismos, agências e instrumentos de direitos humanos do sistema ONU.

A parte *B*, a mais longa dentre as seis, recebeu o seguinte título: "Equality, Dignity and Tolerance". Neste sentido, defendeu a eliminação do racismo, institucionalizado ou não. A dimensão prática desta defesa se mostrou na medida em que o documento propôs um aumento dos recursos para o Programa da Década de Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial.

O documento prossegue apelando aos Estados no sentido de combater o racismo, a xenofobia e a intolerância. O aparecimento reiterado do combate a esses elementos deve-se não apenas a uma preocupação geral com a situação mundial naquele momento, mas à ascensão de grupos propagadores desses tipos de manifestações principalmente na Europa Ocidental. Além disso, em referência aos fundamentalismos religiosos e aos Estados religiosos, o Programa de Ação condena a intolerância religiosa, a discriminação contra a mulher e a profanação de locais religiosos.

As questões do genocídio e da limpeza étnica não apenas são veementemente repudiadas pelo documento, como também se apela pela responsabilização individual de seus agentes. Além disso, o Programa de Ação insta aos Estados para que estabeleçam medidas de combate à prática da limpeza étnica. Sobre o trato dessas questões no Programa de Ação, afirma Alves:

> [...] poderia ser interpretado como endosso antecipado ao tipo de ingerência humanitária que iria ocorrer, com enorme atraso, mas com aval da ONU, em Ruanda, em 1994, e, de maneira muito questionada, pela OTAN, sem aval da ONU, no Kossovo, em 1999 [...] (ALVES, 2001: p. 51).

O Programa de Ação prossegue recomendando proteção às minorias étnicas, religiosas e lingüísticas[181] e aos trabalhadores migrantes e seus familiares. Nesse sentido, requisita maior tolerância entre esses trabalhadores e as sociedades receptoras. Vale dizer que esta recomendação se focou na relação do imigrante com o *nacional* em detrimento da questão da situação socioeconômica dos Estados de onde os imigrantes são oriundos.

[181] Os povos indígenas também tiveram lugar no Programa de Ação. Este recomendou a proteção daqueles, por meio da proposição de elaboração de uma declaração sobre os direitos das populações indígenas, pelo Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas. Ademais, recomendou o estabelecimento de um foro para os indígenas na ONU. Propôs-se também a conclamação da Década Internacional das Populações Indígenas - a partir de janeiro de 1994 (BOYLE, 1995).

O tema da proteção aos direitos das mulheres[182] volta a aparecer com grande espaço no Programa de Ação: "The World Conference on Human Rights urges the full and equal enjoyment by women of all human rights and that this be a priority for Governments and for the United Nations." (ONU, 1993c: p. 18). Recomenda-se a promoção da igualdade e da dignidade e mais, insta-se – por pressão das ONGs – à ratificação universal da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher até o ano 2000[183]. Além disso, se propôs um protocolo facultativo que permitiria o direito de petição individual[184], mecanismo que gera uma ruptura na estrutura do sistema internacional na medida em que rompe fortemente com a noção de jurisdição exclusiva do Estado – cerne da soberania estatal, como poderá ser visto no último capítulo (TRINDADE, 2002). Encerra-se saudando a Conferência de Pequim, a respeito da situação das mulheres no mundo, que viria a ocorrer em 1995 (ALVES, 2000). Segundo Feeney:

> The Conference did, however, give a strong endorsement to the campaign for women's rights to be fully recognised and more integrated into the work of the UN. The Vienna Declaration significantly expands the work of the UN human-rights bodies to include gender-specific abuses. It recommends that the General Assembly should adopt the Draft Declaration on Violence against Women. It condemns as violations of human rights, and as breaches of humanitarian law, those abuses to which women have been subjected in situations of internal conflict and civil war: these include murder, systematic rape, sexual slavery, and forced pregnancy. It recommends that the special rapporteurs and working groups of the Commission on Human Rights should incorporate gender-specific information in their findings. And finally it encourages the appointment of a special rapporteur on violence against women at the 1994 session of the Commission on Human Rights (FEENEY, 1993: p. 220).

A *criança* também recebeu atenção no Programa de Ação. Tal qual na Declaração, instou-se à ratificação universal da Convenção sobre os Direitos da Criança até 1995. O artigo segue combatendo uma série de problemas que atingem as crianças (mortalidade

---

[182] Ao longo das discussões do grupo das mulheres em Viena, muitas delas deram diversos depoimentos acerca de casos de violação de seus direitos, como escravidão sexual, crimes de guerra contra mulheres, patriarcalismo. Freqüentemente, elas questionavam a baixíssima presença de homens naquelas discussões que estavam ali ocorrendo. Um dos poucos homens presentes, Edward Broadbent, ex-líder político canadense, indagou: "'When diplomats discuss human rights in United Nations bodies, there are always men and women […]' he said, looking out across the audience. 'But I can't help asking, when we talk about the rights of women, where are the men today?'". (RIDING, 1993c: p. 2). Segundo Riding, o grupo das mulheres em Viena tinha uma certa vantagem sobre outros grupos defensores dos direitos humanos pelo fato de ele não se focar especificamente em um país ou região, produzindo formulações mais transversais e genéricas.

[183] Até dezembro de 2010, somente os EUA não ratificaram essa Convenção.

[184] Esse Protocolo Facultativo foi elaborado em 6 de outubro de 1999. Atualmente, 99 são os Estados-parte que o ratificaram, inclusive o Brasil. Os EUA nem mesmo assinaram o Protocolo.

infantil, analfabetismo, falta de educação básica, trabalho infantil, abuso sexual e etc)[185]. Um parágrafo separado para a situação específica dos direitos humanos das meninas no Programa de Ação representa, de certa forma, uma ressonância da força do movimento geral das mulheres na Conferência de Viena.

As ONGs de defesa dos direitos da criança tiveram influência considerável na Conferência de Viena, tanto que suas atuações foram reconhecidas como de suma importância: "The World Conference on Human Rights *recognizes the important role played by non-governmental organizations* in the effective implementation of all human rights instruments and, in particular, the Convention on the Rights of the Child." (ONU, 1993c: p. 21. Grifo nosso).

A parte *B* prossegue destacando o combate à tortura e aos desaparecimentos forçados, bem como o caráter altamente destrutivo e indigno de tais violações. Além de ter instado à ratificação universal da Convenção contra a Tortura[186] (sem mencionar um prazo para tal processo), propôs a confecção de um protocolo facultativo que permitiria visitas regulares a locais de detenção[187].

O Programa de Ação, em seu parágrafo 60, exige que os Estados dêem assistência às vítimas de tortura e que punam os torturadores:

> States should abrogate legislation leading to impunity for those responsible for grave violations of human rights such as torture and prosecute such violations, thereby providing a firm basis for the rule of law (ONU, 1993c: p. 22).

Ao fazer tal exigência, o paradoxo do Estado, tal como em outros trechos, reaparece, já que muitas vezes são agentes do Estado que atuam como torturadores. Dessa maneira, o problema se dá na medida em que aquele que deveria proteger a inviolabilidade do seu cidadão é o responsável pela violação. Daí decorre, como já sugerido acima, a grande representatividade do direito de petição individual. Tal direito possibilita, como será visto no último capítulo, uma nova relação entre o indivíduo e o sistema – regional ou internacional – de direitos humanos de forma que ele pode recorrer a um processo judicial sem a

---

[185] O documento também ressalta a situação das crianças em conflitos armados, e a necessidade de melhor e mais efetivo funcionamento dos órgãos protetivos de direitos humanos das crianças da ONU, como o Comitê de Direitos da Criança.

[186] Esta Convenção, de 10 de dezembro de 1984, conta atualmente com 146 ratificações. Bahamas, Comores, República Dominicana, Gâmbia, Guiné-Bissau, Índia, Nauru, Paquistão, São Tomé e Príncipe, Sudão são os países que não ratificaram a Convenção.

[187] Este Protocolo Facultativo, de 18 de dezembro de 2002, entrou em vigência em 22 de junho de 2006 e conta atualmente com cinqüenta Estados-parte. O Brasil, por exemplo, faz parte do Protocolo. Os EUA, por sua vez, tampouco o assinaram.

intermediação do Estado nacional, tendo em vista o fato deste, muitas vezes, ser o acusado (TRINDADE, 2002).

A parte *C* do Programa de Ação intitula-se "Cooperation, development and strengthening of human rights". O que caracteriza essa parte do documento é a exaltação da tríade entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, o chamado *3D*, motivo pelo qual a Conferência de Viena é muitas vezes lembrada na literatura: "The World Conference on Human Rights recommends that priority be given to national and international action to promote democracy, development and human rights." (ONU, 1993c: p. 23).

A defesa da vinculação desses três elementos se mostra não apenas como uma tentativa de fortalecer os direitos humanos no mundo inteiro. Revela também uma maneira encontrada pelo Comitê de Redação para satisfazer tanto as delegações das potências ocidentais – que pressionavam pela associação universal entre direitos humanos e democracia – e as delegações dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos – que atribuíam importância vital à questão do desenvolvimento (ALVES, 2003).

Sobre a vinculação entre direitos e democracia, o Programa de Ação recomenda que sejam tomadas medidas a fim de desenvolver e fortalecer instituições de direitos humanos que garantam uma sociedade civil pluralista e a proteção de *grupos vulneráveis*. O documento prossegue pregando a necessidade do fortalecimento dos serviços de consultoria e assistência técnica do Centro para os Direitos Humanos. Nesse mesmo sentido, defende o fortalecimento das estruturas nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, propondo, inclusive, um programa no âmbito da ONU. Ademais, recomenda que cada Estado elabore um plano nacional de ação para os direitos humanos[188].

O direito ao desenvolvimento recebeu atenção na parte *C* na medida em que o documento propôs um Grupo de Trabalho referente a esse tema. O Programa de Ação afirmou, nesse sentido, ser vital a cooperação entre governos e ONGs a fim de que esse direito avance, o que parece representar, de certo modo, mais uma manifestação de reconhecimento e de legitimidade das ONGs em Viena.

---

[188] O lançamento, no Brasil, do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 13 de maio de 1996, foi uma resposta à recomendação do artigo 71 do Programa de Ação: "The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights." (ONU, 1993c: p. 24). Vale dizer que em 2009 foi lançada no Brasil a terceira edição do Plano Nacional de Direitos Humanos. De acordo com Alves, a Conferência de Viena representou o grande divisor de águas para a atuação do Brasil em matéria de direitos humanos. Segundo ele, ela impulsionou a abertura das posições oficiais do Brasil e foi significativa desde o processo preparatório nacional, em que a sociedade civil pôde discutir as linhas de atuação que o País adotaria (ALVES, 2008).

> The World Conference on Human Rights recommends that non-governmental and other grass-roots organizations active in development and/or human rights should be enabled to play a major role on the national and international levels in the debate, activities and implementation relating to the right to development and, in cooperation with Governments, in all relevant aspects of development cooperation (ONU, 1993c: p. 24-25).

Em continuidade à defesa do direito ao desenvolvimento, o documento reivindica, mais uma vez, o aumento de recursos aplicados no desenvolvimento de sistemas jurídicos nacionais eficazes para proteger os direitos humanos e em instituições nacionais atuantes nessa área.

A terceira parte do Programa de Ação encaminha-se para o fim encorajando a confecção de protocolos facultativos ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[189]. Pode-se perceber, neste ponto, o esforço da Conferência de Viena em pôr em prática o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Isso porque o Pacto de Direitos Civis e Políticos já possuía, em 1993, dois Protocolos Adicionais[190]. Alston exalta o Programa de Ação por estimular tais iniciativas:

> In this respect, the statement contained in the Vienna Programme of Action encouraging 'the Commission on Human Rights, in cooperation with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, to continue the examination of optional protocols' to the Covenant is an important step in the right direction (ALSTON, 1994: p. 387).

Vale ressaltar que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exerceu forte pressão tanto no processo preparatório quanto na Conferência em si, no sentido de que a Declaração e Programa de Ação consagrasse o princípio da indivisibilidade e fornecesse mecanismos para sua efetivação. Segundo Ramos,

> [...] o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apontou, em tom de lamento, perante a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993 que a maciça violação de direitos econômicos e sociais teriam provocado horror e ira internacional, caso tais violações houvessem ocorrido a direitos civis e políticos. O Comitê ressaltou que um quinto da população mundial sofre de pobreza extrema, fome, doenças já curáveis, analfabetismo e insegurança, sem que houvesse grande esperança em reversão desse terrível quadro (RAMOS, 2005: p. 191).

---

[189] Atualmente existe um Protocolo Opcional ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este Protocolo, adotado em 10 de dezembro de 2008 pela 63ª Assembléia Geral da ONU e cuja cerimônia de abertura de assinaturas se deu em 24 de setembro de 2009, entrará em vigência a partir da décima ratificação. Atualmente, o Pacto tem 32 assinaturas, porém, nenhuma ratificação.

[190] O primeiro Protocolo data de 16 de novembro de 1966 e atualmente se encontra em vigor com 113 ratificações. O segundo Protocolo, que trata especificamente da abolição da pena de morte, data de 15 de dezembro de 1989 e conta atualmente com 72 ratificações.

Ainda na parte *C*, o Programa de Ação ressalta a necessidade de se disponibilizar recursos para o surgimento e o fortalecimento de sistemas regionais de promoção e proteção dos direitos humanos, enfatizando a importância dos serviços de consultoria e assistência técnica do Centro de Direitos Humanos. Vale destacar que neste ponto, como em alguns outros aqui já levantados, o documento final da Conferência de Viena não apenas reconhece e legitima os sistemas regionais de direitos humanos, sistemas nos quais o direito de petição individual parece aflorar com mais facilidade (como poderá ser visto no último capítulo), como também incentiva seu surgimento e fortalecimento, se propondo inclusive a participar com estímulos a esse processo.

A parte *D*, de curta extensão, se dedicou ao tema da educação em direitos humanos, recebendo oficialmente o título "Human Rights Education". Solicita a todos os Estados – mais uma vez reafirmando a universalidade – que combatam o analfabetismo e incluam direitos humanos, direito humanitário, democracia e Estado de Direito como matérias dos currículos de todas as instituições de ensino.

A parte *E* é a que mais se atém aos mecanismos de busca de efetividade dos direitos humanos. Daí ser intitulada "Implementation and monitoring methods". Vale colocar novamente que a busca por efetividade foi uma das grandes motivações para a convocação e um dos grandes objetivos da Conferência de Viena[191].

Esta parte se inicia requisitando a unificação dos relatórios nacionais de tratados de direitos humanos e a internalização das normas internacionais de direitos humanos pelos Estados.

> The World Conference on Human Rights urges Governments to incorporate standards as contained in international human rights instruments in domestic legislation and to strengthen national structures, institutions and organs of society which play a role in promoting and safeguarding human rights (ONU, 1993c: p. 26).

A quinta parte do Programa de Ação segue recomendando o aumento da cooperação e da coordenação entre os órgãos de direitos humanos, a fim de evitar duplicações desnecessárias (TRINDADE, 1997). No mesmo sentido, defende a melhoria do funcionamento dos órgãos de supervisão de direitos humanos. Apela ainda para que os Estados-partes de tratados de direitos humanos aceitem os protocolos adicionais, nos quais estão contidos procedimentos facultativos que contribuem para a garantia e a fiscalização do conteúdo dos tratados. Ressalta-se também a necessidade da preservação e do fortalecimento

[191] "Se violações contínuas existem, o problema não está na inexistência de convenções, mas na necessidade de se dar contornos mais precisos aos direitos e obrigações, além de fazer funcionar mecanismos internacionais suficientemente seguros para vigiar sua aplicação e reagir contra violações." (MBAYA, 1998: p. 2).

do sistema de procedimentos especiais, relatores, representantes, peritos e grupos de trabalho sobre direitos humanos.

O documento prossegue em forma de estímulo ao aparecimento de um tribunal internacional de direitos humanos. Tal questão foi extremamente problemática e polêmica – como poderá ser visto ainda neste capítulo. Enfatiza-se ainda a importância dos direitos humanos nas operações de *peace-keeping* da ONU, recomendando que o Secretário-Geral leve em conta os relatórios, a experiência e a capacidade do Centro de Direitos Humanos.

A parte *E* se encerra recomendando o estabelecimento de um sistema de indicadores para medir o progresso dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que, de certa forma, viria a ser o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[192]. Além disso, cobra um papel mais ativo da ONU em relação aos direitos humanos. Essa cobrança, porém, como se pôde perceber ao longo da seção, se torna complexa na medida em que o aumento de verbas visando à promoção e à proteção dos direitos humanos no mundo foi abordado sem grandes detalhamentos (DORNELLES, 2004).

O Programa de Ação e o documento final da Conferência de Viena se encerram como um todo com a breve parte *F*. Esta parte se dedicou à análise dos resultados posteriores da Conferência de Viena, e, como tal, foi nomeada "Follow-up to the World Conference on Human Rights".

Dessa maneira, como não poderia ser diferente, ela se inicia ressaltando a necessidade de que a Assembléia Geral, a Comissão (hoje Conselho) de Direitos Humanos e outros órgãos e agências da ONU relacionados aos direitos humanos considerem formas e meios de implementar plenamente as recomendações contidas na Declaração e Programa de Ação de Viena o mais rápido possível. Além disso, reforça a intenção de proclamação da década dos direitos humanos na ONU a partir de 1993, o que efetivamente ocorreu. O Programa de Ação ainda recomenda, ao seu final, que a Comissão de Direitos Humanos da ONU acompanhe e avalie anualmente o progresso alcançado pelos direitos humanos no mundo.

> The World Conference on Human Rights recommends that the General Assembly, the Commission on Human Rights and other organs and

[192] O IDH, criado no início da década de 90 para o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) pelo conselheiro especial Mahbub ul Haq, combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: a longevidade, que também reflete, as situações de saúde da população medida pela esperança de vida ao nascer; a educação, medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior; a renda, medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB per capita ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC). A metodologia de cálculo do IDH comporta a transformação destas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região.

> agencies of the United Nations system related to human rights consider ways and means for the full implementation, without delay, of the recommendations contained in the present Declaration, including the possibility of proclaiming a United Nations decade for human rights. The World Conference on Human Rights further recommends that the Commission on Human Rights annually review the progress towards this end (ONU, 1993c: p. 28).

Cabe dizer que, em julho de 1998, houve, no âmbito do Ecosoc, uma reunião chamada de *Revisão Viena + 5*, na qual se debateu sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena, com destaque para o tema da indivisibilidade dos direitos humanos. Ademais, foi também alvo de discussões a questão da linguagem a ser utilizada nas chamadas *Conclusões Acordadas* (DIAS, 2002). Nesse sentido, o centésimo e último parágrafo demanda aos Estados e a todos os órgãos e agências de direitos humanos da ONU o envio, no ano de 1998 (cinqüentenário da Declaração Universal) de relatórios, por meio da Comissão de Direitos Humanos e do Conselho Econômico e Social, em relação aos progressos na implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena. Como dito logo acima, o envio desses relatórios ocorreu no ano de 1998 e foram sintetizados e concordados, no âmbito do EcoSoc, no documento denominado *Conclusões Acordadas*[193].

Como se pôde observar, a Declaração e Programa de Ação de Viena é um dos mais abrangentes documentos internacionais a respeito dos direitos humanos, englobando uma gama de questões muito grande. Pode-se dizer após a análise da seção que, a despeito da grande diversidade temática do documento, a Declaração e Programa de Ação de Viena foi construída a partir dos pontos de norteamento proposto pelo Secretário-Geral da ONU: a universalidade; a garantia dos direitos humanos (que diz respeito a proposição de medidas de efetivação dos direitos humanos); e a democratização, a qual, ao se juntar aos direitos humanos e ao desenvolvimento, conformou o 3D, questão pela qual a Conferência de Viena é comumente lembrada.

Ademais, o documento final da Conferência se destaca por ter tocado com clareza em questões muito complexas, como, por exemplo, o direito ao desenvolvimento, os direitos das mulheres, das crianças e das minorias e a própria legitimação da preocupação internacional com os direitos humanos. Segundo Trindade, "Ao se encerrar a Conferência de Viena, reconhece-se que o tema em apreço [direitos humanos] diz respeito a todos os seres humanos e permeia todas as esferas da atividade humana." (TRINDADE, 1993b: p. 11).

---

[193] As Conclusões Acordadas, negociadas no EcoSoc, foram acolhidas em 9 de dezembro de 1998 pela 53ª Sessão da Assembléia Geral da ONU e reportadas oficialmente pelo EcoSoc (E/1999/83) em 17 de junho de 1999.

Almeida vê a Conferência de Viena como superação das expectativas pessimistas do processo preparatório, e como representação de sucesso no reconhecimento político do caráter global dos direitos humanos e de sua agenda:

> O primeiro ponto que deve ser destacado em relação aos resultados de Viena é que eles foram satisfatórios, contradizendo as avaliações pessimistas que surgiram no decorrer do processo preparatório. Os aspectos conceituais presentes na Declaração de Viena significam reconhecimento no plano político do caráter global dos direitos humanos, abrindo novos caminhos para o avanço normativo na proteção internacional. E, ao mesmo tempo, conferindo aos direitos humanos a representação simbólica de uma nova agenda positiva (ALMEIDA, 1998: p. 3).

Um dos objetivos dessa seção foi expor o nexo interno do próprio documento, ou seja, demonstrar a lógica estruturante que permeou a construção da Declaração e Programa de Ação de Viena. Enquanto seu Preâmbulo cuidou, por meio de formulações mais gerais, dos princípios basilares que viriam a conduzir o restante do documento, a Declaração teve como escopo o detalhamento desses princípios por meio de recomendações, de modo a demonstrar a necessidade de consideração daqueles princípios frente a realidade, agora traduzidos em uma grande gama de direitos. Por último, o Programa de Ação visou a dar concretude e, mais do que isso, formular medidas eminentemente práticas, com o intuito de promover, garantir e, principalmente, efetivar aquele grande conjunto de direitos, consagrados na Declaração.

Dessa forma, o documento final da Conferência conseguiu dar um encadeamento lógico, uma vez que partiu dos aspectos mais abstratos (Preâmbulo), passando pelas recomendações e postulações de direitos (Declaração) e chegando às formulações mais concretas para efetividade dos direitos humanos no mundo (Programa de Ação). A Declaração e Programa de Ação de Viena parece ter consolidado essa *metodologia*, tendo em vista que ela se iniciou com a Eco-92, difundindo-a por todos os documentos finais das outras conferências globais da década de noventa.

A fim de conseguir expor essa lógica estruturante do documento, esta seção se baseou em uma leitura mais detida da Declaração e Programa de Ação de Viena e, por conta disso, se pautou em um caráter mais descritivo. Tal caráter decorre não apenas do objetivo em si do capítulo – expor e analisar detalhadamente os debates da Conferência de Viena – e da seção – apresentar a Declaração e Programa de Ação de Viena detidamente em toda a sua abrangência, amplitude e diversidade temática –, mas da construção de todo o trabalho. A descrição do documento final da Conferência de Viena se insere no esforço de responder à

pergunta que motiva a concepção deste estudo: qual o lugar da Conferência de Viena no processo de legitimação e efetivação dos direitos humanos no sistema internacional?

Para responder a esta questão, a análise da maior contribuição normativa da Conferência de Viena – a Declaração e Programa de Ação de Viena – se mostra imprescindível. De acordo com Alves, os documentos finais das grandes conferências globais da ONU, nos quais se inclui a Declaração e Programa de Ação de Viena, podem parecer contrastantes em relação à realidade que se coloca efetivamente, no entanto, "[...] não deixam de compor um referencial legítimo, vigente e disponível para todos os que desejem agir para modificar essa realidade." (ALVES, 2001: p. 27).

Por esse potencial de referencial de legitimidade, o estudo detalhado deste documento se insere diretamente também no esforço investigativo acerca de uma das hipóteses deste trabalho, qual seja, a de que a Conferência de Viena teria difundido o debate sobre direitos humanos no sistema internacional. Um dos caminhos para essa investigação é a tentativa de verificação da abrangência e da diversidade temática tratada pela Conferência de Viena e, conseqüentemente, por seu documento final. Portanto, o caráter descritivo da seção se associa à discussão maior do trabalho, uma vez que, conforme pôde ser visto, a própria descrição e exposição da riqueza temática, tendo em vista a impossibilidade de discutir pormenorizadamente cada um dos pontos levantados, dá a dimensão da amplitude deste documento.

Além disso, ao longo da seção também se ressaltou em variados momentos e temáticas o reconhecimento da participação das ONGs na promoção, proteção e combate às violações de direitos humanos, bem como a responsabilização primordial do Estado na implementação desses direitos. Com isso, pode-se dizer que esta seção também faz parte da investigação acerca da outra hipótese deste estudo: a de que a Conferência de Viena faria parte do complexo processo de flexibilização da soberania. Não cabe aqui adentrar a essa discussão, posto que ela será feita com mais profundidade ainda neste capítulo.

A Declaração e Programa de Ação se tornou emblemática na medida em que foi aprovada por consenso, ou seja, não foi necessário colocá-la em votação, não havendo, assim, votos contrários e abstenções. Por outro lado, apesar dessa aprovação consensual, são notórias as passagens relativamente vagas do documento. Isso porque este documento reflete não apenas os consensos internacionais a respeito dos direitos humanos, mas também os dissensos acerca do tema:

> A redação confusa, repetitiva e, às vezes, ambígua de muitos parágrafos, típica da linguagem multilateral, é decorrência dos múltiplos aportes e

> objeções, cujo reflexo no texto foi imprescindível para a obtenção do consenso (ALVES, 2003: p. 149).

Segundo Köhler, este tipo de consenso atingido em Viena, mas também em outras conferências da ONU, também se deveu a uma estratégia dual das delegações ocidentais. Tal consenso foi fruto – não exclusivamente, mas também – de um balanceamento entre duas dimensões de estratégia. Muitas vezes princípios, em vez de ser afirmados, tiveram que ser condicionados para que a autonomia da ação dos Estados democráticos pudesse ser mantida. Mais do que isso, para que se conseguisse chegar a resultados minimamente representativos, os quais, a despeito de não serem os ideais, fossem aceitos e consentidos:

> This dual strategy of democratic states has been largely confirmed during the latest round of UN conferences on the environment, *human rights*, social development, population policy, urbanization control and food security. The demand for transparency, the role of law, good governance and *respect for human rights* has by far outweighed proposals to achieve tangible results (KÖHLER, 1998: p. 244. Grifo nosso).

O fato de a Declaração e Programa de Ação de Viena ter sido aprovada por consenso, portanto, não deve conduzir à percepção de que os debates na Conferência se deram de maneira harmônica e unívoca[194], mas tampouco deve conduzir ao outro extremo, qual seja, de que o consenso foi mero exercício de cooptação por parte das potências ocidentais[195]. O debate acerca da universalidade dos direitos humanos, por exemplo, representa o nível de complexidade para construção de formulações consensuais. Tal debate, presente no documento final, foi talvez o que mais gerou discussões e tensões no Plenário da Conferência de Viena e, portanto, maior dificuldade na redação da Declaração e Programa de Ação, uma vez que envolveu uma série de diferentes delegações. Nesse sentido, esta próxima seção ater-se-á justamente aos polêmicos pronunciamentos acerca da universalidade dos direitos humanos na Conferência de Viena, atenta à complexidade que coloca tal discussão, por um lado, para além do consenso unívoco e, por outro, para além da simples imposição de um discurso sobre outros.

---

[194] "[…] those who presumed this to be a UN exercise in consensus and pragmatic, programmatic improvement in the area of human rights were instead surprised by the divisive, contentious nature of the debates the conference aroused." (LAATIKAINEN, 2004: p. 13). Segundo Alves, o fato do Brasil ter sido escolhido para presidir o Comitê de Redação da Conferência também foi um fator importante para o consenso. As negociações do documento final da Conferência se mostravam complicadas e problemáticas, de modo que Alves chega mesmo a asseverar que "[...] não é exagero afirmar que foi graças à atuação do Brasil, e em particular ao Embaixador Gilberto Sabóia, que a Conferência Mundial de 1993 teve aprovado por consenso o mais abrangente documento internacional de direitos humanos até agora existente." (ALVES, 2000, p. 192).

[195] Esta é a visão de Laatikainen. Para a autora, o consenso obtido em Viena foi fruto da cooptação e da coerção: "In order to get to a final document that represented consensus, both co-option and coercion came into play." (LAATIKAINEN, 2004: p. 24).

3.2 O debate sobre a universalidade dos direitos humanos na Conferência de Viena

Como já apontado, a Conferência de Viena não foi caracterizada apenas por debates consensuais em torno dos meios de efetivação dos direitos humanos. Mas, diferente disso, a elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena trouxe à tona uma série de divergências políticas, econômicas, sociais e culturais que obrigaram a rediscussão dos princípios básicos dos direitos humanos. Conforme exposto brevemente na seção anterior, as discussões acerca, por exemplo, da aprovação do direito ao desenvolvimento, dos direitos das mulheres e da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos não foram simples e tampouco unívocas. Todos esses pontos polêmicos levantados na seção anterior têm grande ligação com um debate ainda mais acirrado, o qual, pode-se dizer, encontra-se na base de todas as discussões da Conferência de Viena: o debate sobre o princípio da universalidade dos direitos humanos.

O debate sobre a universalidade dos direitos humanos não veio à tona apenas no Plenário da Conferência, mas, como visto no primeiro capítulo, ascendeu já no processo preparatório (que se iniciou em outubro de 1991 e se estendeu até maio de 1993) com as Reuniões Regionais Preparatórias[196]. Todo esse processo ficou marcado por um choque de concepções de direitos humanos[197]. Por exemplo: enquanto as potências ocidentais exigiam novos mecanismos de controle para proteção dos direitos civis e políticos individuais, muitas delegações, majoritariamente asiáticas, assumiam posturas defensivas de suas culturas, com

[196] Segundo Booth, O relativismo cultural tornou-se uma idéia poderosa em Relações Internacionais a partir dos anos oitenta com uma estranha mistura de pós-modernos, liberais tentando adotar uma sensibilidade cultural frente os direitos humanos e os realistas defendendo um "choque de civilizações" em substituição à bipolaridade da Guerra Fria. Com isso, naturalizaram-se as territorialidades dos valores em blocos geopolíticos de direitos humanos, o que se casa muito bem com as idéias de espaço soberano (BOOTH, 1999).

[197] Para Donnelly, os direitos humanos são universais, mas também são relativos, ou seja, ele tem uma concepção de universalidade relativa de direitos humanos que rejeita um universalismo ontológico argumentando que a noção de direitos humanos deixa espaço, em vários momentos, para as particularidades e diversidades locais, regionais ou nacionais: "I defend what I call functional, international legal, and overlapping consensus universality. But I argue that what I call anthropological and ontological universality are empirically, philosophically, or politically indefensible. I also emphasize that universal human rights, properly understood, leave considerable space for national, regional, cultural particularity and other forms of diversity and relativity." (DONNELLY, 2007: p. 281).

destaque para as obrigações individuais e direitos coletivos, denunciando a *ocidentalidade*[198] dos direitos humanos[199].

> From the regional declarations in the preparatory stage of the conference, it was clear that the Bangkok Declaration's Article 8 would stir debate, and this was the most contentious issue at Vienna. Rather than identifying means of encouraging states-parties to human rights conventions to withdraw reservations, and to expand ratification of existing human rights instruments, existing standards were challenged by bringing up regional and cultural peculiarities (LAATIKAINEN, 2004: p. 20).

Riding, relatando o primeiro dia da Conferência de Viena, percebeu que esse debate iniciado no processo preparatório seria uma das principais discussões do evento:

> Yet in the often rarefied world of the United Nations, the conference is considered crucial -- not only because it could eventually give the international community greater power to denounce rights violations, but because it could lead to a redefinition of human rights. On both those issues, the outlook is for a major battle between Western countries, which favor strengthening the United Nations mechanisms for defending human rights, and mainly *Asian nations, which resent it when the West intrudes into their internal affairs in the name of human rights* (RIDING, 1993b: p. 1).

Vale salientar, conforme se pode perceber a partir das palavras de Riding, que a tensão entre países ocidentais e asiáticos que se daria na Conferência de Viena não passava apenas pela questão cultural, mas também pela questão jurídico-política da não violação da soberania do Estado, o que demonstra a importância de se ter em mente o debate da relação entre soberania e direitos humanos, promovido no capítulo anterior, para o entendimento mais aprofundado das discussões dadas em Viena.

Como dito no primeiro capítulo, a resistência à universalidade levada a cabo em Viena pelas delegações asiáticas teve como fundamento a discussão sobre os *Valores Asiáticos*. Apesar de esse não ser o foco desta seção, é importante, ainda que brevemente, esclarecer quais os principais pontos colocados por esse debate, uma vez que eles embasaram as posturas e posicionamentos de várias delegações asiáticas na Conferência, com destaque para a delegação chinesa.

---

[198] Segundo Habermas, apesar dos direitos humanos oferecem o único fundamento de legitimação dentre todos os reconhecidos para a política da comunidade dos povos, a validade universal, o conteúdo e a precedência dos direitos humanos continuam controversos. Inclusive devido a acusações de que a reivindicação de validade dos direitos humanos na verdade esconde uma busca por poder ocidental (HABERMAS, 2001).

[199] Nesse sentido, Beetham alerta para a necessidade de os estudos considerarem a indivisibilidade dos direitos humanos, um dos grandes pontos aprovado em Viena: "[...] writers on human rights have a responsibility to insist on an inclusive conception of these rights. Otherwise they invite the justifiable charge of endorsing a narrowly liberal and Western preoccupation with civil and political rights alone." (BEETHAM, 1998: p. 59).

O debate dos *Valores Asiáticos* se iniciou em 1991 com um documento do governo de Cingapura, intitulado *Shared Values*, e se fortaleceu na Reunião Regional Preparatória Asiática para a Conferência de Viena. O cerne desses documentos era a defesa de valores asiáticos próprios, os quais seriam incompatíveis com os valores ocidentais e suficientes para negar suas pretensões universalistas[200]. Porém, essa singularidade não desmereceria os valores asiáticos diante dos ocidentais (NESS, 1999).

Segundo Alves, o fim da lógica bipolar permitiu a ascensão do *laissez-faire* absoluto, o qual defendeu que a liberdade de mercado resultaria na liberdade política e na democracia. Nos países democráticos, o Estado-providência foi acusado de incapacidade diante da nova competitividade. Abriu-se espaço, com isso, para a "substituição" dos direitos civis e políticos pelo desenvolvimento econômico nos países mais autoritários, como os Tigres Asiáticos, propagadores dos *Valores Asiáticos* (ALVES, 2000).

O debate dos *Valores Asiáticos* se afirmava, segundo Dias, em algumas convicções. A primeira delas: "Os valores asiáticos são significativamente diferentes dos mantidos no ocidente. Os asiáticos dão ênfase à importância dos laços familiares, à prioridade da comunidade sobre o individuo, e da estabilidade social e ordem pública sobre o estilo ocidental de democracia." (DIAS, 2002: p. 89). Outra delas diz respeito à questão da necessidade de firme autoridade: "As rápidas mudanças sociais e econômicas inerentes à modernização trazem instabilidade, a menos que haja uma autoridade firmemente estabelecida." (DIAS, 2002: p. 89). Dias expõe ainda outras convicções desse debate:

> Os líderes asiáticos agem corretamente (segundo o debate dos *Valores Asiáticos*) quando colocam as necessidades materiais dos seus povos à frente das liberdades pessoais e direitos individuais. As políticas participativas não devem ser impingidas às sociedades asiáticas pelo Ocidente. Os valores asiáticos e os impulsos culturais favorecem mais os deveres que os direitos, as responsabilidades mais que as liberdades, o desenvolvimento mais que a democracia liberal, e a estabilidade social mais que o pluralismo político e cultural (DIAS, 2002: p. 89-90).

Especificamente no campo dos direitos humanos, a argumentação asiática contestava tanto a forma de implementação dos direitos, quanto seu conteúdo em si. Daí decorrem a defesa da soberania estatal, os ataques a padrões duplos de direitos humanos e condicionalidades e os clamores por maior democratização das instituições internacionais,

[200] Koshy não acredita na autenticidade do embate entre universalismo e relativismo cultural. Os direitos humanos devem ser analisados no âmbito do poder, com isso, de acordo com a autora, eliminar-se-á essa oposição e mais, mostrará como ela é uma produção ideológica das forças hegemônicas nos diferentes momentos históricos: "[...] the "universalism" of the West and the "cultural relativism" of its antagonists are misnomers framed within a false opposition that obscures rather than clarifies the stakes in the political struggles and the positions of the various actors." (KOSHY, 1999: p. 22).

observados na Conferência de Viena. Essas contestações derivavam tanto de uma postura defensiva em relação a um desafio externo, como também de uma confiança de alguns Estados asiáticos por terem atingido um alto grau de desenvolvimento sem passar pelos direitos humanos e pela democracia.

Segundo Hurrell, tal postura é conseqüência de uma necessidade de legitimação interna das autoridades, as quais se valeram desse discurso para barrar o avanço de valores individualistas ocidentais, como os direitos humanos. A contestação também se apoiava no chamado direito ao desenvolvimento – presente no documento como visto na seção anterior – por meio do qual se rejeita uma suposta primazia dos direitos políticos e civis em nome do desenvolvimento, sob o qual, segundo Hurrell, se esconde práticas repressivas (HURRELL, 1999).

A grande crítica dos *Valores Asiáticos* ao conceito ocidental de direitos humanos se focava, portanto, no corte individualista desses direitos. Os asiáticos também reivindicavam para si uma concepção de direitos humanos, a qual, ao ser menos individualista e mais comunitarista, mereceria igual prioridade em relação à concepção ocidental. Segundo Polis:

> By contrast to Western liberal and communist states, in which rights, be they civil or economic, are individual entitlements, in non-Western societies, historically the community, and not the individual has been the basis social unit, albeit the "community" differed from one society to another (POLIS, 2004: p. 345).

Na visão de Habermas, essa resistência dos *Valores Asiáticos – político-econômica* e não *cultural* – deve ser interpretada como um esforço por parte das delegações asiáticas a fim de enfraquecer o sistema internacional e eclipsar as violações aos direitos humanos lá ocorridas[201]. (HABERMAS, 2001). Habermas vê nesta contestação uma ferramenta retórica para justificar tais violações dos direitos individuais em nome de um direito coletivo de

[201] Habermas constrói o argumento de que as sociedades não-ocidentais devem aceitar os direitos humanos porque devem aceitar o "pacote" inteiro da modernidade, tendo em vista que já aceitaram muitas partes dele, principalmente a lógica repressora da economia, sem aceitar seu contrapeso, no qual Habermas destaca os direitos humanos: "Do ponto de vista dos países asiáticos, a questão não é se os direitos humanos como parte de uma ordem jurídica individualista são conciliáveis com tradições culturais próprias, mas sim se as formas tradicionais de integração política e social podem ser adaptadas aos imperativos dificilmente recusáveis de uma modernização aceita por inteira, ou podem ser afirmadas contra ela." (HABERMAS, 2001: p. 156-157). E prossegue: "Os processos de uma modernização social e econômica, tão acelerada quanto violenta, que se deu nesses países, não podem ser confundidos com as formas jurídicas nas quais se consumam o desenraizamento, e espoliação e o abuso do poder administrativo. Apenas uma aproximação entre política e direito pode ajudar contra a opressão efetiva das ditaduras que promovem desenvolvimento." (HABERMAS, 2001: p. 159). Segundo Koshy, a análise mais próxima do relativismo cultural mostra que ele é ao mesmo tempo contestação de hegemonia e exercício hegemônico local: "A discourse that is counterhegemonic in relation to the West can simultaneously be hegemonic in regional, and domestic contexts. The national, regional, or international frame thus provides very different readings of the power relations produced by a particular discourse." (KOSHY, 1999: p. 23).

desenvolvimento sócio-econômico, impedindo e inviabilizando quaisquer reivindicações de direitos individuais por seus governados (HABERMAS, 2001)[202].

Hurrell, de maneira semelhante à Habermas, afirma que a crítica dos *Valores Asiáticos* era muito mais decorrente de uma posição estatista, ou seja, de uma mudança de matriz econômica e política, do que realmente um posicionamento de caráter cultural. Nesse sentido, a projeção de poder dos EUA no pós-Guerra Fria, como alerta Hurrell, e o próprio posicionamento dos EUA durante a Conferência, a ser analisado no próximo capítulo, guarda influência com o debate dos *Valores Asiáticos*. Nas palavras de Hurrell:

> [...] we are dealing with a very clear "statist" challenge that reflects a shift in relative political and economic power. These are mostly strong and economically successful states whose governments perceived in the aftermath of the Cold War and the Gulf War a unipolar moment in which the United States had emerged as the dominant power and which seemed to provide the basis for expanded Western hegemony. Thus the Clinton Administration's talk of "democratic enlargement" and the notion of giving "teeth" to the enforcement of human rights were widely perceived in the region as attempts to reassert US power and frustrate the reshuffling of the international hierarchy (HURRELL, 1999: p. 296).

De acordo com Donnelly, realmente diferentes sociedades podem ter posturas diversas em relação aos direitos humanos. Porém, segundo o autor, isso não é suficiente para relativizar totalmente os direitos humanos, uma vez que, conforme Donnelly, para haver uma postura diferente em relação a esses direitos é porque parte considerável daquela sociedade endossa ou defende um conceito minimamente aceito e difundido de direitos humanos, o que se evidencia, de certa maneira, pela realização de uma reunião regional preparatória de ONGs asiáticas, conforme visto no primeiro capítulo (DONNELLY, 2007).

> Other societies may have (similar or different) attitudes toward issues that we consider today to be matters of human rights. But without a widely understood concept of human rights endorsed or advocated by some important segment of that society, it is hard to imagine that they could have any attitude toward human rights (DONNELLY, 2007: p. 285).

Howard-Hassmann, por outro lado, afirma que a pressão por ocidentalização às sociedades não-ocidentais produz, quase que inevitavelmente, uma reação de muitos governantes e segmentos dessas sociedades de severo ressentimento em relação à difusão dos direitos humanos por parte do Ocidente, como pode ser observado na questão do debate dos *Valores Asiáticos*. A autora reconhece a dificuldade de se determinar a profundidade (e, muitas vezes, a veracidade) desse ressentimento e afirma que, por conta dessa dificuldade,

---

[202] Dias defende que a argumentação asiática de que a legislação internacional é excessivamente enfática nos direitos civis e políticos é mera retórica, tendo em vista, segundo a autora, que é possível corrigir essa suposta ênfase em nível nacional, implementando igualmente as duas gerações (DIAS, 2002).

tais manifestações podem ser interpretadas como instrumentalização do discurso culturalista, ou como um não reflexo da opinião pública local ou ainda como uma nova versão do medo do cosmopolitismo (HOWARD-HASSMANN, 2004).

Apesar da difícil avaliação da questão, a autora admite que o ressentimento cultural é um fenômeno social real, ou seja, ela não considera esse fenômeno, diferentemente de Habermas e de Hurrell, apenas uma instrumentalização política. Isso pode ser visto nas palavras da autora: "What follows assumes, nevertheless, that cultural resentment is a real social phenomenon; therefore, that culturalist arguments against "Western" human rights are more than merely cynical political manipulations." (HOWARD-HASSMANN, 2004: p. 16).

Booth[203] rejeita veementemente a crítica culturalista e (realista) acerca da inexistência de uma comunidade ética universal. Segundo o autor, essa comunidade existe e é ela que sustenta a universalidade dos direitos humanos. Para Booth, tal comunidade é formada por todos aqueles que de alguma maneira são oprimidos e/ou reprimidos no mundo (mulheres, negros, pobres, prisioneiros de consciência, etc). O autor, na verdade, defende que a formação de comunidades éticas universais e da universalidade dos direitos humanos prescinde de um caráter territorial (Estados ou culturas), isto é, os direitos humanos universais estariam incorporados em múltiplas redes de comunidades éticas transculturais (BOOTH, 1999).

Brown discorda desse argumento defendido por Booth. Brown, colocado por Koerner como um autor de concepção contextualista de direitos humanos, reconhece que, na maioria dos casos, governantes sustentam posições relativistas para se manterem no poder, mais do que para defender um direito à diferença. No entanto, Brown vê os direitos, e assim, os direitos humanos não como uma proposta de solução universalista para as violações do mundo, mas sim como um subproduto social de uma comunidade ética derivado de um contexto. É justamente por isso que o autor vê a necessidade da construção de uma cultura de direitos humanos por meio de uma educação que difunda as noções de segurança (previsibilidade mínima) e solidariedade (colocar-se no lugar do *outro*), de modo a tornar os

[203] Segundo Dunne e Wheeler, Ken Booth é um autor universalista que vê os direitos humanos como resposta às necessidades mais básicas dos indivíduos e, por isso, sua linguagem estaria crescentemente conquistando aceitação universal: "Human rights are not a matter of opinion, cultural prejudice or one community's story as opposed to another's; they are a response to these 'universal social facts'. These derive, according to Booth, from our animal nature (the need for food and shelter) and from our social character and potentiality. Human rights, then are an idea whose time has come, and this is reflected in the almost universal acceptance of the language of universal human rights." (DUNNE; WHEELER, 1999: p. 7).

direitos humanos também subprodutos daqueles contextos e não imposições de padrões morais externos e universalistas[204] (BROWN, 1999).

Autores não-ocidentais afirmam que a perspectiva ocidental não consegue ver no comunitarismo e na tradição oriental a presença de uma consciência a respeito da tolerância e da liberdade, que, apesar de serem distintas das concepções ocidentais, também existem (SEN, 1997). Além disso, afirmam que a resistência dos países não-ocidentais se dá devido ao caráter demasiadamente legal e individual[205] da concepção ocidental de direitos humanos, a qual, segundo a concepção desses autores, vem sempre acompanhada de um comportamento político hegemônico por parte do Ocidente (YASUAKI, 1996).

Nesse sentido, Hurrell ressalta que apesar do discurso político, na visão dele, mascarar práticas de violações, o debate dos *Valores Asiáticos*, de fato, coloca em discussão uma questão muito importante acerca de divergências sobre a natureza dos direitos humanos:

> Even if the challenge is political rather than cultural or civilisational, it is still powerful, with serious implications for both the international human rights regime and manipulated and abused by governments, the Asian debate does highlight real and genuine conflicts over the nature of human rights […] (HURRELL, 1999: p. 297).

Enfim, depois dessa breve exposição sobre os *Valores* Asiáticos e algumas interpretações acerca desse fenômeno, o importante a reter é que se tornou visível, desde esse momento, o quanto seria difícil alcançar um consenso no documento final da Conferência de Viena. Tal dificuldade decorria não apenas dessa acusação de ocidentalidade[206] dos direitos humanos, mas também da resistência, principalmente asiática, perante a inclinação das

[204] Na verdade, Brown, de certa forma, inverte a argumentação liberal. Segundo Brown, os direitos (direitos humanos estão nessa lógica) não são ontologicamente separados dos contextos em que eles surgiram. Para o autor, contrariando a argumentação liberal, os direitos não são a causa da segurança e da solidariedade que os caracteriza, mas, inversamente, eles são decorrências de um contexto social informado pelos ideais de segurança e solidariedade, isto é, os direitos humanos foram construídos socialmente (e não ontologicamente separados) e são conseqüência, e não causa, de seu contexto. Por isso, o autor vê como quase impossível a promoção descontextualizada que o regime internacional dos direitos humanos, segundo ele, atualmente promove. Pois a partir de sua perspectiva, como os direitos humanos são conseqüências de um contexto social liberal, a tentativa de universalizá-los na verdade promove a projeção externa de seu contexto original, deslegitimando qualquer tipo de regime político que não seja a democracia liberal: "[...] the international regime which attempts on a global scale to promote decontextualised human rights in engaging in a near-impossible task. From the liberal perspective human rights are universals; from the perspective outlined above, they are associated with a particular kind of society. Proponents of universal human rights are, in effect, proposing the delegitimation of all kinds of political regimes except those that fall within the broad category of 'liberal democracy'." (BROWN, 1999: p. 121).

[205] Segundo Howard-Hassmann, os não-ocidentais "temem" a ética do individualismo ocidental uma vez que ela vem sendo considerada a grande causa do rompimento da instituição familiar e da reclusão social no próprio Ocidente (HOWARD-HASSMANN, 2004).

[206] Segundo Riding, China, Cuba, Síria, Irã, Vietnam, Paquistão, Malásia, Cingapura, Iêmen e Indonésia, se agruparam em torno da questão da "ocidentalidade" dos direitos humanos durante a Conferência de Viena (RIDING, 1993b).

potências ocidentais aos direitos civis e políticos, em comparação com os direitos econômicos, sociais e culturais[207]. Foi justamente este tipo de embate entre as duas gerações de direitos e entre direitos coletivos e individuais que chegou ao Plenário da Conferência (NEVER..., 1993, p.70).

> The World Conference on Human Rights held in Vienna in June 1993 (and the regional, preparatory conferences convened before the Conference) made it quite clear that there were important differences between the West and at least some non-Western governments in their ideas about human rights (NESS, 1999: p. 8).

Em meio a todas essas complexas discussões, a Conferência abriu seus trabalhos em 14 de junho de 1993, e o debate acerca da universalidade dos direitos humanos permaneceu como um dos principais pontos de discordância entre os participantes, o que tornou a redação e a aprovação da Declaração e Programa de Ação de Viena muito mais difíceis. Segundo Dornelles, a "Afirmação da universalidade dos direitos humanos [...] foi um dos pontos mais debatidos para a elaboração da Declaração" (DORNELLES, 2004: p. 189). Segundo Alves: "[...] a universalidade dos direitos humanos proclamada na Declaração de 1948 voltara a ser seriamente contestada no processo preparatório da Conferência de Viena e continuou a sê-lo no Plenário daquele evento." (ALVES, 2001: p. 13).

> Desde a comunicação do governo de Cingapura sobre os *Shared Values* (1991), bem como da declaração de Bangcoc (1993), formulada em conjunto com Cingapura, Malásia, Taiwan e China, iniciou-se um debate, como ficou patente na Conferência sobre os Direitos Humanos de Viena, [...] (HABERMAS, 2001: p. 155).

A fim de ilustrar como os choques de concepções ocorreram e como, efetivamente, a universalidade foi posta em debate no Plenário da Conferência, explicitar-se-á logo abaixo os posicionamentos e os pronunciamentos de algumas delegações em Viena acerca da universalidade dos direitos humanos, especialmente as discussões protagonizadas pelas delegações chinesa e portuguesa. Cabe colocar que as delegações latino-americanas e a maioria das delegações africanas afirmaram rapidamente a universalidade dos direitos humanos. No entanto, isso não arrefeceu as discussões sobre o tema: "This issue remained the most significant division over the course of the Conference [...]" (LAATIKAINEN, 2004: p. 21).

---

[207] Pierre Sané, então Secretário-Geral da Anistia Internacional, se pronunciou no início da Conferência sobre o debate da universalidade dos direitos humanos: " […] many Asian and African governments are trying to redefine human rights away from political and civil rights and toward economic and social rights, contending in effect that development is a greater priority than Western-style liberties are for poor countries. […] 'The issue is not whether torture is more important than starvation […]' he said. 'You cannot choose. You can't reduce the debate to torture versus starvation. Human rights are universal and indivisible'." (RIDING, 1993a: p. 1-2).

A delegação chinesa iniciou seu discurso acerca da universalidade dos direitos humanos da seguinte maneira em Viena:

> O conceito de direitos humanos é produto do desenvolvimento histórico. Encontra-se intimamente ligado a condições sociais, políticas e econômicas específicas, e à história, cultura e valores específicos, de um determinado país. Diferentes estágios de desenvolvimento histórico contam com diferentes requisitos de direitos humanos. Países com distintos estágios de desenvolvimento ou com distintas tradições históricas e *backgrounds* culturais também têm um entendimento e uma prática distintos de direitos humanos (BOYLE, 1995: p. 86).

A argumentação chinesa se pautava na pobreza (e em sua solução) e no desenvolvimento sócio-econômico como o grande critério de análise de nível de direitos humanos em um país. Segundo Trindade: "Para um grande número de países em desenvolvimento, respeitar e proteger os direitos humanos é sobretudo assegurar a plena realização dos direitos à subsistência e ao desenvolvimento" (TRINDADE, 1997: p. 217).

Em relação à pobreza prosseguiu a delegação chinesa:

> Cabe dar prioridade ao desenvolvimento econômico. De outro modo, os direitos humanos ficam totalmente fora de questão. Cremos que os principais critérios para julgar a situação dos direitos humanos em um país em desenvolvimento deveriam ser se suas políticas e medidas ajudam a promover progresso econômico e social, ajudam a população a satisfazer suas necessidades básicas de alimentação e vestuário e a melhorar a qualidade de sua vida (TRINDADE, 1997: p. 217).

Outro ponto polêmico ressaltado pela delegação chinesa se referiu à anterioridade e à hierarquia da sociedade e do Estado em relação ao indivíduo.

> Os direitos e deveres do cidadão são indivisíveis. Ao mesmo tempo em que desfruta de seus direitos e liberdades legítimos, o cidadão deve cumprir suas obrigações e responsabilidades sociais. Não há quaisquer direitos e liberdades individuais absolutos, exceto os prescritos pela lei e no âmbito desta. A ninguém é dado colocar seus próprios direitos e interesses acima dos do Estado e da sociedade, e a ninguém é permitido prejudicar os dos demais e do público em geral. É um princípio universal de todas as sociedades civilizadas (TRINDADE, 1997: p. 217).

Como se pode observar, a concepção de direitos humanos colocada pela delegação chinesa é, de certa forma, sociocêntrica e fortemente amparada na noção de soberania vestfaliana, ou seja, os direitos humanos se assentam no indivíduo, mas são extremamente condicionados pela sociedade e pelo Estado. Esse posicionamento tornou-se conflitante com a concepção de direitos humanos colocada pela delegação portuguesa, como ver-se-á logo abaixo. Para os portugueses, que intervieram no Plenário em resposta ao pronunciamento chinês, os direitos positivados, trazidos pelo Estado, não são os únicos representantes dos direitos humanos, estes também comportam:

> Direitos ancorados na natureza humana que preexistem, na sua essência, aos Estados e aos governos. [...] Na origem da organização das nossas sociedades está o homem, com determinados direitos inalienáveis e imprescindíveis. [...] Seria presunção nossa e um claro abuso pensar que, em vez de reconhecer e garantir, a comunidade dos Estados concede ou cria os direitos do homem. Daqui deriva que o Estado [...] deve respeitar os direitos e a dignidade de seus cidadãos e que não pode, em nome de alegados interesses coletivos – econômicos, de segurança ou outros – ultrapassar a fronteira que lhe é imposta pela própria anterioridade dos direitos do homem e sua primazia relativamente a quaisquer fins ou funções do Estado. Não o pode fazer nem por motivos que tenham a ver com o poder ou a prosperidade econômica, nem invocando razões aparentemente mais elevadas e de mais puro teor moral, como sejam a religião, as ideologias, as concepções filosóficas ou políticas. Não pode justificar os atentados e violações aos valores e direitos essenciais da pessoa humana (TRINDADE, 1997: p. 218).

Ainda em relação à universalidade continuou a delegação portuguesa:

> Uma outra conseqüência desta concepção é o princípio da universalidade. Importa relembrar que, qualquer que seja o contexto geográfico, étnico, histórico ou econômico-social em que cada um de nós se insere, a cada homem assiste um conjunto inderrogável de direitos fundamentais. Não podemos admitir que, consoante o nascimento, o sexo, a raça, a religião, se estabeleçam diferenças em termos de dignidade dos cidadãos. Foi isto que vieram consagrar a Declaração Universal dos Direitos do Homem e os Pactos e acordos que se lhe seguiram [...] É óbvio que este princípio de universalidade é compatível com a diversidade cultural, religiosa, ideológica e que a própria variedade de crenças, de idéias e de opiniões dos homens é uma riqueza a defender e tem um valor próprio que importa respeitar. Mas argumentar com essa diversidade pra limitar os direitos individuais, como infelizmente se registra aqui e além, não é permissível, nem em termos da lógica, nem em termos de moral (TRINDADE, 1997: p. 218-219).

O então Ministro das Relações Exteriores da Indonésia, que se pronunciou no mesmo dia em que Warren Christopher (então Secretário de Estado dos EUA e chefe da delegação norte-americana na Conferência de Viena), afirmou que a resistência de seu país e de outros países asiáticos não poderia ser classificada a partir de uma noção pouco definida de relativismo. Além disso, acusou as potências ocidentais de dupla padronização:

> Foreign Minister Ali A. Alatas of Indonesia […] rejected the charge that some countries were promoting a concept of human rights ‘based on some nebulous notion of 'cultural relativism,' as spuriously alleged by some quarters.’ But, without mentioning Bosnia and Herzegovina by name, he seemed to accuse Western nations of applying a double standard when he noted that ‘A few hundred kilometers from here, an entire nation is being subjected to brutal aggression, mass murder, systematic rape and the inhuman practice of ethnic cleansing.’ (SCIOLINO, 1993: p. 1).

A delegação de Cingapura afirmou que os direitos humanos variam de acordo com cada cultura, sendo, na realidade, um produto singularizado de cada experiência histórica.

Além disso, ressaltou a contestação que ainda sofrem os direitos e também que as normas internacionais refletem especificamente uma configuração de interesses e poder (BOYLE, 1995). Kausikan, então Embaixador de Cingapura defendeu a seguinte concepção de universalidade, a qual foi apoiada por muitos países asiáticos:

> Universality is not a static concept. Rights, like all human norms, evolve in response to changing configurations of interests and needs. […] The hard core of rights that are truly universal is also smaller than some like to pretend. Most rights are still essentially contested concepts. There may be a general consensus - but this is coupled with continuing and no less important conflicts of interpretation (KAUSIKAN, 1995: p. 147-148).

É interessante notar que Kausikan acusa a insistência ocidental de impor as normas internacionais de direitos humanos sobre a soberania como a causa da dificuldade do consenso em Viena. Ele coloca, justamente ao contrário das alegações ocidentais, que essa insistência ocidental e esse desrespeito ao princípio da soberania foram os responsáveis pela dificuldade do consenso[208], o que demonstra novamente a importância do entendimento da relação entre soberania e direitos humanos para a compreensão dos posicionamentos na Conferência de Viena:

> International law has evolved to the point that how a country treats its citizens is not longer a matter for its exclusive determination. But international human rights law still exists uneasily, and as yet in an unresolved manner, with the fundamental principle of national sovereignty […] Attempting to expand the debate to areas where there are legitimate national differences of interpretation or implementation only exacerbates misunderstanding and prevents consensus (KAUSIKAN, 1995: p. 149).

A delegação iraniana, por sua vez, apesar de defender a universalidade, a ligava ao *Criador*. Nesse sentido, rejeitava a preponderância dos países ocidentais na formulação e imposição de diretrizes para o comportamento da comunidade internacional[209]. A Arábia

---

[208] Nesse sentido, Laatikainen sugere que o consenso em Viena foi imposto, e não negociado, pelos países ocidentais: "Interestingly, this position turns the Western perspective on who was obstructionist at Vienna on its head. This is because the Asian perspective on the conference was that it was to limit the declaration to areas in which consensus could be reached, reflecting the idea that what international institutions do is allow the construction of consensus based upon sovereign equality. Western participants that viewed the Asians as obstructing consensus were of the view that consensus was in effect already present. This cuts to the heart of whether consent is negotiated or imposed." (LAATIKAINEN, 2004: p. 22-23).

[209] Segundo Halliday, muitas vezes os países islâmicos, como o Irã, argumentaram em Viena que o ocidente estaria passando por uma crise ou por um declínio moral, fruto da liberdade completamente ilimitada: "Beneath what appears to be a plea for difference lies a moral critique of the West expressed, with lesser or greater degrees of explicitness, in universalistic terms. Thus, the Iranian foreign minister Ali Akbar Velayati, speaking at the UN 1993, attacked the West for seeking to impose its values on the Islamic and third worlds, but then linked this to the moral crisis in the West, arising from unlimited freedom: '[…] some Western countries intended to impose on other societies their own social ethical decline, to which they themselves confess, within the attractive package of human rights'. […] 'based on the supreme teachings of Islam, the Islamic Republic of Iran considers respect for human rights and the lofty character of mankind in all material and spiritual

Saudita, por sua vez, também defendia a universalidade, contudo fazia uma ampla ressalva quanto à consideração dos particularismos (BOYLE, 1995).

Em resposta, a delegação da República Dominicana afirmou que era inconcebível que ainda se discutisse a universalidade dos direitos humanos e que fosse necessário explicitar em documento que as particularidades não poderiam ser utilizadas como pretextos para violações de direitos humanos (TRINDADE, 1997).

Halliday argumenta que durante a Conferência de Viena os países islâmicos se juntaram aos países propagadores dos *Valores Asiáticos* para criticar a política de direitos humanos da ONU e das potências ocidentais (dupla padronização, *violação da soberania*, negligência aos direitos econômicos, sociais e culturais e imposição de valores ocidentais). Porém, durante a Conferência, os países islâmicos marcaram também pela apresentação de um documento próprio intitulado *Declaração do Cairo sobre os Direitos Humanos no Islã*[210], concebida originalmente na 19ª Conferência dos Ministros das Relações Exteriores Islâmicos, em agosto de 1990: "This specific, Islamic, position on the international human rights debate pertains both to the position of what constitutes a "right", and its derivation from divine, rather than human or natural law bases, and to a number of more specific issues within the rights field." (HALLIDAY, 1995: p. 152-153).

De acordo com Halliday, principalmente no pós-Guerra Fria, os Estados islâmicos começaram a construir suas argumentações em termos de direitos humanos de modo a não se identificarem totalmente com o relativismo cultural. Por isso, segundo o autor, os argumentos islâmicos começaram a ser elaborados em termos universais e daí o fato das confrontações nos debates internacionais entre islâmicos e não-islâmicos não serem norteados pela religião e pela cultura simplesmente. Na verdade, como pôde ser visto em Viena, os argumentos dos países islâmicos, que permitiram a eles se articularem aos países asiáticos, começaram a se valer de pontos como redistribuição de riqueza e igualdade no comércio internacional, ou mesmo de acusações às potências ocidentais de dupla padronização dos direitos humanos:

---

dimensions as a fundamental duty for all governments. According to this belief, the Islamic Republic of Iran, without paying attention to any propaganda hue and cry, will continue its efforts to strengthen the principles which guarantee support for the rights of all citizens. […] As the majority of the countries of the world stressed in the course of the international conference on human rights [i.e. Vienna], the only way to lend real support to human rights and promote such principles throughout the world is to end the practices of having double standards and exploiting human rights issues for political objectives. This process should be accomplished by open, independent and impartial international mechanisms'.[…] whatever the rights and wrongs of this position, it has little to do with religion or specificity." (HALLIDAY, 1995: p. 158).

[210] Essa declaração entrou na documentação da Conferência de Viena com a seguinte catalogação: A/CONF/57/PC/35.

> [...] on this the Iranians joined hands with the Singaporeans and Chinese at Vienna. [...] the argument is one that invokes a principle, implicit or explicit, that those who voice human rights criticisms should be themselves countries with a morally defensible record in the field of relation between states (HALLIDAY, 1995: p. 157).

Vale dizer que os EUA, juntamente com os países europeus, também tiveram forte participação nos debates sobre a universalidade dos direitos humanos na Conferência, especialmente nos embates com a China. A delegação norte-americana colocou a aprovação da universalidade como uma das grandes metas de sua atuação em Viena, em consonância com a plataforma de campanha do governo Clinton, como poderá ser visto no próximo capítulo:

> Representatives from the Western European and Other group were apoplectic. The United States and several EU governments were emphatic in their rejection of culturally relative approaches to human rights and decried efforts to introduce this approach. Taking for granted the philosophical foundation for universalism, the West's arguments against relativism were legalistic and political. Legally, they argued, cultural relativists were depicted as reneging on their commitment to the UDHR. Politically, the Western camp argued that the cultural relativity stance was nothing more than a shield for dictatorship and other political abuses (LAATIKAINEN, 2004: p. 21).

Com toda essa série de discussões entre as delegações presentes em Viena acerca da universalidade dos direitos humanos, como visto logo acima, dois parágrafos da Declaração se dedicaram ao tema[211]. O quinto parágrafo assim coloca:

> All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms (ONU, 1993c: p. 5).

Enquanto isso, assim foi redigido o primeiro parágrafo da Declaração:

> The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. *The universal nature of these rights and freedoms is beyond question* (ONU, 1993c: p. 3-4. Grifo nosso).

[211] Na verdade, o primeiro e o quinto foram os mais emblemáticos sobre a temática, mas outros parágrafos também trataram dos princípios dos direitos humanos, como o parágrafo 32: "The World Conference on Human Rights reaffirms the importance of ensuring the universality, objectivity and non-selectivity of the consideration of human rights issues." (ONU, 1993c: p. 11).

É de grande importância ressaltar que o quinto parágrafo foi aprovado com muito mais facilidade e muito mais rapidamente do que o primeiro. Tal diferença se deve ao fato de que o quinto afirmou a universalidade, porém, levou em conta explicitamente as particularidades de cada Estado – um dos grandes pontos do debate acima colocado – e suas respectivas soberanias. Já o primeiro parágrafo, apesar também de ter considerado a soberania dos Estados em sua formulação, afirmou com veemência muito maior a universalidade dos direitos humanos, enfatizando seu caráter inquestionável.

Nas palavras de Trindade:

> Ocorre que este primeiro parágrafo só foi adotado pelo Comitê de Redação, por consenso, às 20:45 horas do dia 23 de junho [dois dias antes do término da Conferência]; 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 de levar em conta as particularidades nacionais e regionais de cunho histórico, cultural e religioso (TRINDADE, 1997: p. 186).

Esta diferença na formulação dos parágrafos e a própria elaboração de dois parágrafos sobre praticamente o mesmo tema indicam não apenas a importância da questão da universalidade na Conferência, mas também a existência de debates permeados por grandes dissensos, como evidenciado pelos pronunciamentos acima explicitados. Parece ter sido justamente o caráter divergente entre as diferentes delegações a respeito da universalidade que suscitou a necessidade e exigiu a elaboração de formulações acomodatícias para aprovação deste princípio dos direitos humanos, o que não é de se estranhar, tendo em vista a presença constante desse tipo de formulação em grandes eventos multilaterais e a própria pluralidade de participantes na Conferência de Viena. Segundo Koshy:

> [...] the identification of human rights standards with Western norms and values overlooks the fact that present-day human rights instruments are the product of intense contestation between various groups and incorporate the contributions of diverse ideological and political traditions, […] (KOSHY, 1999: p. 3).

Segundo Alston, os conflitos entre direitos, tal como demonstrado pelas formulações dos parágrafos acerca da universalidade na Declaração e Programa de Ação de Viena, devem ser encarados como parte dos debates sobre direitos humanos, isto é, para Alston não se deve supor que os direitos humanos são elementos absolutamente consensuais e que se colocam acima dos dissensos:

> It is essential to recognize that there are conflicts among rights and that the resolution of such conflicts requires greater openness about the difficulties

> involved and a more concerted attempt to accommodate the different values involved. The human rights movement must move beyond the metaphor of rights as trumps that simply override all competing considerations, and acknowledge that the actual equation is rather more complicated (ALSTON, 1994: p. 384).

Com tudo isso a Declaração acabou por considerar as particularidades em meio à universalização, no entanto, exigiu a adaptação dessas particularidades pelos Estados quando elas impedirem a efetivação dos direitos humanos, ou seja, apesar da consideração das diferenças culturais, todos, segundo a Declaração, têm o dever de proteger e promover os direitos humanos. Nas palavras de Ramos:

> A Declaração de Viena admitiu somente que as particularidades locais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever do Estado promover e proteger *todos* os direitos humanos, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais. Logo, peculiaridades locais ou ocasionais não poderiam justificar a violação ou amesquinhamento desses direitos (RAMOS, 2005: p. 181).

É justamente por conta da complexidade que envolveu os debates sobre a universalidade em Viena, que essa aprovação é muito exaltada na literatura de direitos humanos e colocada como uma das grandes marcas da Conferência. Segundo Trindade, o debate acerca da universalidade estimularia um progresso na matéria de direitos humanos. A Conferência de Viena teria feito parte, segundo ele, de um processo de construção de uma "[...] cultura universal dos direitos humanos." (TRINDADE, 1993b: p. 30). Ramos, tratando da universalidade dos direitos humanos, coloca a Conferência de Viena como um marco: "Nesse sentido, urge mostrar a importância da Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, e que foi um marco para o Direito Internacional." (RAMOS, 2005: p. 179-180). Almeida também se coloca desta maneira: "A Conferência configurou também um novo *marco político e conceitual* para o tema. Aprovou, com apoio de praticamente toda a comunidade de Estados, uma resolução que afirma serem os direitos humanos universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados [...]" (ALMEIDA, 1998: p. 3. Grifo nosso). Feeney considera a aprovação da universalidade como o principal avanço da Conferência:

> Despite early fears about the unfavourable political climate in which the Conference was taking place, the consensus reached in the final document has taken some crucial issues forward, notably the recognition of the importance of gender in human-rights abuses. The status of the right to development and of economic and social rights has also been consolidated, not least because the United States moderated its previous hard-line opposition. […] But possibly the most important achievement at Vienna was not a new proposal, but a reaffirmation of the past: the principles first

> drafted by the 56 countries who were the members of the UN when the Universal Declaration of Human Rights was approved in 1948 have now been universally accepted. (FEENEY, 1993: p. 221).

Cerna também exalta fortemente a aprovação da universalidade dos direitos humanos na Conferência de Viena, ressaltando o caráter enfático da Declaração e Programa de Ação nesse sentido:

> Achieving a consensus on the reaffirmation of the universality of human rights, forty-five years after the adoption of the Universal Declaration, was perhaps the most significant success of the World Conference. […] In Vienna, 171 states participated in the adoption of the Vienna Declaration, having achieved a hard wrought consensus. Because of the repeatedly articulated challenge from diverse sectors, reaffirmation of the universality of human rights had to be hammered into the Vienna Declaration again and again, almost to the point of redundancy (CERNA, 1994: p. 742).

Donnelly considera a Conferência de Viena muito importante por ter consagrado o que ele chama de universalidade internacional legal. Donnelly considera a fundação dessa universalidade internacional legal na Declaração de 1948 e vê sua continuidade reafirmada pela Declaração e Programa de Ação de Viena:

> The foundational international legal instrument is the Universal Declaration of Human Rights. The 1993 World Human Rights Conference, in the first operative paragraph of the Vienna Declaration and Programme of Action, asserted that "the universal nature of these rights and freedoms is beyond question" (DONNELLY, 2007: p. 288).

Donnelly valoriza tal feito da Conferência de Viena, apesar de considerar a universalidade internacional legal relativa, contingente e incompleta[212]. A importância, segundo o autor, deriva – o que remete a sua argumentação estatalista exposta no capítulo anterior – do fato de os Estados soberanos ainda serem as instâncias que decidem sobre o gozo e a implementação dos direitos humanos a seus cidadãos. Com a universalidade internacional legal, os direitos humanos tornam-se uma linguagem disponível tanto interna

[212] "In the case of international legal universality, "relative" identifies the fact that it holds (only) across a particular universe, namely, states. International legal universality is further "relative" to a particular time. "Contingent" indicates that this universality was produced by mechanisms that in the past did not and in the future might not produce such widespread endorsement. On further reflection, I think that I should also add that this universality is "incomplete", in the sense that a number of states continue to resist, more or less strenuously, hegemonic international human rights norms." (DONNELLY, 2008: p. 198). Dunne e Wheeler afirmam que Donnelly não está tão preocupado com as fundações meta-éticas dos direitos humanos. Para ele, o que importa é o consenso normativo internacional em torno dos direitos humanos, representado, dentre outros documentos, pela Declaração e Programa de Ação de Viena (1993): "What matters for Donnelly is the remarkable international normative consensus on the list of rights found in the Universal Declaration, the 1966 International Covenants on civil/political, and economic/social rights and the *1993 Vienna Declaration*." (DUNNE; WHEELER, 1999: p. 7. Grifo nosso).

quanto externamente a ser utilizada para pressionar um determinado Estado que tenha se comprometido com o padrão internacional de direitos humanos[213].

> Sovereign territorial states, the designated class, remain by far the most important actors in determining whether people enjoy the human rights that they have. The fact that nearly all states have human rights obligations in international law thus is of immense importance. Local activists, transnational advocates, and foreign states can appeal to widely endorsed international norms that in almost all cases the target state has itself repeatedly accepted as binding (DONNELLY, 2008: p. 198).

Alston acredita que a aprovação da universalidade em Viena foi positiva porque conseguiu chegar a uma construção aceitável para todos os grandes atores geopolíticos do sistema internacional. Porém, por outro lado, para Alston a consagração desse ponto encobriu uma discussão que deve continuar a ser feita para que os direitos humanos possam saltar para um patamar mais refinado de entendimento:

> While it is desirable to acknowledge the relevance of different cultural, philosophical, social, and religious factors in relation to the application and interpretation of human rights norms, many are reluctant to do so for fear that this would undermine the fundamental principle of universality. As a result, the quest for a glib formula which will dispose of the issue in a manner that is deemed acceptable to the principal geopolitical actors assumes overriding importance. Thus the outcome achieved at Vienna is considered to be highly satisfactory, despite the extent to which it glosses over the debate that is desperately needed if the human rights movement is to move to a more sophisticated plane (ALSTON, 1994: p. 380-381).

O que também acresceu importância à aprovação da universalidade na Conferência de Viena, de acordo com os argumentos de vários autores, foi a concomitante e articulada consagração do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos[214], questão, como visto ao

---

[213] Donnelly reconhece que a universalidade legal internacional dos direitos humanos atinge majoritariamente uma elite interestatal. No entanto, segundo o autor, a despeito disso, tal universalidade penetra consideravelmente nas lutas e movimentos sociais enquanto linguagem, isto é, os direitos humanos sendo utilizados como linguagem ou como organizador do discurso de reivindicações e debates: "Although this international legal universality operates in significant measure at an elite interstate level, it has come to penetrate much more deeply. Movements for social justice and of political opposition have increasingly adopted the language of human rights. Growing numbers of new international issues, ranging from migration, to global trade and finance, to access to pharmaceuticals are being framed as issues of human rights." (DONNELLY, 2007: p. 288-289). Alston também considera positivo o debate contemporâneo acerca da universalidade dos direitos humanos, catalisado em Viena: "It reflects the growing importance, maturity, and sophistication of the international debate and signifies that international human rights principles are at last starting to infiltrate themselves into the more deeply-rooted social, cultural, and legal norms of diverse societies." (ALSTON, 1994: p. 384).

[214] Segundo Pinheiro, participante da Conferência de Viena, a Conferência propiciou ao movimento pelos direitos humanos uma agenda internacional ampla e um guia de ação programático. Além disso, a Declaração e Programa de Ação de Viena considerou os direitos humanos patrimônio de todos os seres humanos, de modo a consagrar sua universalidade e sua indivisibilidade: "A indivisibilidade dos direitos humanos foi aceita como um princípio, subvertendo a divisão dos direitos em dois conjuntos, um civil e político e outro econômico,

longo da seção, que permeou diversos debates da Conferência. Deve-se ter em conta que o processo de consagração da indivisibilidade iniciou-se na Conferência de Teerã (mas terminou sendo pouco lembrada, como ressaltado no primeiro capítulo) e alcançou maior solidez na Conferência de Viena, o que justamente aponta para a historicidade na qual esta última se insere:

> Ainda no auge da Guerra Fria, em 1968, realiza-se em Teerã, a primeira Conferência Mundial dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Este encontro, embora limitado pela realidade bipolar, já começa a dar os primeiros passos para romper a dicotomia entre direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais, proclamando a indivisibilidade e a interdependência entre todos eles, [...] Este processo se completa em Viena, [...] quando, após intensos debates e negociações, foi aprovado o texto final (ALMEIDA, 1998: p. 1).

Trindade acredita que a Conferência de Viena foi extremamente importante nesse sentido porque teria conseguido fixar condutas ao redor de valores básicos universais[215]. As particularidades, segundo ele, não devem e não foram desprezadas pela Conferência, pois é a partir delas que se buscariam os valores universais e é por meio delas que se manifestaria a consciência universal (TRINDADE, 1997). Na visão de Forsythe, autor próximo às concepções estatalistas de direitos humanos visto no capítulo anterior, poucos Estados atualmente rejeitam a noção universal de direitos humanos colocado pela Conferência de Viena, mesmo com todos os fortes debates lá travados:

> Even those states at the 1993 UN Conference on Human Rights at Vienna that raised questions about the applicability of the International Bill of Rights to their states in the 1990s eventually accepted Conference language reaffirming the universal character of human rights norms (FORSYTHE, 2000: p. 3).

Já para Donnelly, também visto no capítulo anterior, os direitos humanos no pós-Guerra Fria, por conta de serem apoiados pelos grandes poderes políticos, econômicos e culturais do sistema internacional, se converteram em uma ideologia hegemônica na chamada sociedade internacional. Donnelly diverge da interpretação de autores que falam no fim dos conflitos ideológicos no pós-Guerra Fria (Alves, Trindade e alguns globalistas), se valendo para tal inclusive da suposta aceitação universal dos direitos humanos. Donnelly coloca os direitos humanos justamente como uma ideologia hegemônica no cenário atual. Isso,

---

social e cultural. A interconexão, os nexos de causalidade mesmo entre os dois conjuntos de direitos, foi claramente apontada [...]" (PINHEIRO, 2001: p. 18).

[215] Trindade minimiza seu próprio argumento afirmando "[...] 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." (TRINDADE, 1993b: p. 17).

conforme Donnelly, faz com que atualmente a maioria das ações internacionais dos Estados tenham que se valer ou se justificar perante os direitos humanos, o que demonstra, como dito no capítulo anterior, a aceitação do aspecto moral desses direitos pelos autores de concepções estatalistas.

> Today, human rights are backed by the world's preponderant political, economic, and cultural powers and have become ideologically hegemonic in international society. Not only do few states today directly challenge international human rights, a surprisingly small number even seriously contend that large portions of the Universal Declaration do not apply to them (DONNELLY, 2007: p. 282).

No mesmo sentido argumenta Booth, evidenciando-se mais um ponto de aproximação entre globalistas e estatalistas. Segundo Booth, os críticos da universalidade ignoram o grau de universalidade dos direitos humanos realmente existente. Booth, compartilhando da idéia de universalidade internacional legal e do ideário hegemônico dos direitos humanos no pós-Guerra Fria de Donnelly, afirma que todos os Estados aceitam as normas internacionais de direitos humanos, por conta disso, as acusações de violações estão entre as mais fortes nas relações internacionais. Por essa aceitação e pelo alto poder de constrangimento dos direitos humanos, Booth, tal como Donnelly, afirma que mesmo os violadores de direitos humanos precisam se defender de seu discurso, o que demonstra que, em última instância, eles não o rejeitam:

> All states regularly proclaim their acceptance of and adherence to international human rights norms – notably the 1948 Universal Declaration of Human Rights – and charges of human rights violations are among the strongest that can be made in international relations. Even abusers of human rights feel the need to defend themselves in the currency of the human rights discourse; they do not reject it (BOOTH, 1999: p. 59).

De acordo com Reis, os direitos humanos, também por influência da Conferência de Viena, vêm se tornando um tema globalmente discutido e, mais do que isso, como tema a ser discutido e acessado pelos indivíduos, e não só pelos Estados:

> [...] a idéia de que existem direitos humanos universais, que estabelecem um padrão mínimo de dignidade ao qual todos os indivíduos deveriam ter acesso, [...] parece ganhar cada vez mais espaço no plano internacional como atesta, por exemplo, a adoção pela ONU, por unanimidade, de uma nova Convenção Internacional [Conferência de Viena] na área de direitos humanos, em 1993 (REIS, 2006a: p. 25).

Sobre esse tema, Forsythe argumenta que o discurso e a linguagem dos direitos humanos se disseminaram nas políticas externas dos Estados[216] no pós-Guerra Fria e se

[216] Forsythe indaga: "[...] is it not true that more states are taking more action for international human rights than ever before in their histories?" (FORSYTHE, 2000: p. 17). Mutua faz ressalvas a esse argumento de

institucionalizaram, processo sobre o qual parece a Conferência de Viena também ter tido alguma influência. Nas palavras de Forsythe:

> States, because of political culture, geographical position, or constructed national interest, may take a variety of essentially national initiatives on human rights in foreign policy. We would hypothesize that the number of such initiatives is growing by an ever larger number of states, given the extent to which the discourse on human rights, and at least diplomatic action in its behalf, has been institutionalized in international relations (FORSYTHE, 2000: p. 16).

Conforme dito no início da seção, a universalidade foi um dos principais e mais acirrados temas de debate na Conferência de Viena. A discussão, demonstrada pelos diferentes posicionamentos aqui expostos, passa por questões não apenas culturais, mas também de ordem jurídico-política, haja vista a ligação constante do debate com a relação entre soberania e direitos humanos. Além disso, pôde-se observar como a complexidade das discussões sobre universalidade dos direitos humanos na Conferência relacionou-se com outras pautas, também de grande complexidade, como o direito ao desenvolvimento e a indivisibilidade dos direitos. Tal como dito no início do capítulo e exposto especialmente ao longo desta seção, a pluralidade de participantes foi fator importante para a dimensão dos debates em Viena, destacadamente o debate sobre a universalidade, o qual, conforme visto, agregou uma série de diferentes delegações.

Contudo, a pluralidade de atores em Viena esteve para além da diversidade de delegações governamentais. Também esteve para além de órgãos, comitês e agências especializadas da ONU, organizações intergovernamentais e órgãos nacionais de direitos humanos que efetivamente se pronunciaram na Conferência de Viena[217]. A pluralidade transcendeu a esfera governamental, estatal e interestatal, chegando ao âmbito não-governamental, especialmente às ONGs, cuja participação efetiva trouxe traços inovadores à Conferência. A pluralidade de atores, inclusive de ONGs, influenciou fortemente também na discussão de novos mecanismos para promoção e proteção dos direitos humanos, como o

---

Forsythe. Segundo o autor, mesmo depois da Conferência de Viena, vários Estados aderem a instrumentos internacionais de direitos humanos somente para fins de política externa, sem que aceitem praticar a proteção de direitos humanos no cotidiano de seus povos (MUTUA, 1996).

[217] "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 propósitos órgãos de supervisão dos direitos humanos (baseados em tratados e em resoluções)." (TRINDADE, 1993b: p. 11-12).

Alto Comissariado para os Direitos Humanos, questão, tal como a das ONGs, também permeada pela relação entre soberania e direitos humanos. Sendo assim, a próxima seção se ocupará desses temas.

3.3 A participação das ONGs na Conferência de Viena e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos

Como já citado no primeiro capítulo, bem como apontado nas seções anteriores deste capítulo, a participação das ONGs na Conferência de Viena também foi algo de destaque. Contudo, essa participação não foi aceita rapidamente por muitas delegações. Na verdade, como explicitado no primeiro capítulo, as ONGs foram gradativamente ganhando mais espaço dentro das reuniões do Comitê Preparatório da Conferência, nas Reuniões Regionais Preparatórias governamentais (mas também na organização de reuniões regionais preparatórias exclusivamente de ONGs) e chegando à Conferência em si, inclusive, como poderá ser visto, com a realização de um Fórum Paralelo.

Inicialmente, até por reflexo das discussões sobre a universalidade dos direitos humanos, a participação das ONGs na Conferência foi alvo de grandes discussões no processo preparatório. As delegações ocidentais eram favoráveis à presença delas, pois, segundo Alves: "[...] a maioria esmagadora das ONGs era de procedência euro-americana – o que não surpreende, na medida em que a própria noção de sociedade civil como espaço social separado do Estado é de origem ocidental." (ALVES, 2001: p. 8). Por outro lado, as delegações não-ocidentais eram, de certa forma, desconfiadas das ONGs, já que esta forma de organização não fazia parte de suas tradições. Em conseqüência disso as viam como mecanismos de difusão ideológica das potências ocidentais. Nas palavras de Alves: "O financiamento dessas organizações por fundações filantrópicas norte-americanas e européias dava azo à interpretação corrente na Guerra Fria, de que as ONGs eram instrumentos de propaganda ideológica das potências ocidentais." (ALVES, 2001: p. 95).

As motivações, de acordo com Silva, para que os países em desenvolvimento e as ex-repúblicas soviéticas tratassem as ONGs com receio variavam muito, contudo poderiam ser sintetizadas no fato de que seus governos tinham freqüentemente sua atuação coibida por essas organizações e também porque se constituíam em "organizações privadas" com "objetivos públicos" (SILVA, 2008). Segundo Alves, as ONGs "[...] configuravam um

fenômeno praticamente inexistente nas respectivas sociedades até tempos recentes. (ALVES, 2001: p. 95)"

A questão das ONGs foi uma das responsáveis por tornar os choques entre as delegações muito intensos ao longo do processo preparatório, fazendo, como visto no primeiro capítulo, que o Comitê não conseguisse preparar a Agenda da Conferência, ficando a cargo da Assembléia Geral.

Segundo Alves:

> As resistências eram fortes e a regra preliminar sobre o assunto, oriunda do Comitê Preparatório facilitava a reabertura da questão. De um modo geral, as reservas à participação de ONGs em reuniões das Nações Unidas partiam de países do Terceiro Mundo e do antigo bloco socialista, enquanto os países do Grupo Ocidental (Europa Ocidental mais Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia) eram os principais propugnadores de sua incorporação como observadoras (ALVES, 2001, p. 95).

Porém, Alves alerta que a dificuldade de aprovação das ONGs na Conferência de Viena não se deveu apenas a essa divisão acima exposta, mas também aos próprios traços que constituem as ONGs em si:

> [...] algumas características intrínsecas às ONGs complicavam – e complicam ainda – em qualquer circunstância sua acolhida por foros intergovernamentais: a facilidade com que se formam e proliferam, a imprecisão jurídica da sua representatividade, a questão da legitimidade (que só se afirma para cada uma pela prática comprovada de sua atuação) e, até mesmo, a elasticidade da expressão "organização não-governamental (ALVES, 2001: p. 96).

Isso permite que Alves afirme que a participação de ONGs na Conferência de Viena não tenha sido, portanto,

> [...] reflexo de um consenso real de todos os governos. Parecia representar, além disso, um complicador formidável para as negociações a ocorrerem no âmbito do Comitê de Redação, que tinha por atribuição a conciliação de posições de todos os Estados com vistas à adoção sem voto do documento final [...] (ALVES, 2001: p. 97).

Por essas razões acima colocadas, a entrada das ONGs nos espaços da Conferência de Viena se deu de forma gradativa. A segunda sessão do Comitê Preparatório contou com a participação de apenas 77 ONGs, aquelas com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social da ONU. Esta sessão deixou pendente para as sessões seguintes a questão da participação das ONGs nas Reuniões Regionais Preparatórias (TRINDADE, 1993a).

Na terceira seção do Comitê Preparatório, apesar de participarem apenas 52 ONGs, aprovou-se a participação delas nas Reuniões Regionais Preparatórias, bem como a participação dessas organizações como observadoras da Conferência de Viena.

Após essas aprovações, as ONGs se fortaleceram e conseguiram se tornar participantes ativas do processo preparatório da Conferência, inclusive sendo chamadas a integrarem a quarta sessão do Comitê Preparatório, às vésperas do início da Conferência, juntamente com 152 Estados, organizações internacionais e órgãos nacionais de direitos humanos. É importante ressaltar que a Agenda da Conferência, elaborada pela Assembléia Geral, valorizou a participação das ONGs enquanto *auxiliares* da ONU na proteção dos direitos humanos e enquanto porta-vozes de demandas locais e divulgadoras da Conferência. Pode-se observar que nesse momento as ONGs adentraram em um espaço até então geralmente formado por atores governamentais e intergovernamentais.

Simultaneamente a isso e após a aprovação da terceira sessão do Comitê Preparatório, as ONGs, como mostrado no primeiro capítulo, vinham participando ativamente das Reuniões Regionais Preparatórias governamentais, porém, mais do que isso, passaram a organizar Reuniões Regionais Preparatórias de ONGs. Assim, essas reuniões regionais de ONGs se organizaram nos âmbitos asiático, africano e latino-americano e caribenho: a Reunião de ONGs de Bangkok, a Reunião de ONGs de Tunis e a Reunião de ONGs de Quito, respectivamente.

Todas elas, conforme visto no primeiro capítulo, produziram documentos que, além de entrarem como documentação oficial da Conferência de Viena no âmbito da ONU, tiveram reflexos importantes no evento. Um exemplo disso foi a divergência entre a Declaração de Bangkok intergovernamental e sua homônima não-governamental. Essa divergência não se ateve apenas à reprovação pelas ONGs dos argumentos governamentais derivados do debate dos *Valores Asiáticos*, conforme visto na seção anterior, mas também influenciou o agrupamento político da Conferência, uma vez que as ONGs asiáticas se aliaram aos EUA frente a seus próprios governos em várias questões.

Ao falar da participação das ONGs em Viena não se pode esquecer de dois fatores determinantes. O primeiro deles é o fim da Guerra Fria, o qual, como já discutido anteriormente, abriu a possibilidade devido ao fim do conflito ideológico entre EUA e URSS para a ascensão e participação mais efetiva de atores não-estatais. As Conferências globais da ONU da década de noventa, dentre elas a de Viena, foram responsáveis por catalisar tal possibilidade de abertura.

> Apesar da participação deste tipo de organizações no Sistema das Nações Unidas já vir crescendo desde os anos 80, foi realmente a partir do resultado das Conferências Mundiais da década de 90 que este cenário começou a se intensificar. Nos anos 70 e 80 o ECOSOC — Conselho Econômico e Social da ONU — registrava em média de 20 a 30 novos pedidos de credenciamento por parte das ONGs, entre 1998 e 1999 este número já havia passado para 200 e entre os anos 2000 e 2001 o Conselho registrou mais de 500 novos pedidos (EVANGELISTA, 2006: p. 38).

Para ter-se uma idéia da evolução da participação das ONGs, em 1968, na Conferência de Direitos Humanos de Teerã, tinham *status* consultivo 53 ONGs e quatro participaram do Comitê Preparatório. Em Viena, em 1993, havia 841 ONGs participantes. Além disso, estima-se que entre 1,4 mil a 1,5 mil ONGs participaram do Fórum Paralelo, a ser exposto abaixo (CLARK; FRIEDMAN; HOCHSTETLER, 1998).

Dessa maneira, parece plausível dizer que o fim da Guerra Fria, o tema dos direitos humanos e a realização da Conferência de Viena, em 1993, liberaram uma oportunidade - ainda que pequena e condicionada – para a manifestação articulada de atores que não tinham até então preponderância alguma no sistema internacional, dos quais as ONGs são os mais destacados.

Outro fator de elevada importância para o entendimento da participação das ONGs em Viena é a grande influência exercida, nesse sentido, pelo processo, também no pós-Guerra Fria, de organização e realização da Eco-92, no Rio de Janeiro, conforme já apontado no primeiro capítulo:

> Pode-se afirmar que esta nova fase na relação da sociedade civil com as Nações Unidas inicia-se com a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992, a chamada Eco-92. O crescimento no número de ONGs participantes,principalmente em relação às Conferências promovidas pela ONU nos anos anteriores, foi significativo. [...] enquanto a conferência realizada em Nairobi [Final da Década da Mulher], em 1985, registrou a participação de 185 organizações, na Eco-92 foram confirmadas 1378 organizações (EVANGELISTA, 2006: p. 38).

Na verdade, a participação das ONGs no processo preparatório da Conferência de Viena deve-se também, em parte, à Eco-92, na medida em que na Conferência sobre Meio-Ambiente realizada no Rio de Janeiro se inovou ao permitir que as ONGs participassem ativamente desse processo:

> Outra influência da Eco-92 [...] foi o envolvimento das organizações nas sessões de preparação das Conferências, as chamadas *Prep-Coms*, que normalmente se dão até 2 anos antes da realização dos encontros. A significativa participação [...] no processo de preparação da Eco-92, fez com que este mesmo modelo se repetisse na demais Conferências da década de 90. Ainda que a maior parte do tempo de debates com as

> organizações tenha sido dedicado à definição da própria participação das mesmas ao invés do conteúdo do encontro (EVANGELISTA, 2006: p. 40).

Segundo Silva, o estudo da participação das ONGs na Conferência de Viena é de extrema importância, pois auxilia, até mais do que a Rio-92 (que a antecedeu), segundo ela, na compreensão da participação das ONGs nas outras conferências sociais globais da ONU. Vale colocar que foi permitido, na Conferência de Viena, o credenciamento de 248 ONGs com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (EcoSoc) e mais 593 que não guardavam vínculos formais com a ONU (SILVA, 2008).

É interessante notar como ONGs sem *status* consultivo junto ao EcoSoc conseguiram participar da Conferência de Viena. Segundo Silva, o regulamento da Conferência de Viena só previa a participação de ONGs que comprovadamente trabalhassem com as temáticas dos *direitos humanos* ou *desenvolvimento*, ou daquelas que já possuíam *status* consultivo junto ao EcoSoc. Se as condições fossem somente essas, poucas ONGs teriam tido acesso ao evento. O que permitiu a elas amplo acesso à Conferência de Viena foi a regra que previa que as ONGs que tivessem participado do Comitê Preparatório ou das reuniões regionais preparatórias também poderiam participar da Conferência. As condições de acesso às reuniões regionais preparatórias se caracterizavam por serem mais flexíveis, uma vez que bastava à ONG ter sede na região da reunião e não ser refutada por nenhum país daquela respectiva região. Com isso, a Conferência de Viena se abriu a muitas organizações que não possuíam *status* consultivo junto ao EcoSoc (SILVA, 2008). Tal fato aponta para a importância elevada das Reuniões Regionais Preparatórias, uma vez que foi a partir delas que as ONGs conseguiram adentrar a Conferência de Viena, garantindo, assim, a pluralidade característica do evento.

Outro ponto interessante foi que a Conferência de Viena, ao vincular a participação das ONGs na Conferência em si à participação delas nas Reuniões Regionais Preparatórias, transcendeu as normas de regulação entre as ONGs e a ONU, estabelecidas pela Resolução 1296 do EcoSoc. Em seu quarto parágrafo essa Resolução afirma:

> The organization shall be of representative character and of recognized international standing; it shall represent a substantial proportion, and express the views of major sections, of the population or of the organized persons within the particular field of its competence, covering, where possible, a substantial number of countries in different regions of the world (ECOSOC, 1968: p. 3).

O parágrafo dezessete da resolução ainda trata das ONGs de direitos humanos, afirmando que elas: "[…] should have a general international concern with this matter, not restricted to the interests of a particular group of persons, a single nationality or the situation

in a single State or restricted group of States." (ECOSOC, 1968: p. 7). Pode-se observar que ambas as normas foram superadas em Viena na medida em que muitas ONGs participantes não eram de caráter alegadamente internacional e também muitas outras concerniam a temas específicos, contrariando a norma exposta imediatamente acima.

Tendo em vista que a participação das ONGs na Conferência de Viena não era consensual, conforme observado acima, optou-se, como fórmula acomodatícia, em dividir as sessões do Comitê de Redação em formais e informais. Nas sessões informais era vetada a presença das ONGs. Nas sessões formais, as ONGs podiam participar e tinham direito de proferir enunciados coletivos, o que, se tratando de um fórum intergovernamental, já se constituía em uma conquista praticamente inédita.

A dimensão da participação das ONGs na Conferência de Viena pode ser evidenciada ao se observar a realização de um fórum paralelo dessas organizações dias antes do início da Conferência, o chamado *Fórum Mundial das Organizações Não-Governamentais*. Ocorrido de 10 a 12 de junho de 1993 – realizado no Centro Austríaco de Viena (mesmo local onde foi realizada a Conferência oficial), intitulado "Todos os direitos humanos para todos", o Fórum contou com a participação de mais de 2000 mil representantes de cerca de 800 ONGs registradas do mundo todo, além de 200 ONGs não-registradas. Seu relatório final (ONU, 1993b), com conclusões e recomendações, foi encaminhado à Conferência oficial[218].

> 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 Humanos (TRINDADE, 1993b: p. 13).

O Fórum afirmou a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, recomendou maior atenção à vinculação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos e salientou a gravidade do fenômeno do empobrecimento bem como a necessidade de seu combate. Além disso, o Fórum recomendou a ratificação universal dos tratados de direitos humanos, a democratização da ONU, a redução dos gastos militares estatais, a alocação de mais recursos da ONU para a área dos direitos humanos e a adoção de novos mecanismos de respostas rápidas e eficientes a violações maciças (NOWAK, 1994)[219].

---

[218] "Não se pode negligenciar, também, o importante papel que o Fórum Mundial de ONGs, realizado antes da Conferência de Viena, representou com seu lema 'Todos os Direitos Humanos para Todos'." (SILVA, 2008: p. 6).

Ao contrário das normas da Conferência, que não permitiam a referência a casos específicos de violação, mas apenas a mecanismos e procedimentos de proteção aos direitos humanos, o Fórum das ONGs apresentou uma série de reclamações e denúncias que passavam por diversas temáticas específicas, segundo Arrigo[220]: "[...] impoverished peasants, terrorized tribals, and embattled ethnic communities, and each in the audience had his own cause." (ARRIGO, 1993: p. 69).

No plano operacional, o Fórum das ONGs recomendou a adoção de protocolos adicionais aos tratados de direitos humanos vigentes, nomeação de novos *rapporteurs* especiais para temas ainda não considerados, adoção de mecanismos de supervisão contínua, e ampliação dos mandatos de grupos de trabalho e *rapporteurs* temáticos. Segundo Trindade, "A contribuição das ONGs à Conferência Mundial, mediante estas recomendações, foi reconhecidamente das mais positivas." (TRINDADE, 1993b: p. 13).

Alves exalta fortemente a realização desse Fórum Paralelo, inclusive ressaltando a pluralidade e diversificação de ONGs e suas respectivas posturas perante determinadas questões, diferenciando-se dos posicionamentos governamentais:

> No Fórum reuniram-se militantes procedentes de todos os cantos do mundo. Nele se pôde verificar o quanto as entidades não-oficiais voltadas para a defesa dos direitos humanos haviam deixado de ser exclusividade do Ocidente desenvolvido. Por sua composição diversificada, o Fórum demonstrou, com exemplos vivos de determinação construtiva e pelo testemunho de vítimas de violações, que a aspiração pelos direitos humanos é hoje fenômeno transcultural, nem etnocêntrico, nem imperialista. [...] E sua preocupação com a necessidade de 'Todos os Direitos Humanos para Todos', respaldada por propostas consensuais conseqüentes na área de proteção aos direitos econômicos e sociais, indicava que as ONGs em geral, até porque não sofrem as mesmas pressões que os Governos, têm postura mais corretas sobre a indivisibilidade dos direitos humanos do que os principais atores internacionais – tanto aqueles que as defendem, como os que delas desconfiam (ALVES, 2001: p. 98).

Além disso, é interessante notar que esse formato de fóruns de ONGs paralelos aos encontros intergovernamentais, iniciado na Eco-92 e consolidado em Viena, em 1993, tornou-se uma tendência para todas as outras conferências globais posteriores realizadas pela ONU. Em todas elas, tal como em Viena, objetivou-se encontrar pontos consensuais entre as

---

[219] Beetham sobre a influência internacional crescente das ONGs no campo dos direitos humanos: "The most visible recent manifestations of this influence have been the NGO forums held in parallel to the UN World Conference at Vienna and Beijing, which have been regarded as of equal importance to the official assemblies of state representatives." (BEETHAM, 1998: p. 63).

[220] Linda Gail Arrigo acompanhou o Fórum Paralelo de ONGs como membro da Associação de Direitos Humanos de Taiwan. Em 1990, ela trabalhou no Departamento de Relações Exteriores do Partido Democrático Progressista de Taiwan.

organizações participantes, bem como formular recomendações ao encontro intergovernamental. Tais características podem ser vistas nas idéias de Feeney:

> As has become customary at UN Conferences, the official meeting was preceded by a three-day NGO Forum, at which attempts were made by delegates from over 2,000 non-governmental and indigenous peoples' organisations to reach consensus and make recommendations to the WCHR on the these issues (FEENEY, 1993: p. 218).

Como dito acima, as ONGs também conquistaram o direito de participar da Conferência em si, inclusive se pronunciando durante o evento. Contudo, deve-se ter em conta que das 841 ONGs participantes da Conferência de Viena, apenas 53 delas conseguiram intervir oralmente durante as discussões do evento, o que representou cerca de 6,3% das ONGs credenciadas. Os números parecem baixos, mas quando comparados às outras conferências sociais globais da ONU observa-se que a Conferência de Viena foi a que mais abertura permitiu às ONGs. Já que nas Conferências do Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), Mulher (Pequim, 1995) e Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), as participações orais das ONGs sobre o total de ONGs credenciadas atingiram, respectivamente, apenas as marcas de 0,9%, 3,1%, 3,2%, 2,4%, 2,4%, respectivamente, sendo a média das seis Conferências, incluindo a de Viena, de 2,8%.

> Podemos notar que poucas ONGs conseguiram se pronunciar durante as conferências e que foi, justamente, na conferência de Viena sobre Direitos Humanos que tivemos o maior número de intervenções orais realizadas por ONGs (6,3% das participantes conseguiram realizar alguma intervenção, além das várias declarações conjuntas) [...] (SILVA, 2008: p. 15).

Conforme consta no relatório final da Conferência de Viena, muitas ONGs intervieram oralmente, variando desde declarações conjuntas até exposições individuais, incluindo variadas temáticas (pessoas com deficiência; ONGs internacionais; populações indígenas; populações não representadas; refugiados; tortura) e variadas regiões (África, América Latina e Caribe, Ásia e Pacífico, Europa Central e Oriental, Europa Ocidental e outras regiões) (ONU, 1993d)[221].

[221] Além dos pronunciamentos *conjuntos*, as ONGs que fizeram intervenções orais individuais foram essas: Anistia Internacional; Assembléia Permanente de Direitos Humanos da Bolívia; Associação Americana de Juristas; Associação Asiática de Estudantes; Associação Internacional contra a Tortura; Associação Internacional de Defesa da Liberdade Religiosa; Associação Internacional Kazem Radjavi de Defesa dos Direitos Humanos; Centro Ambedkar para a Justiça e a Paz; Centro Palestino de Informação sobre Direitos Humanos; Coalizão contra o tráfico de mulheres; Coalizão internacional Habitat; Comissão de Direitos Humanos do Paquistão; Comissão Internacional de Juristas; Comissão Justiça e Paz; Comitê de ONGs reconhecidas como entidades consultivas pela ONU; Comitê para o restabelecimento dos Direitos Humanos no Chipre; Comunidade Internacional Baha'i; Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (Free Trade Unions); Confederação Mundial do Trabalho; Congresso Judeu Mundial; Conselho Internacional de

Essas intervenções orais das ONGs foram feitas no Plenário e no Comitê Principal da Conferência. No Comitê de Redação ficou autorizado a elas a participação nas reuniões formais, enquanto que as informais ficaram restritas às delegações dos Estados. De acordo com o Relatório Final da Conferência:

> The Conference also decided that oral interventions by representatives of non-governmental organizations should be made in the plenary and the Main Committee, that oral interventions by representatives of non-governmental organizations in the Drafting Committee should be made during its formal session at the beginning of its work on questions related to the draft final document of the World Conference and that further such presentations should take place, as appropriate, during the work of the Drafting Committee by Government delegations, taking into account efficient time management, the thematic parameters and the agenda of the Drafting Committee (ONU, 1993d: p. 8).

Segundo Silva, a influência das ONGs na Conferência de Viena esteve para além de suas intervenções orais, esteve nos elementos não-oficiais: "As influências das ONGs não se restringiram a sua participação formal, intervindo oralmente na conferência, pois o componente não-oficial de sua relação com as delegações estatais e demais atores envolvidos não pode ser desconsiderado." (SILVA, 2008: p. 24).

A participação das ONGs influenciou em muitas questões discutidas em Viena. Além da questão do Alto Comissariado, a qual será melhor analisada adiante, as ONGs influenciaram consideravelmente na questão da discriminação contra a mulher. O *grupo* das mulheres, conforme já dito, foi um dos mais defendidos durante o evento e, conseqüentemente, um dos que receberam o maior número de referências no documento final. Isso se deveu à grande articulação promovida pelas ONGs de defesa dos direitos das mulheres, as quais, além de estarem em grande número, pressionaram e direcionaram fortemente as discussões. Nas palavras de Chen

---

Educação de Adultos; Conselho Internacional de Reabilitação das Vítimas de Tortura; Conselho mundial da Paz; Conselho Regional de Direitos Humanos da Ásia; Desenvolvimento Educativo Internacional; Disabled People's International; Federação internacional de Direitos Humanos; Federação Internacional de Planificacion de la Família; Federação Internacional para la Protección de los Derechos de las Minorias Étnicas, Religiosas, Lingüísticas y de otras Minorias; Federação Japonesa de Colégios de Advogados; Federação mundial de Associações pro Nações Unidas; Foro Cultural Asiático sobre o Desenvolvimento; Foro para a Proteção dos Direitos Humanos; Grupo de Direitos Humanos Sij; Human Rights Internet; Huridocs; Igualdade em Todo o mundo para homens e mulheres homosexuais; Instituto Puebla; Amigos de la Tierra Internacional; Internacional Liberal; KONUCH; LAWASIA; Liga internacional dos Direitos Humanos; Liga Togolesa de Direitos Humanos; Movimento de Direitos Humanos de Kirguistão; Organização Árabe de Direitos Humanos; Organização Internacional de Direitos Humanos; Programa de Formação Diplomática; Sociedade Mundial Victimologia; União Interafricana de Direitos Humanos; União Interparlamentar; União Popular por Liberdades Civis na Índia; Unity of Man; Coalizão de ONGs da Bósnia e Herzegovina; Federação de Mulheres Árabes e União de Mulheres Tunisianas; Aliança Internacional de Defesa da Liberdade Religiosa, Associação Internacional de Juristas Democratas e Conselho Internacional de Mulheres Judias (SILVA, 2008: p. 17).

> At the 1993 Vienna Conference on Human Rights, the international women's movement, brilliantly organized by Charlotte Bunch and her colleagues, forced the official delegates to recognize that women's rights were human rights. (CHEN, 1996: 141).

As ONGs de defesa dos direitos da criança também tiveram influência considerável na Conferência de Viena, tanto que suas atuações foram reconhecidas como de suma importância. Mais do que isso, conforme já visto, o Preâmbulo exaltou a participação das ONGs nos temas de direitos humanos. A Declaração ainda enfatizou a importância das ONGs e de sua participação no processo de promoção e proteção dos direitos humanos e ressaltou os direitos de atuação dos seus membros. O Programa de Ação também afirmou, em relação ao direito ao desenvolvimento, ser vital a cooperação entre governos e ONGs a fim de que esse direito avance, isto é, mais uma vez as ONGs foram reconhecidas e tiveram suas atuações legitimadas pelo documento final da Conferência de Viena. Vale destacar também que ao final do documento as ONGs foram consideradas explicitamente atores legítimos na avaliação processual do alcance e efetivação da Declaração e Programa de Ação de Viena.

Segundo Almeida, vários temas só ganharam espaço na Conferência e em seu documento final graças às ONGs e aos movimentos civis:

> É [...] significativo o tratamento dado aos chamados temas específicos como os direitos da mulher, índios, crianças, trabalhadores imigrantes, portadores de deficiência, meio ambiente, moradia, minorias em geral entre outros. Nestes casos as propostas aprovadas incorporaram no plano internacional uma série de reivindicações que se forjara a partir da atuação de amplos, distintos e plurais movimentos civis que conseguiram constituir uma agenda política por fora dos Estados. Uma agenda que não pode ser mais ignorada pelos representantes de governos nos fóruns internacionais (ALMEIDA, 1998: p. 3).

Segundo Brett, A Conferência de Viena marcou pela afirmação do papel das ONGs para além da participação na elaboração e estabelecimento de normas internacionais de direitos humanos. A Conferência de Viena ressaltou a importância da participação das ONGs também nos órgãos de fiscalização e monitoramento de tratados:

> Thus in 1993 the Vienna Statement of the International Human Rights Treaty Bodies recognized that the 'active cooperation of non-governmental organizations is essential to enable the treaty bodies to function in an informed and effective manner. They have important roles to play in: scrutinizing States party's reports at the national level; providing information to treaty-bodies; assisting in the dissemination of information; and contributing to the implementation of recommendations by the treaty bodies' (BRETT, 1995: p. 102).

A aprovação da participação das ONGs no processo preparatório, na Conferência em si e mesmo as considerações a elas na Declaração e Programa de Ação de Viena não podem induzir à interpretação de que a relação entre as ONGs e os Estados foi plenamente harmônica e construtiva durante a Conferência[222]. Aliás, em muitas vezes, as ONGs se colocaram contrariamente ao posicionamento defendido por vários Estados, inclusive seus próprios Estados de origem, como citado no caso das ONGs asiáticas que se aliaram a delegações ocidentais, especialmente a dos EUA. Riding chega a falar em *upstairs-downstairs confrontation*, referindo-se ao conflito entre os governos, reunidos no segundo andar do prédio da Conferência, e os ativistas e ONGs de direitos humanos, reunidos no primeiro andar.

> Tensions between the two floors intensified when the United Nations acceded to a demand from China and prohibited the Dalai Lama from addressing the non-governmental organizations. The Dalai Lama fled Tibet when China annexed the region in 1959. The Austrian Government, which had invited the Dalai Lama and a dozen other winners of the Nobel Peace Prize, protested to China (RIDING, 1993b: p. 2).

Representantes de ONGs latino-americanas, por exemplo, protestaram fortemente no momento do discurso do ex-presidente norte-americano Jimmy Carter no Plenário da Conferência[223]: "The protests came from Latin American delegates; one Argentine protester said the shouts were 'The cries of thousands of people killed with American guns sold to Latin American armies'." (RIDING, 1993b: p. 3). Outro ponto de tensão com as delegações dos Estados, iniciado no Fórum Paralelo, foi que, apesar dos apelos de Boutros-Ghali, as ONGs se ocuparam praticamente durante toda a Conferência de denúncias contra violações específicas de cada país, nomeando-os. Uma série de manifestações ocorreram no *Austria Center*, local de realização do evento, sendo a mais destacada o boicote à Conferência de doze ganhadores do Nobel da Paz em resposta à proibição de participação de Dalai Lama no Fórum Paralelo de ONGs:

---

[222] As tensões entre ONGs e Estados já vinham se dando em 1993 fora do âmbito da Conferência de Viena, como ressalta Brett: "The inherent tension was illustrated at the UN Commission on Human Rights in 1993, when the Indonesian Ambassador found himself chairing some Commission sessions at which representatives of NGOs from East Timor raised the human rights situation there. As Chair, he was required to give these representatives the floor and permit them to speak without interruption or comment." (BRETT, 1995: p. 99). Alston afirma: "Indeed, no well-informed observer would doubt that NGOs have been instrumental in contributing to many of the breakthroughs that have been achieved in the international human rights regime. Thus, some governments have every reason to want to minimize the role and privileges accorded to NGOs." (ALSTON, 1994: p. 389).

[223] Explicação de um ativista indiano para o protesto contra o pronunciamento de Jimmy Carter: "We've struggled for human rights all our lives, for decades. Now that the Cold War is over, are we going to let the United States come here and co-opt us and take over leadership of our struggle?" (ARRIGO, 1993: p. 70).

> As delegates arrived for the conference, at the Austria Center, a group of Kurds protested noisily against what they called repression by the Turkish Government, and five Buddhist priests sat quietly with posters demanding "religious freedom for a Free Vietnam." Twelve winners of the Nobel Peace Prize boycotted the opening to protest the United Nations decision to ban the Dalai Lama from addressing the non-governmental organizations during their three-day forum here last week (SCIOLINO, 1993: p. 3).

Pode-se dizer que, dentre vários motivos, tais protestos ocorreram porque a Conferência de Viena se constituiu em uma rara possibilidade, para diversos grupos do mundo inteiro, divulgarem suas causas e demandas em relação às violações de direitos humanos. Nesse sentido a Conferência trabalhou a serviço da visibilidade de muitos grupos e causas:

> For hundreds of organizations, it is a rare chance to throw the spotlight on some distant corner of suffering. There are stands or posters dealing with crises in Peru and Tibet, graphic accounts of human rights abuses in Kurdistan and Kashmir, and photographic displays of the horrors of the war in Bosnia and Herzegovina (RIDING, 1993c: p. 1).

É interessante notar que as ONGs foram os atores que mais teceram críticas à Conferência de Viena frente os seus resultados, os quais, na visão delas, foram insuficientes[224]. Porém, Alves ressalta que naquele momento a maioria das ONGs não conseguiu ter dimensão da Conferência de Viena como um todo e também da importância desse evento para elas mesmas, tendo em vista que a consagração de suas participações na Declaração e Programa de Ação de Viena tornou-se um referencial de legitimidade para a continuidade da inserção das ONGs nas outras Conferências globais e até mesmo no âmbito da ONU como um todo (ALVES, 2005). Segundo Silva, a participação das ONGs nas Conferências da ONU, tendo como destaque a Conferência de Viena, trouxe mais legitimidade a elas frente os Estados e a ONU:

> Um dos principais "efeitos" da presença e participação das ONGs nas conferências foi a ampliação de sua legitimidade diante dos demais atores (estatais) e da própria ONU (que passou a admitir um número cada vez maior de ONGs como parceiras e a conceder-lhes estatuto consultivo junto ao Conselho Econômico e Social – ECOSOC – tendo como base o fato de já terem sido credenciadas para alguma conferência) (SILVA, 2008: p. 23).

Enfim, como visto, a participação das ONGs na Conferência de Viena foi permeada, como todo processo histórico, por uma série de fatores e tendências que, em alguns momentos, conformaram relações mais construtivas com as delegações governamentais e, em

[224] Isso se evidencia pela opinião do Secretário-Geral da Anistia Internacional, Pierre Sane: "The Vienna World Conference on Human Rights best be seen as "a missed opportunity" as noted by Sané which failed to move the human rights agenda forward […]"(LAATIKAINEN, 2004: p. 27).

outros, se materializaram em embates mais polarizados. Porém, a relação entre as duas possibilidades não desqualifica o caráter praticamente inovador e pioneiro da Conferência de Viena nesse sentido (juntamente com a Eco-92). Na visão de Trindade, a participação das ONGs em Viena foi de grande importância, inclusive para além do próprio evento:

> 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 (reservado 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 (TRINDADE, 1993b: p. 13).

Trindade argumenta que as contribuições da Conferência estão para além de seus documentos finais (a Declaração e Programa de Ação de Viena, as resoluções sobre Angola e Bósnia-Herzegovina e o Relatório Final). A participação das ONGs durante o processo preparatório bem como durante a Conferência em si caracteriza justamente a extensão desta contribuição, uma vez que a partir da autorização da participação das ONGs na Conferência, na visão do autor, não só o diálogo entre sociedade civil e governos aumentou em torno das questões de direitos humanos, mas também isso se configurou em uma tendência para todas as outras grandes conferências globais da ONU. Além disso, vale destacar, como já dito, que algumas contribuições vindas do Fórum das ONGs foram incluídas na Declaração e Programa de Ação de Viena[225]. Segundo o autor: "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." (TRINDADE, 1993b: p. 23).

Segundo Silva, a realização de conferências – a busca de consensos intergovernamentais para temas que atingem a esses governos – é uma prática antiga que remete à Europa do século XIX. No entanto, segundo a autora, o termo *conferência* se ressignificou nos anos noventa justamente por conta de abarcar não mais apenas Estados,

[225] "Para muitos analistas, o maior envolvimento da sociedade civil com as atividades oficiais da ONU atraiu a atenção da mídia internacional, levou os governos a se dedicarem mais atentamente ao debate público sobre algumas questões que antes eram deixadas de lado, e contribuiu em grande medida com o monitoramento local e internacional do cumprimento dos acordos feitos nas reuniões de cúpula." (EVANGELISTA, 2006: p. 41).

mas também diversos atores, dentre os quais se destacam as ONGs, como ocorrido em Viena (SILVA, 2008).

Entretanto, Silva alerta que apesar de representar uma grande conquista a participação das ONGs na Conferência de Viena, a desconfiança de outros atores sociais e de Estados em relação a elas persistiram durante todas as Conferências da ONU pós-Viena. Tal desconfiança foi fruto da concentração geográfica dessas ONGs na Europa e na América do Norte e da diferença de capacidade de atuação e de influência nos processos decisórios das Conferências. Por outro lado, de acordo com Silva, muitos países, que não os europeus e os norte-americanos, começaram a ter uma quantidade maior de ONGs credenciadas nas Conferências posteriores à Viena.

> [...] o fato de participar de uma reunião oficial, ao lado de outros atores (ligados ao Estado e ao Mercado) aumentou a "conectividade" das ONGs que puderam estabelecer contato, ampliar suas redes de relacionamento e mesmo acessar "fontes de financiamento" (que podem ser Estados, empresas e mesmo outras ONGs). Além disso, estabeleceram parcerias estáveis com a ONU e se tornaram "parte da solução" de vários dos problemas tratados (em muitos casos funcionando como substitutas dos Estados na implementação de políticas setoriais) (SILVA, 2008: p. 23).

Como pôde ser observado durante toda a seção, a polêmica acerca das possibilidades de participação das ONGs na Conferência guarda fortes vínculos com a relação entre soberania e direitos humanos, abordada teoricamente no capítulo anterior por meio das concepções estatalistas e globalistas. Por isso, neste momento, vale a pena voltar a essa temática e àqueles autores a fim de observar quais são seus posicionamentos perante essa questão.

A tendência de participação das ONGs nas Conferências globais da ONU, sobre a qual a Conferência de Viena tem grande influência, foi determinante, segundo Alves, pois colocou em xeque o caráter irrestrito da soberania estatal, uma vez que os Estados tiveram que começar a prestar contas de suas ações internas e a se submeter, ainda que relativamente, ao monitoramento dessas ações pela ONU (ALVES, 2001).

> Os maiores "ganhos" estão, justamente, no modo como as relações entre atores estatais e "não estatais" se desenvolveram durante o processo, o que evidenciou o quão modificado se encontra o cenário em que se desenrolam atualmente tais relações, bastante diferente daquele em que os Estados eram os únicos atores de peso, a soberania nacional, matéria alegadamente intocável e as 'políticas de poder' aquelas que detinham as atenções exclusivas do realismo doutrinário [...] (ALVES, 2001: p. 40).

Alston também vê o aumento da capacidade de influência das ONGs e da opinião pública (também devido aos avanços da comunicação) no pós-Viena como de extrema importância para as questões de direitos humanos[226]:

> International public opinion and the work of international and domestic NGOs can greatly influence the positions taken by governments and can create conditions in which international organizations can become more effective. In addition, developments in communications make it increasingly difficult for governments so stem the flow of information from local groups to international "umbrella" human rights groups and inter-governmental monitoring bodies (ALSTON, 1994: p. 379).

Os autores de concepções globalistas de direitos humanos, em sua maioria, vêem a participação das ONGs na Conferência de Viena como um indício da formação e existência de uma *sociedade civil global*, a qual teria grande influência na conformação da atual governança global. Segundo Kaldor, autora de base teórica cosmopolita, o pós-Guerra Fria se caracteriza justamente pela existência desse sistema de governança global integrado por Estados e instituições internacionais, e que é articulado por uma série de tratados, pactos, e regras transnacionais. A existência dessas regras, segundo Kaldor, se deu por conta da pressão gerada por essa sociedade civil global[227] (KALDOR, 2003).

Pode-se dizer que, para as concepções globalistas, a sociedade civil global seria uma espécie de núcleo do processo de desenvolvimento de uma rede transnacional em direção a uma cidadania cosmopolita. Essa discussão decorre, dentre outras áreas, da atuação e do ativismo de ONGs de direitos humanos, tal como ocorrido em Viena, as quais incitam uma análise em termos não-territoriais da participação política dos indivíduos[228].

Assim, a partir da argumentação globalista, pode-se dizer que para os autores dotados dessa concepção a participação das ONGs na Conferência de Viena representaria um indício do processo de flexibilização da soberania, já que, com a contribuição dessa participação, as

---

[226] Alston chega a dizer que no pós-Guerra Fria os direitos humanos podem ter como uma de suas definições a idéia de que são direitos extraídos dos governos pelos movimentos sociais, representado majoritariamente pelas ONGs na contemporaneidade (ALSTON, 1994).

[227] A autora destaca as regras de direito humanitário internacional e de direitos humanos, as quais, segundo ela, conformam o direito cosmopolita: "Cosmopolitan law is international law that applies not just to states but to individuals-something Martin Wight thought was impossibly utopian. This broadening and strengthening of cosmopolitan law, both immediately after the Second World War and in the 1990s, was largely a consequence of pressure from global civil society." (KALDOR, 2003: p. 590).

[228] Segundo Reis, a força das ONGs vêm do seu reconhecimento como representantes de valores e objetivos que estão além das sociedades as quais pertencem. Com isso, torna-se legítimo que indivíduos, independentemente da localização deles, lutem e ajam em defesa dos direitos humanos ou do meio ambiente. Na verdade, como aponta Reis, tal atuação remete à idéia de ordem global de Bull. Segundo o teórico inglês, essa ordem, diferentemente da ordem internacional, preocupa-se com os valores e interesses dos indivíduos, enquanto unidade básica de qualquer agrupamento político histórico e da humanidade (REIS, 2006a).

ONGs passariam a ser *vozes* novas[229] e legítimas no cenário internacional, bem como teriam maior força para argumentar em favor do surgimento de outras arenas de jurisdição não-estatais. Kaldor, nesse sentido, defende que a formação de uma rede transnacional de movimentos sociais teria alterado sensivelmente a posição da soberania e do Estado no sistema internacional atual, uma vez que este agora passaria a conviver com outros atores e aquela ver-se-ia condicionada pelas exigências internas e pelo constrangimento externo[230]. Nas palavras da autora:

> What I think is happening today is that the growing interconnectedness of states, the emergence of a system of global governance, and the explosion of the movements, groups, networks and organizations that engage in a global or transnational public debate, have called into question the primacy of states (KALDOR, 2003: p. 583).

Segundo Hurrell, próximo às concepções estatalistas conforme visto no capítulo anterior, o surgimento e a expansão do papel das ONGs foram uma das mudanças mais importantes no contexto internacional para a proteção dos direitos humanos.

> […] the strenght of such groups rests on their ability to articulate a powerful set of human values, to harness the growing sense of a cosmopolitan moral awareness, and to respond to the multiple failures of the state system, both locally and globally. Influence does not derive from narrow economic incentives nor from power-political interests, but rather from ideas and values that are felt directly, if still unevenly, by individual human beings (HURRELL, 1999: p. 288).

De acordo com o autor, as ONGs se destacam por quatro razões: primeira, pelo processo de facilitação do fluxo de informações, permitindo que violações de direitos humanos em áreas remotas sejam divulgadas; segunda, pelo uso da informação para mobilizar a vergonha em relação ao violador e para pressionar os governos para garantia de direitos e cobertura de novos; terceira, pela condução da assistência externa em direitos humanos e pela criação de estruturas sociais que possibilitem o uso efetivo da assistência externa, especialmente quando o Estado se encontra enfraquecido ou destruído; e quarta, por serem uma correia de transmissão de mudanças de posturas e valores nas sociedades.

---

[229] Segundo Coronado, atores novos passam a ganhar mais visibilidade no sistema internacional. Se parte desses processos modificaram as atribuições e o papel dos Estados nacionais, ator importante no cenário internacional, também surgem outros atores não-estatais, reivindicando novos espaços públicos de participação internacional, antes focados no ator central, o Estado-nação. (CORONADO, 2003).

[230] Silva defende que este argumento deve ser matizado, pois "Embora não se deva desprezar a novidade e importância do fato de alguns cidadãos conseguirem se organizar para defender seus direitos, em âmbito internacional, não se pode, entretanto, ignorar que isso não é possível para todos, devido à diversidade de regimes políticos e sistemas de governo (nem todos os países permitem tal organização) e também à desigualdade em termos de recursos (nem todos dispõem de meios econômicos, entre outros, para participar de eventos internacionais)." (SILVA, 2008: p. 2).

Contudo, de acordo com Hurrell, a ascensão desses novos atores, principalmente das ONGs, fez com que os autores do cosmopolitismo, base do globalismo, vissem o Estado quase como elemento central do problema para a proteção dos direitos humanos. Devido a isso, viram nesses novos atores os meios pelos quais se fomentaria uma transformação radical do sistema internacional dos direitos humanos e até mesmo da própria lógica estatista do sistema internacional. Porém, Hurrell vê nisso um problema na medida em que para ele o sistema internacional é estatista não apenas por ser dominado pelos interesses políticos dos Estados, mas sim pelo próprio caráter estatista das fundações do sistema internacional, se coadunando à estrutura argumentativa analítica das concepções estatalistas de direitos humanos[231]:

> [...] viewing NGOs and social movements as the most appropriate vehicle for fostering a transnational moral community, as the only way of driving states towards radical reform of human rights procedures, and, in the long run, as holding out the best hope of diluting the statist focus of the human rights system. As we have seen, that system is statist, not just in the extent to which it is so dominated by the political interests of states, but in its very foundations (HURRELL, 1999: p. 289).

Apesar de reconhecer as mudanças trazidas pela ascensão e desenvolvimento das ONGs para o campo dos direitos humanos, Hurrell é extremamente crítico à idéia cosmopolita de que as ONGs fundam a chamada sociedade civil transnacional. O autor discorda do argumento, em conformidade com o posicionamento estatalista, de que essa nova sociedade ganharia autonomia de modo a colocar o Estado como apenas mais um participante dos processos sociais. Hurrell elenca as razoes pelas quais, em sua opinião, esse argumento pode ser desconstruído:

> First, it is important to note the enormous diversity of voices within the NGO movement and the lack of apparent means of mediating between them or evaluating their representational authority. […] Secondly, it is not clear that NGOs are best suited to long-term institutional action or involvement and there are deep divisions within and between human rights NGOs over the dangers of co-option and loss of autonomy. Moreover, particularly in cases of widespread violence and social conflict, NGOs cannot replicate the functions of the state, especially in the provision of security. Thirdly, whilst liberal ideas of transnational civil society claim to open spaces, it is equally possible that the dominant logic of that civil society will work to further processes of cultural homogenization […] And finally, there is the question of power. On the one hand, there is the

[231] Hurrell também reconhece a centralidade dos atores não-estatais no sistema político global e na agenda de direitos humanos, no entanto, segundo ele, demonstrando já sua concepção estatalista, é na esfera das estruturas normativas e das instituições da sociedade internacional (interestatal) que se obterá o complexo consenso entre o universal e o local: "[...] whilst global markets and the operations of many groups within transnational civil society are indeed central elements of the world political system, it is around the normative structures and institutions of international society and around the significant degree of existing consensus that future tensions between the universal and the particular will have to be resolved." (HURRELL, 1999: p. 300).

> problem of power relations within transnational civil society itself which are not necessarily any more equitable than those within the state system. On the other, the workings of transnational civil society may work to reinforce disparities of power between states and to open up new kinds of inequalities, again unmediated by the (albeit fragile) norms that have developed within international society (HURRELL, 1999: 290).

Beetham, autor de concepção globalista de direitos humanos, a partir da sua análise acerca da influência crescente das ONGs, acredita na existência embrionária – evidenciando o caráter prescritivo do globalismo – de uma sociedade civil internacional, com fortes vínculos com o nível global e como mediação entre os atores locais e globais. As ONGs não seriam as únicas que comporiam essa sociedade civil global, mas seriam componentes principais. O autor chega a afirmar a existência efetiva de uma opinião pública internacional que cobra a prestação de contas dos Estados, apesar destes muitas vezes não a reconhecerem. No entanto, evidenciando o não-antagonismo entre concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos por força da diferença na natureza de suas análises, conforme observado ao final do capítulo anterior, Beetham reconhece a atual importância do Estado enquanto provedor da estrutura na qual as organizações da sociedade civil florescem, bem como a vinculação entre essas manifestações da sociedade civil global, que o autor chama de informais, e o regime formal de direitos humanos, onde se insere a Conferência de Viena, enquanto elemento legitimador das ONGs:

> It is not far-fetched to talk of an international public opinion to which governments in all regions are seen to be accountable, even though they may not acknowledge such accountability themselves. Such a global civil society is not, however, independent of the formal human rights regime, which provides both a focus for its influence, and, perhaps more importantly, a legitimation for its activities on the territory of supposedly sovereign states. […] the development of self-organizing associations of a civil nature depends on a political regime providing the framework for their operation (BEETHAM, 1998: p. 64).

Segundo Köhler, outro autor próximo às concepções globalistas, a partir do aumento dos estudos sociais e políticos acerca da globalização, a noção de "sociedade civil global" vem ganhando força nas análises de Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, a idéia de "política global" também vem desafiando a tradicional interpretação dos processos e estruturas das relações internacionais. Na verdade, a ascensão dessas duas idéias rejeita, de acordo com o autor, a visão de que a ordem mundial é baseada exclusivamente em relações interestatais competitivas e *projeta* o desenvolvimento do mundo todo em torno de atividades

sociais e de deliberações políticas a partir de valores comuns, tais como direitos humanos[232]. Brown, nesse sentido, afirma:

> [...] o crescimento de organizações voluntárias de ajuda tais quais a Oxfam e grupos de direitos humanos como a Anistia Internacional sugere que alguma preocupação com os interesses e direitos dos cidadãos de outros Estados é aceito de forma bastante ampla. [...] Não é totalmente implausível supor que esse processo vá continuar até que uma comunidade que englobe o mundo se torne realidade (BROWN, 1995: p. 95).

Como visto no capítulo anterior, o globalismo não suprime o Estado, mas desloca prescritivamente, de certa forma, sua centralidade. É a partir desse deslocamento que Köhler afirma, por exemplo, que existem possibilidades de ascensão de uma sociedade civil global fora do âmbito dos Estados. Todavia, estas possibilidades, de acordo com o autor, não encerram as estreitas relações construídas entre organizações da sociedade civil – das quais as ONGs são as mais destacadas – e os governos[233], tal como ocorrido na Conferência de Viena. Estas mesmas possibilidades simultaneamente demonstram a ascensão de novas *vozes* no sistema internacional frente os Estados, de acordo com o autor:

> During the latest round of UN-sponsored intergovernmental conferences on the environment (Rio), *human rights (Vienna)* […], tens of thousands of people attended the parallel forums of civil society organizations (CSOs). The practical and detailed knowledge of CSOs has made these forums a valuable resource for government actors. Vice versa, CSOs have managed to gain far-reaching influence over the agendas and outcomes of official conferences, so that it is now accepted UN policy to grant CSOs access to intergovernmental 'preparatory committees' and follow-up working groups (KÖHLER, 1998: p. 232. Grifo nosso).

Os autores de concepções estatalistas de direitos humanos, por sua vez, não negam que os atores não-estatais estejam adquirindo novos papéis no sentido de fiscalizar e dar *feedback* às condutas dos Estados em relação ao cumprimento das normas e padrões de direitos humanos – daí indiretamente, segundo eles, se explica a manutenção do sistema interestatal. No entanto, não concordam que isso reflita uma mudança nas funções da chamada esfera pública por conta da transnacionalização dos agentes de direitos humanos. Essa visão se aproxima do posicionamento defendido por Donnelly, conforme exposto no

---

[232] Köhler se preocupa com as forças da sociedade civil enquanto condutoras das mudanças globais. Segundo ele, a estrutura técnica e social atual permite essa inserção da sociedade civil e, em alguns casos, até a demandam. Mas, o autor alerta que a influência relativa da sociedade civil nas escolhas globais deve ser sempre avaliada (KÖHLER, 1998).

[233] Essa argumentação guarda relação com a concepção de regimes internacionais de Köhler: "Regimes are seen as issue-specific arrangements in the maintenance of the international system which do not depend *a priori* and solely on the state. They may be constitutively based on interactions between state and non-state actors." (KÖHLER, 1998: p. 240-241).

capítulo anterior. Köhler, ao tratar da concepção que fundamenta os posicionamentos estatalistas em matéria de direitos humanos, afirma:

> It would not deny that the emerging social construction of world order alters political dynamics in the international system but, since its international society remains an arrangement among states, it would disagree that this concerns the system's basic actor structure (KÖHLER, 1998: p. 242).

Segundo Donnelly, a soberania é formada por direitos historicamente construídos e, portanto, mutáveis ao longo do tempo. Sendo assim, a ascensão das ONGs, tal como ocorrido em Viena, representa uma alteração na composição dos direitos da soberania, contudo, não representa sua diminuição, isto é, com essa alteração não se pode afirmar, segundo Donnelly, que os Estados tenham deixado de ser plenamente soberanos. Nesse sentido, para Donnelly, as ONGs têm papel importante na área dos direitos humanos. Entretanto, excetuando-se o direito de petição individual e o sistema regional europeu, a implementação dos direitos humanos ainda repousa completamente nos Estados (DONNELLY, 2005).

Segundo Donnelly, é comum as ONGs e os defensores dos direitos humanos encararem o Estado como um problema. Apesar de sê-lo muitas vezes, Donnelly afirma, atestando mais uma vez a natureza analítica do estatalismo, que na ausência de outro ator capaz de regular as relações sociais com legitimidade, é o Estado ainda o ator capaz de implementar os direitos humanos:

> Human rights advocates typically see the state as the problem -- which it often is. But the state is also the principal protector of human rights. Until we develop alternative mechanisms to deliver goods, services, opportunities, and protections to large numbers of people -- and it must be emphasized that no substantial progress seems likely in the next couple decades -- states, for all their problems, are pretty much what we have in the way of legal and political institutions for implementing human rights (DONNELLY, 2005: p. 15).

Já Archibugi, autor de concepção globalista, afirma que, apesar da ONU ser uma organização tipicamente intergovernamental, há uma tendência (termo que espelha a natureza prescritiva dos argumentos globalistas) já em curso, potencializada pelas Conferências globais (dentre elas a Conferência de Viena), de abertura da organização para as ONGs. Como Köhler e Bohman e diferentemente de Donnelly e Hurrell, Archibugi crê que atualmente um nível de governança política para além do alcance do Estado estaria se impondo gradualmente. Por isso Archibugi também acredita, a partir de casos de mobilização transnacional, como a destacada movimentação das ONGs de direitos das mulheres e das

crianças em Viena, na tendência de formação de uma esfera pública global (ARCHIBUGI, 2005).

Brett afirma que, em sua visão, a participação das ONGs nas questões de direitos humanos na ONU é vital, uma vez que elas acabam sendo um efetivo elo de ligação entre as sociedades e o maquinário internacional e intergovernamental da ONU. A autora prossegue defendendo que a relevância das ONGs não deve ser medida a partir de suas participações formais, discursos escritos e orais difundidos enquanto observadoras do EcoSoc. A participação informal[234] das ONGs vai, segundo Brett, muito além disso, e, por isso, a autora defende que sem as ONGs o sistema de direitos humanos da ONU não funcionaria:

> Much of the input is made behind the scenes in the lobbying of government delegations and experts, drafting of resolutions, working with the UN Human Rights Centre and using the implementation procedures. In fact, the entire UN human rights system would quite simply cease to function without the NGOs (BRETT, 1995: p. 100).

Vale dizer que no pós-Viena, a participação das ONGs nos Comitês de fiscalização de tratados passou a ser não apenas uma prática aceita simplesmente, mas um princípio a ser respeitado[235]. Segundo Brett, a partir disso, pode-se dizer, tal como advoga Archibugi, que a ONU, pelo menos no campo dos direitos humanos, não é uma organização meramente intergovernamental, sugerindo, assim, um processo de flexibilização da soberania estatal:

> The procedure of each Committe and the extent and method of involvement of NGOs varies, but it is now not only accepted practice but a position of principle that NGOs should be involved in the process. In this context it is important to recall that the concept of the UN as a purely intergovernmental body is, at least in the human rights field, misleading since most of the human rights bodies are (in theory and to a greater or lesser extent in practice) composed not of representatives of governments but of independent experts (BRETT, 1995: p. 102).

Segundo Brett, às vezes as ONGs parecem ser menos importantes do que são porque quando há uma mudança de posicionamento de um governo ou a adoção de uma resolução no âmbito da ONU raramente se credita tal mudança à pressão exercida pelas ONGs, mesmo

---

[234] Evangelista, ao tratar da novidade da participação efetiva das ONGs nas Conferências globais da ONU na década de noventa, ressalta a importância da participação informal nos processos de negociação, tal como ocorrido em Viena: "Esta nova fase de relacionamento das Nações Unidas com a chamada sociedade civil pode ser observada também na crescente presença de organizações nas seções informais de negociação, momentos nos quais as resoluções finais eram detalhadas e debatidas ponto a ponto e na presença, também cada vez maior, de representantes destas organizações como convidados nas delegações oficiais dos Estados membros." (EVANGELISTA, 2006: p. 40).

[235] Uma das maiores contribuições das ONGs de direitos humanos, na visão de Brett, está na apuração dos fatos, uma vez que elas têm maior acesso às informações e aos locais: "Fact-finding is one of the distinctive contributions of human rights NGOs because of their access to information directly, through networks and through field visits. It is also their greatest challenge to governments who wish to hide or ignore what is happening." (BRETT, 1995: p. 103).

que muitas vezes este fator tenha sido de grande importância: “One of the problems in assessing the effectiveness of human rights NGOs is that there are so many different factors which may influence a change in governmental policy or the adoption of a resolution, and rarely is the role of NGOs cited as the official reason.” (BRETT, 1995: p. 108). Porém, a autora afirma que a resistência dos Estados às ONGs de direitos humanos em si ou à participação delas em encontros globais, tal como ocorreu em Viena, já demonstram a importância e até a efetividade do trabalho dessas organizações para os direitos humanos:

> Given the inherently political nature of human rights work, it is not surprising that many governments continue to have reservations about the role of human rights NGOs; indeed this might be seen as a measure of their success. If governments who continue deliberate violations of human rights did not wish to restrict human rights NGOs, it would be a certain indication of NGO ineffectiveness (BRETT, 1995: p. 110).

De certa forma, este argumento de Brett se assemelha ao argumento de Habermas:

> [...] o papel central que vêm desempenhando organizações de um novo tipo, ou seja, as organizações não-governamentais como Green Peace ou Anistia Internacional – e isso não só em conferências como as mencionadas antes, mas em geral, no que diz respeito à criação e mobilização de uma opinião pública supranacional –, é sinal claro de que certos agentes ganham influência crescente na imprensa, como forças que fazem frente aos Estados, surgidas a partir de algo semelhante a uma sociedade civil internacional, integrada em rede (HABERMAS, 2004: p. 206).

Habermas (em sua face normativa, haja vista a presença também de uma discussão no autor de natureza analítica, conforme já ressaltado no capítulo anterior) também vê, como os outros autores de concepções globalistas de direitos humanos, a ascensão das ONGs como uma mudança representativa no pós-Guerra Fria, no sentido de novos caminhos não-estatais de legitimação dos procedimentos políticos.

O modelo de democracia cosmopolita sem um governo mundial de Habermas desloca as bases da legitimação democrática. No lugar de valorizar somente a participação deliberativa concreta das pessoas com votos e eleições, o modelo habermasiano, a partir da teoria do discurso, desloca a base de legitimação democrática para o acesso universal a um processo deliberativo. Por acreditar na racionalidade desse processo, Habermas afirma que essa característica fundamentaria a expectativa de resultados racionalmente aceitáveis. Com isso, haveria um relaxamento na relação conceitual entre legitimação democrática e formas de organização estatal. Assim, e aí está a relação da argumentação habermasiana com a participação das ONGs em Viena e suas decorrências, Habermas, tal como Linklater, afirma que formas de legitimação que eram consideradas anteriormente fracas poderiam ascender

agora a partir de uma outra interpretação[236]. "Dessa maneira, por exemplo, uma participação institucionalizada de Organizações Não-Governamentais nos conselhos do sistema de negociação internacional elevaria a legitimação do procedimento." (HABERMAS, 2001: p. 140).

Conforme visto no capítulo anterior, estatalismo e globalismo, além das diferenças de conteúdo em suas concepções de direitos humanos, possuem naturezas de análises distintas. Nesse sentido, o caráter analítico, que permeia a argumentação dos estatalistas, não impede que os autores admitam e reconheçam a ascensão de ONGs, enquanto novos atores no sistema internacional, conforme evidenciado na Conferência de Viena. Donnelly, por exemplo, reconhece e exalta a maior cobrança das ONGs para com os governos em relação a aspirações políticas que levem em conta os direitos humanos, ressaltando, inclusive, a importância desse processo para a difusão do debate sobre direitos humanos no mundo e a potencial influência dessas cobranças nas formulações de política externa:

> Such individuals, and the groups that they represent and participate in, are nodes for an increasingly transnational process of normative transformation that is reshaping notions of political legitimacy and national identity – and, through these mechanisms, national foreign policies (DONNELLY, 2000: p. 314).

No entanto, ao diagnosticarem problemas de representação, de lealdade e de prestação de contas nas ONGs, por exemplo, bem como de menor grau de legitimidade quando comparado aos governos, os autores estatalistas enfatizam a importância da manutenção do Estado e de sua condição soberana para a implementação dos direitos humanos. Além disso, por conta dessas razões, apesar de reconhecerem as mudanças no cenário internacional pós-Guerra Fria trazidas pelas ONGs, não as caracterizam como suficientes para suprimir ou substituir as estruturas do sistema interestatal.

---

[236] Habermas afirma que seu modelo de democracia cosmopolita pós-nacional encontrará base de legitimação nas formas de ONGs, pois os arranjos e procedimentos dessa forma de organização estabelecem compromissos entre atores independentes que dispõem de potencial de sanções que garantem seus interesses. As organizações e documentos internacionais de vários tipos, de acordo com Habermas, expressam, de certa forma, a tentativa de cobrir algumas lacunas de eficiência surgidas com a perda de autonomia do Estado-nação. Entretanto, segundo o autor, como qualquer outra transferência de competência do nacional para o internacional abrem-se vazios de legitimação. É justamente neste sentido que Habermas faz uma ressalva em relação às ONGs: "Mas as novas formas do trabalho em conjunto internacional carecem de uma legitimação que, por sua vez, apenas longinquamente satisfaria às exigências dos procedimentos institucionalizados do Estado nacional." (HABERMAS, 2001: p. 91). Segundo Bull, as ONGs carecem de legitimidade para atuação no sistema internacional em nome de valores universais. Tal carência decorre do fato de o Estado ainda ser o representante mais legítimo dos indivíduos. Bull reconhece a anterioridade moral da ordem global em relação à ordem internacional, contudo, segundo o teórico inglês, a humanidade, respectivo sujeito da ordem global, existe apenas como idéia ou abstração. Daí depreende-se a afirmação de Bull de que os interesses da humanidade só podem ser expressos a partir dos Estados soberanos e das instituições formadas por eles (BULL, 2002).

Da mesma maneira, os globalistas, enquanto produtores de análises de natureza prescritiva, não se privam de levar em conta os obstáculos e constatações analíticos. Isso faz com que, por exemplo, reconheçam as limitações impostas pela lógica soberana aos direitos humanos[237], mas também a permanência da importância do Estado e de sua condição soberana para a promoção e proteção dos direitos humanos atualmente, inclusive para o próprio florescimento, a partir das ONGs e da sociedade civil global como um todo, de uma futura (mas nem por isso simplesmente utópica ou ilógica, na visão deles) esfera pública plenamente cosmopolita[238].

Köhler, por exemplo, ressalta que a despeito da emergência de uma sociedade civil transnacional, ela deve ser matizada e qualificada. Segundo ele, deve-se ter em conta que nem todas as organizações internacionais e agências são abertas às organizações da sociedade civil, como o Conselho de Segurança e a OMC. Um segundo elemento a ser levado em conta é a existência de mecanismos pelos quais os Estados limitam a participação de atores não-estatais. Conforme uma pesquisa do *Benchmark Environmental Consultants*, muitas organizações da sociedade civil participantes das conferências da ONU, dentre elas a de Viena, alegaram que se sentiram restringidas pelos seus próprios governos e pelos procedimentos da ONU (BENCHMARK, 1996). Segundo Köhler, outra ressalva a ser feita é que as ONGs, em sua grande maioria, continuam tendo o Estado como seu foco central, mesmo durante as conferências da ONU. Tal foco se manifesta nas constantes tentativas de influenciar seus respectivos governos e de se aproximar dos oficiais com o intuito de notabilizar mais a organização internamente e, muitas vezes, se integrar às delegações (KÖHLER, 1998).

> It is thus misleading to conceive of the transnational public sphere as an arrangement independent of the dynamics governing the realm of national politics. […] Albeit increasingly influenced by the dynamics of the transnational public sphere, the national one remains a focal point for interest aggregation and policy formulation. […] The very concept of the public sphere is intrinsically bound up in structures of authority and

[237] "The most obvious limitation on NGO action is that 'governments are the sole agencies capable of enforcing international conventions and respect for human rights in their territories'. Of course, NGOs can seek to influence or persuade governments directly or indirectly in this direction (e.g. the public criticism by AI of Kenya's harassment of its domestic critics led to governmental pressure by Norway, Sweden and the USA) but in the last resort they cannot themselves improve the human rights situation nor can they force governments to change." (BRETT, 1995: p. 104).

[238] Köhler ressalta que essas coalizões só têm força e efetividade se os Estados as reconhecem e as legitimam enquanto atores, mesmo que elas não sejam locais e não tenham vínculos de lealdades com eles: "[...] depends on the willingness of the state to recognize transnational coalitions and to grant them political legitimacy: that is, to acknowledge forces acting from outside the sphere of established loyalty rules. Without some degree of state-granted legitimacy and recognition, for CSOs transnational coalition building remains, politically, an arbitrary effort." (KÖHLER, 1998: p. 246).

> accountability which do not exist in the transnational realm (KÖHLER, 1998: p. 233).

Diferentemente dos autores de concepções estatalistas de direitos humanos, os globalistas, apesar de reconhecerem a existência de problemas teóricos e práticos com a idéia de sociedade civil global[239] e mesmo com os procedimentos de inserção das ONGs de direitos humanos nas discussões internacionais, vêem nessas mudanças uma grande potencialidade para os direitos humanos. Para esses autores, portanto, a participação das ONGs em Viena, por exemplo, além de representarem a ascensão de novos atores nas Relações Internacionais, diminuindo relativamente o peso do Estado, representam novos canais institucionais para a reivindicação e construção de novos mecanismos de fiscalização dos direitos humanos e até mesmo de outras arenas de jurisdição não-estatais.

Como pôde ser percebido até agora, a relação entre soberania e direitos humanos parece ter perpassado vários pontos de debate na Conferência de Viena, como ficou evidenciado pela discussão acerca das ONGs. Mas, para além da questão da participação das ONGs durante o evento, considerada inovadora e de grande contribuição aos direitos humanos, constituir em si mesma um tema com íntima vinculação com a questão da relação entre soberania e direitos humanos, também suas decorrências parecem ser permeadas por tal relação. Um exemplo disso foi a proposição e a posterior criação do polêmico cargo de Alto Comissariado para os Direitos Humanos, amplamente apoiado pelas ONGs, mas refutado por várias delegações durante a Conferência.

A questão da criação do cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos vinha sendo discutida desde a década de setenta dentro da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, mas jamais havia conseguido aprovação.

A proposta, que, segundo Trindade, foi a de maior visibilidade nos meios de comunicação, chegou à Conferência de Viena por meio de uma sugestão da Anistia Internacional, o que sugere a importância da participação das ONGs na Conferência:

> Hoping the conference will not be wasted, Amnesty has made its own proposals, including the appointment of a United Nations Commissioner for Human Rights, to enable the United Nations to respond quickly and independently when rights are massively violated (RIDING, 1993a: p. 2).

---

[239] Para Kaldor, o conceito de sociedade civil global é, ao mesmo tempo, um dispositivo analítico e um projeto político normativo (KALDOR, 2003).

Já no processo preparatório a proposta foi encampada pela Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha, conforme visto no primeiro capítulo, e pelas potências ocidentais, com destaque para os EUA, que divergiam em alguns aspectos em relação aos europeus.

> The US advocated an empowered Commissioner whose tasks focused upon monitoring and fact-finding, though how this would square with the specific treaty-bodies created for that purpose, such as the Committee for Human Rights, remained unclear. The Europeans proposed to upgrade the Director of the UN Centre for Human Rights (LAATIKAINEN, 2004: p. 21-22).

Os apoiadores da proposta justificavam a criação de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos pela necessidade de maior coordenação e contato na matéria de direitos humanos. Vale lembrar, como observado no primeiro capítulo, que a busca por maior coordenação e articulação entre os diversos órgãos da ONU era um dos principais objetivos da Conferência, listados em sua Resolução de Convocação.

A proposta era objetada, por sua vez, por muitos países não-ocidentais, com destaque para os propagadores do debate dos *Valores Asiáticos*, pois a viam como uma forma de privilegiar a fiscalização exclusiva dos direitos civis e políticos (em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais) e como possibilidade de ingerência ocidental intrusiva em suas respectivas soberanias.

> As might be expected, opposition was strong, particularly among the Asian group. They continued to argue that states or regions could best conceptualize and establish the appropriate mechanisms for human rights implementation. There was a rejection of an international or UN role in enforcement and a demand that the principle of non-intervention in domestic affairs be upheld [...] Therefore the Asian position remained that states rather than an empowered UN official should remain the final arbiters on the question of human rights implementation and monitoring (LAATIKAINEN, 2004: p. 22).

Segundo Alves,

> Aos adversários da idéia, a figura de um Alto Comissário parecia ser vista como um mecanismo a ser "teleguiado" pelo Ocidente desenvolvido para o controle exclusivo de direitos civis e políticos no Terceiro Mundo, ameaçador às soberanias nacionais, aparentado às sugestões, por eles igualmente rejeitadas, de diplomacia preventiva (ALVES, 2001: p. 23-24).

A falta de consenso sobre o ponto permaneceu até o final do evento, como aponta Habermas: "Na Conferência dos Direitos Humanos de Viena ainda não havia sido possível fazer valer a sugestão de investidura de um Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos." (HABERMAS, 2004: p. 212). Não havendo solução, o Plenário se viu obrigado a encaminhar a proposta para a Assembléia Geral colocando-a, no parágrafo dezoito do Programa de Ação, como prioritária.

> The World Conference on Human Rights recommends to the General Assembly that when examining the report of the Conference at its forty-eighth session, it begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights (ONU, 1993c: p. 16).

Tal formulação atendeu tanto aos interesses dos defensores da proposta, quanto de seus discordantes, que poderiam continuar suas argumentações numa instância maior. Sendo assim, a proposta acabou sendo aprovada por consenso em Nova York, na Assembléia Geral ao final de 1993. Nas palavras de Brett: "A high-profile initiative by AI at the World Conference on Human Rights bore fruit at the 1993 General Assembly, when the post of High Commissioner for Human Rights was created." (BRETT, 1995: p. 103-104).

Justamente em consonância com os objetivos da Conferência de Viena, o Alto Comissário para os Direitos Humanos, segundo Reis, "Foi criado [...] com a finalidade de articular as ações das diversas agências da ONU que lidavam com o tema dos direitos humanos" (REIS, 2004: p. 4). Segundo Alves, o consenso foi obtido porque as delegações não-ocidentais discordantes perceberam que a criação do cargo não constituiria uma ameaça às suas soberanias (ALVES, 2003).

Conforme já dito neste capítulo, segundo Alves há também a possibilidade de que o consenso em torno da criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos tenha sido fruto de uma *barganha*, isto é, da aceitação da proposta pelos países asiáticos (inicialmente contrários a ela e à universalidade) em troca da aceitação do direito ao desenvolvimento pelas potências ocidentais. Contudo, o autor ressalta ser impossível comprovar a realização e efetivação desta manobra diplomática.

Mas a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos encontra fundamento no documento final da Conferência de Viena. Como visto neste capítulo, o Programa de Ação ressalta a necessidade de: maior coordenação e racionalização dos órgãos de direitos humanos da ONU; da elaboração de diretrizes para confecção dos relatórios estatais; do desenvolvimento de relatórios globais; de revisão periódica alcançada na área de direitos humanos; de um sistema de indicadores que permita avaliar a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais; de fortalecimento (reuniões periódicas e recursos adicionais) dos relatores especiais e dos grupos de trabalho e de ratificação universal – sem reservas – de todos os tratados e protocolos de direitos humanos da ONU. Todas essas questões foram usadas como justificativas para a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos.

A Declaração também se foca nos mecanismos de proteção aos direitos humanos, salientando que a Conferência reconhece a necessidade de constante adaptação de tais

mecanismos. Com isso, pode-se dizer que a Conferência de Viena expôs a lógica de funcionamento e desenvolvimento dos mecanismos da ONU, ou seja, a Conferência implicitamente colocou que os mecanismos de proteção dos direitos humanos da ONU são reativos, surgem, na maioria das vezes, como respostas a violações de direitos humanos. A proposta de criação de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos foi motivada justamente para a modificação desse quadro, isto é, para que os mecanismos de direitos humanos da ONU, além de mais articulados, fossem também dotados de caráter pró-ativo e preventivo (e não apenas reativo e paliativo), e de capacidade de adaptação às constantes mudanças. De certa forma, foi este o diagnóstico de Trindade ao realizar um balanço da Conferência de Viena nesse ponto:

> [...] 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 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) (TRINDADE, 1993b: p. 19).

Segundo Rosas, nos anos oitenta, mas principalmente nos anos noventa, com o fim da Guerra Fria e a realização da Conferência de Viena, o tema dos direitos humanos ganhou maior atenção nas Relações Internacionais, assim como nas suas abordagens teóricas. Além disso, segundo o autor (próximo às concepções globalistas de direitos humanos), passos importantes foram dados no sentido da construção de uma estrutura institucional e normativa em torno dos direitos humanos no cenário internacional, dentre os quais a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, fomentada em Viena, é um dos mais importantes[240]: "The 1993 World Conference on Human Rights in Vienna and the subsequent establishment

[240] Rosas, tal como os outros autores de concepções globalistas de direitos humanos, possui um projeto político normativo para a efetivação dos direitos humanos. O projeto de Rosas prevê um esquema de autoridade multifacetada, no qual se incluem setores privados e sociedade civil perante as instituições globais, os níveis sub-regionais, os Estados, as unidades federativas e os governos locais. Segundo ele, o poder e as jurisdições devem ser alocados por todas essas faixas de autoridade. O autor admite que tal projeto não poderá ser enquadrado pelos conceitos e concepções fundamentados no Estado moderno: "There must be norms on institutional development and jurisdictional allocation, on a universal Bill of Rights, and on international law-making and the sources of law. […] In the human rights context, a radical strengthening of the new High Commissioner for Human Rights as an early-warning institution and open acknowledgement of the right and duty of other UN organs, including the Security Council, to act upon the advice of the High Commission, are among the ideas that merit attention. In the long run, something has to be done to increase the space for majority decision-making in intergovernmental organs. [...]There is probably also a need for more linkage between trade on the one hand and human rights, social questions, and environmental concerns, on the other." (ROSAS, 1995: p. 77).

of a UN High Commissioner for Human Rights are perhaps small but still significant further steps in an evolving institutional and normative framework." (ROSAS, 1995: p. 62).

Rosas vê a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos – juntamente com a ascensão e o desenvolvimento de cortes regionais de direitos humanos, dos órgãos de supervisão de tratados, dos tribunais *ad hoc*, do projeto do Tribunal Penal Internacional (na época uma grande expectativa que seria realizada posteriormente), das inspeções *in loco* e da melhoria no sistema de relatorias – como inserida em um grande processo de adjudicação nas relações internacionais pós-Guerra Fria (ROSAS, 1995).

Já autores como Donnelly e Hurrell vêem a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos como um avanço para a promoção e proteção dos direitos humanos no sistema internacional. No entanto, por estar inserida dentro da ONU, que é uma organização internacional de caráter majoritariamente interestatal, vêem mais o Alto Comissariado para os Direitos Humanos como algo de caráter moral ou mesmo de caráter jurídico complementar e compatível com os Estados no esforço de implementação dos direitos humanos, do que como desafiador às suas respectivas condições soberanas (DONNELLY, 2003a; HURRELL, 1999).

Como já dito, a participação e mobilização das ONGs durante a Conferência de Viena foi muito importante para a aprovação, ainda que posteriormente, do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Da mesma maneira, em outra questão que envolvia diretamente a relação entre direitos humanos e soberania as ONGs tiveram participação: a proposta de criação do Tribunal Internacional para os Direitos Humanos.

Esta proposta, veiculada timidamente no processo preparatório da Conferência de Viena, remontava aos tribunais de Nuremberg (que, de certa forma, inspiraram a criação do regime internacional dos direitos humanos) e Tóquio, por meio dos quais os vencedores da Segunda Guerra Mundial julgaram os derrotados e criaram uma nova noção que acabou por se firmar nessa mesma época: a noção de crimes contra a humanidade.

Apesar do impacto da proposta, ela não foi mais do que citada poucas vezes por algumas delegações. Por outro lado, encontrou ampla defesa das ONGs e grande veiculação na imprensa. Não houve grande euforia inicial por parte das delegações dos Estados na adesão dessa proposta. É importante destacar que um tribunal desse tipo, de caráter supranacional e permanente em âmbito mundial, poderia representar um avanço efetivo do regime internacional dos direitos humanos sobre a soberania dos Estados, tendo em vista que ele teria legitimidade para julgar o tratamento de um Estado dispensado a seus próprios

cidadãos, atingindo assim o monopólio de jurisdição exclusiva estatal e a não-interferência nos assuntos internos, ambas características essenciais à condição soberana do Estado.

O Secretário-Geral da Conferência chegou a se pronunciar criticando a falta de punição de violadores dos direitos humanos, mas por conta desse caráter extremamente inovador citado acima, a proposta de criação de um Tribunal Internacional para os Direitos Humanos não conseguiu aprovação durante a Conferência de Viena. Feeney, membro da Oxfam e participante da Conferência de Viena, demonstrando, como salientou Alves anteriormente, o grau de exigência maior dos membros das ONGs em relação aos resultados da Conferência, criticou o fato de não ter sido aprovada naquele momento a criação de um Tribunal Internacional para os Direitos Humanos, bem como a recusa dos Estados em aumentar as verbas do Centro de Direitos Humanos:

> The Secretary General of the Conference, Ibrahima Fall, had lamented the fact that the UN's current mechanisms were not well adapted to present-day needs: gross abuses of human rights often went unpunished. Despite his plea, the Conference not only rejected proposals for dealing with extreme situations such as a permanent, international criminal court with jurisdiction over war crimes and crimes against humanity and governments, but governments also refused to pledge more financial support for the work of the UN Centre for Human Rights (FEENEY, 1993: p. 220).

Ao seu final, no parágrafo 92 do Programa de Ação, a Conferência recomendou que a Comissão (hoje Conselho) de Direitos Humanos examinasse as possibilidades de melhorias na implementação dos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos e encorajasse a Comissão de Direito Internacional da ONU, que vinha elaborando um código de crimes contra a humanidade, a continuar seus trabalhos sobre a criação de um tribunal criminal internacional. Conforme o texto da Declaração e Programa de Ação:

> The World Conference on Human Rights recommends that the Commission on Human Rights examine the possibility for better implementation of existing human rights instruments at the international and regional levels and encourages the International Law Commission to continue its work on an international criminal court (ONU, 1993c: p. 27).

Segundo Alves, apesar do descontentamento das ONGs e da imprensa e de não ter sido nem aprovado e tampouco constituído um tribunal internacional de direitos humanos ao término da Conferência, esse estímulo à continuidade dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional teve impactos futuros. Juntamente com a responsabilização individual dos agentes de genocídio e limpeza étnica defendida pelo documento final da Conferência de Viena, conforme visto anteriormente, as recomendações do parágrafo 92 do Programa de Ação contribuíram para o aparecimento do Tribunal Penal Internacional, em 1998, cujo

caráter inovador representou um grande avanço no sentido da efetivação dos direitos humanos (ALVES, 2003).

Como pôde ser visto até aqui, a Conferência de Viena não se caracterizou por consensos automáticos e harmônicos, mas por discussões extremamente polêmicas que envolveram não apenas as delegações dos Estados, mas também toda a grande articulação do movimento de ONGs presentes em Viena. Com isso, de acordo com o que foi analisado até o presente momento, percebe-se que a relação entre direitos humanos e soberania se vinculou a praticamente todos os debates da Conferência, e daí a importância de se ter em conta, conforme foi o objetivo do capítulo anterior, a complexidade da relação entre esses dois elementos e, conforme o primeiro capítulo, a historicidade do processo de internacionalização dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra, bem como todo o cenário de preparação da Conferência no pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, Kritsch defende que o pós-Segunda Guerra Mundial pode ser considerado um período internacionalista (mas não cosmopolita) nas relações internacionais, isto é, a Guerra Fria caracterizou-se pela proliferação de tratados e convenções de direitos humanos, embora os Estados ainda mantivessem a defesa da soberania de maneira muito fortalecida, principalmente com as doutrinas de segurança nacional, como visto no capítulo inicial deste trabalho (KRITSCH, 2005). No entanto, segundo a mesma autora, nesta mesma época começou a ganhar força a idéia kantiana (e também de Erasmo de Roterdam) – que dá base às concepções globalistas de direitos humanos – de *cosmopolitismo* "[...] doutrina que, originalmente, nega as divisões territoriais e políticas dos Estados nacionais, afirmando o direito do homem de definir-se como cidadão do mundo." (KRITSCH, 2005: p. 220).

Apesar disso, segundo Polis, a supremacia do Estado e da soberania estatal, institucionalizada pelo sistema ONU ainda dificulta no pós-Guerra Fria a implementação das normas internacionais de direitos humanos: "This limits the latter's ability to implement and enforce any international human rights covenant [...]"(POLIS, 2004: p. 345). No mesmo sentido argumenta Méndez que, apesar de os direitos humanos serem um tema muito importante na comunidade internacional, a soberania, pedra fundamental das relações internacionais, ainda é evocada, de acordo com o autor, para recusar a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, consagrada na Declaração e Programa de Ação de Viena, conforme visto anteriormente neste capítulo (MÉNDEZ, 2007).

Mas por outro lado, Méndez afirma que o conceito de soberania vem sofrendo um processo de modificação por força dos direitos humanos pós-Viena. Segundo ele, a soberania atualmente não segue apenas no sentido de ser um direito do Estado, mas também uma

responsabilidade deste para com seus cidadãos, isto é, os direitos humanos iniciaram sua consolidação como referenciais para exercício legítimo da soberania, inclusive parecendo haver alguma influência da Conferência de Viena nesse sentido:

> En otras palabras, el Estado que invoca la soberanía para rechazar injerencias extranjeras debe demostrar que la ejerce como un miembro responsable de la comunidad internacional, y que su ejercicio no genera inestabilidad en las relaciones internacionales ni vulnera los principios de la dignidad humana (MÉNDEZ, 2007: p. 7).

Lafer acredita que a amplitude da Conferência de Viena, conforme pôde ser observado ao longo do capítulo, tem influência nesse processo[241]. Segundo o autor, "A abrangência de sua representatividade conferiu, assim, legitimidade inédita, tanto aos avanços conceituais que logrou na área dos direitos humanos, quanto aos parâmetros que fixou para nortear o desenvolvimento da estrutura internacional montada para sua proteção e promoção." (LAFER, 1999: p. 169).

De acordo com Alston, os direitos humanos, devido ao amadurecimento histórico da temática desde a Declaração Universal e à realização da Conferência de Viena em 1993, passaram a ter maior legitimidade no sistema internacional pós-Guerra Fria, flexibilizando a condição estatal de jurisdição exclusiva sobre um determinado território. Essa legitimidade deriva, segundo o autor, principalmente da temática ter conseguido se afirmar mais claramente como preocupação internacional e não meramente como elemento interno de cada Estado, conforme consagrado na Declaração e Programa de Ação de Viena. Nas palavras do autor: "The view that human rights violations are essentially domestic matters, while still put forward in an almost ritual manner from time to time, receives very little credence from the international community." (ALSTON, 1994: p. 376).

Na visão dos autores de concepção globalista de direitos humanos, conforme visto no capítulo anterior, esse é um processo lógico-normativo, tendo em vista que para esses autores o mundo pós-Segunda Guerra estaria caminhando gradativamente de uma ordem interestatal para uma ordem global. Nesse processo, segundo eles, os direitos humanos teriam papel central. Isso porque tais direitos, como visto no capítulo anterior, têm uma aspiração moral universalista, cuja verificação, atualmente majoritariamente estatal, pode ser gradativamente

---

[241] Essa visão de Lafer decorre de uma percepção mais ampliada do autor acerca de um processo de interdependência e de fomento à cooperação entre os Estados como limite à concepção clássica de soberania, a partir do qual ele posteriormente observou a Conferência de Viena. Argumentou o autor, em 1982: "Em síntese – e esta é a conclusão –, creio que estamos a presenciar, hoje [1982], os limites reais da Lógica de Vestfália, limites que penso poder formular nos seguintes termos: os Estados não são auto-suficientes mas sim inter-relacionados; este inter-relacionamento mina o conceito clássico de soberania e exige a cooperação." (LAFER, 1982: p. 79).

vinculada a outros atores, como as ONGs, e a outras arenas de jurisdição, embasadas no princípio de legitimidade de preocupação internacional com os direitos humanos e no indivíduo como sujeito central de tais direitos, ambos pontos aprovados na Declaração e Programa de Ação de Viena.

Segundo Rosas, a soberania vestfaliana está, com o passar do tempo, perdendo sua capacidade de capturar novas realidades. Mais do que isso, segundo o autor, os direitos humanos vêm, especialmente no pós-Segunda Guerra e, mais ainda, no pós-Guerra Fria, exigindo a consolidação de sua condição legitimadora do exercício soberano em sua dimensão interna junto aos governos. Para demonstrar tal processo (ao menos no nível conceitual), o autor se vale da Conferência de Viena, uma vez que com sua Declaração e Programa de Ação estabeleceu, consensualmente, que os direitos humanos devem ser preocupação central dos governos, mas também simultaneamente que eles devem ser legitimamente alvos da preocupação internacional:

> The concept of state sovereignty will for some time continue to be hailed by political elites clinging to the old order but it is becoming less and less able to capture new realities. *At least it finds itself in troubled conceptual waters in the face of the insistence in the 1993 Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by consensus by the UN World Conference on Human Rights, that the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms is 'the first responsibility of Governments' and 'a legitimate concern of the international community'*. These formulations strengthen the notion of the international accountability of states for human rights violations (ROSAS, 1995: p. 75. Grifo nosso).

O que se vê, na verdade, nos argumentos globalistas é a tentativa de alargamento da idéia de *outro*. Na Conferência de Viena esses autores identificam uma tentativa, a partir da participação de novos atores e de medidas que confrontam a lógica da soberania vestfaliana[242], justamente de alargar essa idéia de *outro* ou de *estrangeiro*, de maneira que todos possam ser contemplados com os direitos humanos.

De acordo com Beetham, autor com argumentos mais próximos às concepções globalistas de direitos humanos, quanto à definição e monitoramento, o regime internacional dos direitos humanos seria verdadeiramente universalista e, como tal, se aproximaria muito,

[242] De acordo com Rosas, as normas de direitos humanos exercem, de certa forma, o papel de law-making em âmbito internacional, uma vez que elas colocam um padrão mínimo, o qual não deve ser diminuído em caso de conflito legal. Tal padrão, conhecido também como *jus cogens,* diz respeito basicamente à garantia da vida, liberdade e segurança das pessoas. As normas internacionais de direitos humanos também se afirmam como constrangimento ao conteúdo das leis e constituições dos Estados que se vinculam a elas, havendo, em alguns casos, a proposição de obrigações positivas. Segundo Rosas, as normas internacionais de direitos humanos tocam em pontos que desafiam a soberania estatal: "There is even an evolving set of international minimum standards constraining states' freedom of action with respect to the definition of nationality and citizenship, one of the core elements of sovereignty." (ROSAS, 1995: p. 67).

tanto filosoficamente quanto institucionalmente, às aspirações do projeto cosmopolita, cuja ascensão no pós-Segunda Guerra foi ressaltada por Krtisch logo acima. Como exemplo, o autor lembra-se das convenções da ONU, a partir das quais os Estados se submetem a um regime supranacional e a uma opinião pública internacional. Em última instancia, o regime internacional dos direitos humanos se aproximaria do projeto cosmopolita por considerar absolutamente que todos os seres humanos, como parte da humanidade, têm necessidades e capacidades comuns (BEETHAM, 1998).

Vale lembrar que é a partir destas percepções lógicas que os autores globalistas traçam seus projetos normativos. Isso não significa dizer, como ressaltado no capítulo anterior, que esses autores não tenham consciência analítica do quadro dos direitos humanos no cenário internacional atual, tanto é que seus argumentos passam muitas vezes pela necessidade de ratificação universal de todos os tratados de direitos humanos, conforme instado pela Declaração e Programa de Ação de Viena. Evidência disso é que Beetham, após identificar as aspirações universalistas dos direitos humanos e suas potencialidades, reconhece que a implementação do regime internacional dos direitos humanos se distancia atualmente do projeto cosmopolita na medida em que depende dos governos dos Estados. Na verdade, o autor defende, conforme observado no capítulo anterior, que o universalismo proposto pelo regime internacional dos direitos humanos ainda está incorporado nas velhas estruturas do sistema de Estados-nação. O que se produz com isso é uma difícil conjunção de diferentes jurisdições sobrepostas e uma vinculação altamente problemática por tentar conciliar diferentes níveis espaciais: “It is a relationship that is full of contradictions. We are talking about a quasi-legal regime whose proclaimed standards are deeply compromised by the failure to guarantee their implementation, through lack of control over the implementation process.” (BEETHAM, 1998: p. 66).

Para que essas características cosmopolitas relativas à definição e ao monitoramento sejam transferidas para o campo da implementação ou do *enforcement* no regime internacional dos direitos humanos, deve-se, segundo Beetham, conforme já observado no capítulo anterior, identificar-se os elementos do regime internacional dos direitos humanos que dão a ele o ímpeto do desenvolvimento. Beetham identifica alguns desses elementos no regime de direitos humanos: ao nível das instituições, por exemplo, um forte elemento supranacional vem sendo institucionalizado ao lado dos elementos intergovernamentais, de acordo com o autor; a presença forte de uma elite cosmopolita tanto nos setores formais quanto informais comprometidos com a maior efetividade do regime de direitos humanos também é destacada por Beetham: “A distinctive feature of this elite is its ability to forge

links with popular struggles at the most local level anywhere in the world. It is often explicitly in the language of human rights that such struggles are conducted and legitimated." (BEETHAM, 1998: p. 68).

É a partir, portanto, da captação dessas potencialidades normativas que os autores de concepções globalistas de direitos humanos vêem positivamente as Conferências globais da ONU da década de noventa, especialmente a Conferência de Viena. Essa interpretação globalista positiva sobre as Conferências da ONU, e conseqüentemente sobre a Conferência de Viena, decorre do fato de observarem o evento como um processo deliberativo de cooperação internacional para a promoção e proteção dos direitos humanos. Segundo Koerner:

> O globalismo adota uma postura ampla no sentido da promoção dos direitos humanos, a qual deve ser alcançada por programas de cooperação internacional. Neste sentido, as formulações das *Conferências das Nações Unidas dos anos noventa* teriam caráter programático, pois foram formuladas em processos deliberativos, com ampla participação e seu enunciado foi adotado consensualmente. Porém, mais importante, foram acompanhadas de Planos de Ação e mecanismos de monitoramento (KOERNER, 2002: p. 95. Grifo nosso).

É tendo em vista este projeto globalista de fortalecimento das instituições multilaterais e de aprofundamento de consensos valorativos para difusão e efetivação dos direitos humanos, que os autores mais próximos a essa concepção de direitos humanos exaltam a realização de Conferências globais, tal como foi a Conferência de Viena. Além de destacarem o processo deliberativo pelo qual ela passou, esses autores salientam a confecção consensual de Programas de Ação, como elaborado em Viena (BOHMAN; LUTZ-BACHMANN, 1997).

Além disso, esses autores aprovam tal estrutura porque ela se coaduna a um posicionamento mais ampliado no sentido da promoção dos direitos humanos defendido por eles. Sendo assim, o Programa de Ação de Viena representa, para esses autores, o esforço dos atores internacionais, especialmente da ONU, no sentido de dar concretude aos princípios de direitos humanos, objetivando a difusão e efetivação desses direitos a partir da tentativa de construção de consensos valorativos. Daí também porque esses autores dão grande valor à participação das ONGs na Conferência e à aprovação da universalidade dos direitos humanos (tendo o indivíduo como sujeito central), na Declaração e Programa de Ação de Viena, discutida anteriormente neste capítulo.

Mesmo levando em consideração, por exemplo, a não aprovação do Tribunal Internacional para os Direitos Humanos, que deslocaria relativamente o monopólio de

jurisdição exclusiva das mãos dos Estados em favor de uma nova arena de jurisdição para os direitos humanos, os autores globalistas atribuem grande valor, como dito acima, ao processo deliberativo global propiciado pelas Conferências, bem como a maior visibilidade dada aos temas discutidos, colocando forte pressão nos governos nacionais. Habermas, nesse sentido, afirma sobre as Conferências globais da ONU:

> Podemos entender essas "cúpulas mundiais", e tantas outras, ao menos como tentativas de exercer uma pressão política sobre os governos, seja pela simples tematização de problemas de importância vital mediante uma opinião pública de âmbito mundial, seja por um apelo direto à opinião internacional (HABERMAS, 2004: p. 206).

Habermas exalta, portanto, o fato da Conferência de Viena ter posto o tema dos direitos humanos em evidência internacional e introduzido os debates para os governos nacionais:

> Desse modo pode-se – como no caso das *conferências da ONU* sobre a quebra do equilíbrio ecológico, sobre os direitos iguais das mulheres, *sobre interpretações polêmicas dos direitos humanos*, sobre a pobreza no mundo etc. – ao menos forçar a colocação em pauta de temas que exigem regulamentação e que sem tais encenações públicas não seriam percebidos nem postos nas agendas políticas (HABERMAS, 2001: p. 140-141. Grifos nossos).

Como visto em uma das seções do capítulo, a universalidade dos direitos humanos foi fortemente debatida no Plenário e no Comitê de Redação da Conferência de Viena. Sobre essa questão, o cosmopolitismo, que fundamenta a concepção globalista de direitos humanos, dá grande importância ao aspecto moral dos direitos humanos diante das acusações de que eles podem ser instrumentalizados, interna e externamente, em suas conduções pelos Estados.

Nesse sentido, o argumento de Booth, e isso, de certa maneira, o coloca próximo aos argumentos globalistas, é que idéias nem sempre emanam do poder político e material. Na verdade, segundo o autor, muitas idéias ao longo da história tornaram-se poderosas pelo próprio poder moral delas. Para Booth, o comprometimento moral dos menos favorecidos com uma idéia, em vez do poder material das elites e dos Estados, é que se torna o fator decisivo para a difusão de uma idéia. É justamente neste sentido que o autor coloca os direitos humanos. Segundo ele, a difusão dos direitos humanos não pode ser simplesmente explicada pela dominação do poder político ocidental, mas pelo comprometimento moral dos menos favorecidos em relação a essa idéia[243] (BOOTH, 1999).

---

[243] Booth rejeita a idéia de que os direitos humanos universais são imperfeitos porque alguns grupos não concebem a noção de direitos. Segundo ele, não pode-se esperar que os violadores aceitem a noção de direitos para daí então tomar uma atitude. Os *outsiders*, segundo ele, devem interferir no sentido de ajudar aqueles que, não tendo nem mesmo a noção de direitos, são oprimidos. Para tal, Booth considera a possibilidade de em casos

A hipótese de Habermas acerca da questão da universalidade é que os direitos humanos são mais respostas à modernidade globalizada do que a seu cenário cultural ocidental de fundo. Segundo ele, os direitos humanos têm sua origem na busca por relações de horizontalidade entre indivíduos livres e iguais. Apenas em um segundo momento, de acordo com Habermas, por uma relação de funcionalidade, os direitos humanos se afirmam como proteção dos indivíduos face o Estado (HABERMAS, 2004). Dessa maneira, pode-se dizer que no globalismo a questão da relação originária entre direitos humanos e uma comunidade política desloca-se para um segundo plano, afrouxando-se a relação entre direitos humanos e nação.

Não se pode dizer, contudo, que o globalismo, enquanto concepção de direitos humanos, ignora o aspecto jurídico de tais direitos a fim de afirmar sua universalidade. Habermas, por exemplo, ao problematizar o caráter jurídico-moral dos direitos humanos, contra-argumenta a idéia, propagada nos debates da Conferência de Viena, de que a política dos direitos humanos é, na verdade, uma imposição normativa que faz parte de uma moral universalista[244]. Isto é, para Habermas esse argumento não se sustenta na medida em que os direitos humanos não são exclusivamente morais. Na verdade, como já salientado algumas vezes, os autores de concepções globalistas não desprezam o caráter jurídico dos direitos humanos, mas deslocam seu lócus de verificação do Estado para outras arenas de jurisdição mais ampliadas, objetivando assim, regular juridicamente a condição original de relacionamentos entre Estados soberanos[245]:

---

extremos, a comunidade internacional interferir em uma determinada sociedade não mais pela força dos argumentos, mas sim pelo argumento da força, isto é, por essa argumentação fica clara, como normalmente é feita pelos globalistas, a defesa da intervenção humanitária por Booth, bem como a relativização da soberania: "Outsiders can best help by going with the grain of history, by helping those who want to resist to bring about reform rather than by imposing change. But *in extremis*, when gross abuse is taking place, and people are shouting for help, urgent choices have to be made, and sometimes the force of better argument has to be replaced by the argument of better force." (BOOTH, 1999: p. 60).

[244] Direitos humanos, segundo a concepção discursiva de Habermas, fazem parte da resposta aos anseios por institucionalização das condições de comunicação do processo democrático, por isso, para Habermas, os direitos humanos são ponto de partida para garantia de um diálogo intercultural democrático, isto é, não devem ser suspensos (HABERMAS, 2004).

[245] Para Habermas, o direito moderno possui qualidades formais, ou seja, segundo o autor, o direito moderno não visa a interferir nas subjetividades dos indivíduos: "Pois ele os deixa livres, seja para considerar as normas apenas como uma restrição efetiva de seu espaço de ação e portar-se estrategicamente em face das conseqüências previsíveis de uma possível violação das regras, seja para querer cumprir as leis em uma atitude performativa – e isso *por respeito* a resultados de uma formação comum da vontade que demandam legitimidade para si. [...] ocorre que o direito moderno, em razão de seu caráter formal, exime-se em todo caso de qualquer ingerência direta que advenha de uma consciência moral remanescente e pós-tradicional." (HABERMAS, 2004: p. 295-296). Na realidade, Habermas, apoiado na constatação do caráter formal do direito moderno, vê a possibilidade da universalização dos direitos humanos. Apesar de sua exigência de validação universal situar-se no campo da moral, como a estrutura e o conteúdo dos direitos humanos situam-se no campo

> Se, porém, for falsa a primeira premissa, segundo a qual os direitos humanos são direitos morais desde sua origem, fica sem base o primeiro dos dois enunciados parciais – qual seja o enunciado de que a imposição global dos direitos humanos seguiria uma lógica moral e portanto conduziria a intervenções apenas disfarçadas em ações policiais. E ao mesmo tempo abala-se o segundo enunciado, de que uma política de direitos humanos intervencionista teria de degenerar em uma "luta contra o mal". [...] Pois o estabelecimento de uma situação cosmopolita significa que as violações aos direitos humanos não são julgadas e punidas *imediatamente* sob pontos de vista morais, mas sim perseguidos como ações criminosas no âmbito de uma ordem jurídica estatal – e segundo procedimentos jurídicos institucionalizados. É justamente a formalização jurídica da condição natural entre os Estados que oferece defesa em face de uma diferenciação e autonomização moral do direito e é ela que garante aos réus, mesmo nos casos hoje relevantes de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade, total direito de defesa, ou seja, defesa contra uma discriminação moral que se imponha sem mediações (HABERMAS, 2004: p. 225-226).

Os autores que têm uma concepção globalista de direitos humanos vêem sua universalidade como um dos principais desafios às prerrogativas estatais exclusivas. Além disso, não vêem os Estados como plenamente capazes de sustentar o discurso da universalidade dos direitos humanos. Chandler afirma que na argumentação desses autores, cuja propagação maior se deu nos anos noventa: "The discourse of universal human rights challenged the prerogatives of state sovereignty; therefore it was assumed that states were not capable of originating and bearing this discourse." (CHANDLER, 2009: p. 56).

Enfim, nos projetos normativos dos autores aglutinados ao redor da concepção globalista de direitos humanos, a emancipação contra os arbítrios do poder soberano dos Estados passa diretamente pela consagração e efetivação dos direitos humanos, de base individual e jurídico-moral. Por isso, esses autores exaltam a universalidade dos direitos humanos, aprovada na Conferência de Viena.

Diferentemente disso, os autores que possuem concepções estatalistas de direitos humanos, vistos também no capítulo anterior, vêem, a partir de suas discussões de natureza analítica, o Estado e sua condição soberana como ainda o melhor lócus de verificação jurídica dos direitos humanos[246]. Por isso, eles têm como principal ponto de defesa a

---

jurídico-formal, Habermas não vê essa expansão como uma interferência substantiva, mas sim procedimental ou formal.

[246] Chandler se apóia para criticar o cosmopolitismo, base das concepções globalistas de direitos humanos, na idéia de que todo indivíduo, a fim de ter seus direitos garantidos, deve estar circunscrito a uma jurisdição formal, a qual garanta a ele o exercício de sua cidadania (nacional): "The source of democratic rights is the citizen, as an autonomous legal subject, rather than the abstraction of the cosmopolitan or global human individual. […] The universal human subject of cosmopolitan rights may be identifiable as an individual, but

internalização de normas internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico dos Estados, de modo a proporcionar (via condição soberana estatal) um efetivo *enforcement* para esses direitos. Esses autores, apesar de reconhecerem também a condição do Estado de violador dos direitos humanos, destacam a centralidade do indivíduo nesses direitos, mas tendo em vista o Estado e sua condição soberana como mediador entre as normas internacionais de direitos humanos e esses indivíduos.

Sendo assim, os estatalistas reconhecem a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, mas atribuem maior destaque à responsabilização primordial dos governos na proteção dos direitos humanos, enfatizadas, conforme visto neste capítulo, em várias passagens da Declaração e Programa de Ação de Viena. Isso leva os estatalistas, apesar da reconhecida legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, a verem tais direitos como um condicionante em menor medida da legitimidade estatal quando comparados com os autores globalistas.

Nesse sentido, Donnelly afirma que os direitos humanos não são um condicionante absoluto, mas relativo, de legitimidade na política internacional. Segundo ele, aqueles Estados que violam direitos humanos não perdem sua legitimidade no sistema, a não ser em alguns casos de violações extremas. Isso decorre, de acordo com o autor, do fato do regime internacional dos direitos humanos ainda ser muito dependente da vontade dos Estados. Entretanto, por outro lado, Donnelly afirma que os direitos humanos são um condicionante para que um Estado detenha legitimidade plena no sistema internacional, isto é, defender os direitos humanos internacionalmente reconhecidos é pré-requisito para que um Estado seja reconhecido como plenamente legítimo no sistema internacional:

> States that systematically violate internationally recognized human rights do not lose their legitimacy in international law. […] But protecting internationally recognized human rights is increasingly seen as a precondition of full political legitimacy. It depends on states deciding to treat the Universal Declaration and the Covenants as authoritative. Tomorrow, they may no longer accept or give as much weight to human rights. Today, however, they clearly have chosen, and continue to choose, human rights over competing conceptions of national and international political legitimacy (DONNELLY, 2007: p. 289).

Na verdade, na visão dos estatalistas deve-se trabalhar em favor da internalização das normas internacionais de direitos humanos de modo a implementar esses direitos efetivamente e, com isso, aumentar e espraiar seu *status* de referencial de legitimidade internacional. Nessa linha de raciocínio, Donnelly afirma que na ausência, tal como ocorre

---

unless that individual can act within a political or legal framework they will be unable to exercise equal legal or political rights (CHANDLER, 2003: p. 342).

atualmente, de uma instituição que consiga pôr em prática os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deve-se insistir na combinação entre soberania estatal e direitos humanos, já que o Estado ainda ocupa a função de implementação dos direitos humanos e seu regime global ainda funciona a partir de sua conciliação com a condição soberana dos Estados:

> […] until we develop alternative institutions capable of implementing internationally recognized human rights, the prudent course is to continue to insist on the combined rights and obligations of states to implement and enforce internationally recognized human rights; that is, on the particular coordination of human rights and state sovereignty represented by the global human rights regime (DONNELLY, 2005: p. 16).

Como visto ao longo da análise sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena, realizada neste capítulo, a questão da responsabilização primordial dos Estados na implementação dos direitos humanos apareceu em diversos momentos, o que se coaduna à argumentação dos autores estatalistas. A questão da internalização das normas internacionais de direitos humanos[247] e a defesa do Estado de Direito, pontos centrais do estatalismo, conforme visto no capítulo anterior, também apareceram diversas vezes no documento final da Conferência de Viena. Tais características podem ser ilustradas pelas palavras de Trindade acerca do documento:

> A Declaração de Viena 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 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 [...] (TRINDADE, 1993b: p. 21).

Na verdade, o que ocorre quando se observa a Conferência de Viena a partir da perspectiva dos estatalistas é que as proposições de mudança desses autores, por estarem dentro dos marcos analíticos atuais, se focam na efetivação da verificação jurídica *nacional* dos direitos humanos. O que os leva a concentrar-se na responsabilização primordial do

[247] Segundo Piovesan, esse processo de internalização depende da tradição jurídica do Estado. Para um Estado monista, como é o caso do Brasil, essa internalização não é tão problemática na medida em que a legislação interna não é colocada acima do Direito Internacional, mas no mesmo nível e, às vezes, até abaixo, ou seja, são considerados, de certa forma, uma única legislação. Contudo, muitos países possuem posturas mais dualistas. Isto significa que consideram a legislação interna e o Direito Internacional elementos totalmente distintos, não se vendo na obrigação de internalizar às suas legislações uma norma internacional (PIOVESAN, 2006).

Estado na implementação dos direitos humanos, consagrada em Viena, mas, diferentemente dos globalistas, a partir de um senso de compatibilidade, ou melhor, de vinculação interna entre direitos humanos e soberania.

Como exposto ao longo do capítulo anterior, os autores que possuem concepções estatalistas de direitos humanos tendem a se preocupar mais com a questão da efetivação em si de tais direitos do que às discussões acerca da universalidade, tão debatida em Viena. Contudo, esses autores afirmam ser desejável o processo de universalização desses direitos ao longo do sistema internacional.

Donnelly afirma, nesse sentido, que os direitos humanos são relativamente universais. Isso implica dizer, segundo o autor, que os direitos humanos são universais ao nível *conceitual*, isto é, ao nível das formulações gerais. E as outras duas dimensões que se juntam a esta primeira dimensão conceitual são e devem ser caracterizadas pela relatividade, são elas as dimensões das diferentes *concepções* de direitos humanos e das diferentes *implementações* dos direitos humanos:

> This more flexible account of universality (and relativity) makes a three-tiered scheme for thinking about universality that I have long advocated particularly useful for thinking about what ought to be universal, and what relative, in the domain of "universal human rights. Human rights are (relatively) universal at the level of the *concept* […]Particular rights concepts, however, have multiple defensible *conceptions*. Any particular conception, in turn, will have many defensible *implementations*. At this level [...] relativity is not merely defensible but desirable (DONNELLY, 2007: p. 299).

Nesse sentido, Donnelly não vê de maneira tão ameaçadora, como vêem os globalistas, os debates sobre a universalidade dos direitos humanos ocorrida na Conferência de Viena, conforme expostos neste capítulo. Isso porque o autor observa esses debates como uma discordância não ao nível conceitual dos direitos humanos, mas sim no nível das concepções, o que cabe, segundo ele, dentro da estrutura dos direitos humanos. Mediante essa lógica, segundo Donnelly, é completamente aceitável variações (chamado pelo autor de *concepções de segunda ordem*) de acordo com região, país, cultura etc. Conforme Donnelly, os conceitos de direitos humanos permitem uma vasta gama de concepções, as quais, por sua vez, limitam as práticas consideradas aceitáveis para implementação dos referidos direitos:

> Although international human rights treaties often embody particular conceptions, and sometimes even particular forms of implementation, they too permit a wide range of particular practices. Substantial second order variation, by country, region, culture, or other grouping, is completely consistent with […] universality. Concepts set a range of plausible variations among conceptions, which in turn restrict the range of practices

> that can plausibly be considered implementations of a particular concept and conception (DONNELLY, 2007: p. 299-300).

De acordo com Trindade, mais importante do que a consagração da universalidade na Declaração e Programa de Ação de Viena em si foi a realização de um verdadeiro processo de diálogo global, no qual se incluiu não apenas uma grande gama de delegações governamentais, mas também atores não-estatais, como as ONGs[248], o que, segundo o autor, favoreceu a ascensão da legitimidade dos direitos humanos no cenário internacional:

> 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 de suas três Reuniões Regionais Preparatórias, a par das quatro sessões do Comitê Preparatório e das numerosas "reuniões-satélites" da Conferência, congregaram um número 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 [...] (TRINDADE, 1993b: p. 28).

De acordo com Halliday, os direitos humanos devem ser observados como processo político e social de conflitos nas sociedades e como efetiva pressão política internacional, e não apenas avanço de idéias e, portanto, seu debate é altamente tendente a causar divergências:

> The rise of human rights is not a result of an abstracted process in thought, even if much thought has gone into it, but of determinate social and political conflicts within societies, of some gaining and some losing power. […] the growth of human rights discourses in the post-1945 era reflects a parallel set of constraints and pressures at the international level (HALLIDAY, 1995: p. 162).

Segundo Alves, a Conferência de Viena, justamente em meio a todos os fortes debates que nela se construíram e até por conta deles, teve como grande mérito o fato de ter alçado e legitimado definitivamente os direitos humanos como um tema globalmente discutido, ou seja, a Conferência de Viena, de acordo com Alves:

> Aceitou, e esse é um ponto-chave, os direitos humanos como tema global e, portanto, como ingrediente de governabilidade do sistema mundial, ao reconhecer a legitimidade da preocupação internacional com a sua promoção e proteção (ALVES, 2003, p. XXXIII).

A Conferência de Viena teve, segundo Alves, enorme importância, não apenas em si mesma, mas como elo de ligação e sustentação de todas as outras conferências globais da

---

[248] "Também o discurso sobre os direitos humanos obstina-se em dar ouvidos para *todas* as vozes." (HABERMAS, 2001: p. 152).

década de noventa, uma vez que, a partir da realização da Conferência de Viena, os direitos humanos passaram a ocupar, na visão do autor, a centralidade em todas as discussões posteriores[249].

> Reconhecidos pela primeira vez por consenso como indubitavelmente universais no artigo 1º da Declaração adotada pela Conferência Mundial de Viena de 1993, os direitos humanos, como conjunto inextricável de atributos fundamentais de que são titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas, foram apropriados pelas conferências seguintes – sobre a questão populacional, o desenvolvimento social, a situação da mulher e os assentamentos humanos – não como fins em si mesmos, mas como instrumentos para a consecução de todos os objetivos propostos. Essa apropriação negociada, sem imposições imperialistas, tornou-se possível porque os direitos humanos, já não tendo embasamento abstrato desde a Declaração Universal de 1948, com a afirmação dos direitos econômicos, sociais e culturais no mesmo nível dos direitos civis e políticos, deixaram igualmente de ter, com o consenso de Viena, conotações etnocêntricas exclusivas do Ocidente. Mais claramente ainda [...] a Declaração de Viena reafirmou a aplicabilidade multicultural de tais direitos ao ser humano concreto e díspar, nas situações mais diversas (ALVES, 2001: p. 35).

A Conferência de Viena, de acordo com Reis, conseguiu difundir globalmente o debate sobre direitos humanos e o legitimou como questão efetivamente internacional. Nesse sentido, segundo a autora, a Conferência colaborou para a transformação dos direitos humanos em parâmetro de ação internacional, ou melhor, em uma linguagem (que como tal pode ser usada retoricamente) por meio do qual se expressam iniciativas, ações e demandas políticas[250]: "De fato, podemos afirmar que a retórica dos direitos humanos tornou-se tão

---

[249] Para Alves, portanto, a Conferência de Viena foi: "[...] o elo que estabeleceu a ponte entre todos os eventos da diplomacia multilateral dos anos noventa, [...] por ter possibilitado a instrumentalização positiva dos direitos fundamentais nas conferências da ONU de forma que eventos como o do Cairo sobre o tema da população, a Cúpula de Copenhague sobre desenvolvimento social e a Habitat II, de Istambul, passaram a ser encarados também como conferências de direitos humanos e a enquadrar-se de maneira mais legítima na agenda social da ONU e de outras organizações internacionais o que tornou possível arrefecer pragmaticamente controvérsias doutrinárias sobre as naturezas distintas dos direitos *de primeira e de segunda geração* ou pelo menos, oferecendo substrato concreto a seu encerramento." (ALVES, 2001: p. 36). Segundo Trindade: "Uma vez que se tornara enfim claro que os direitos humanos 'permeam' 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." (TRINDADE, 1993b: p. 26).

[250] "We still live in a human rights era. Liberal legal conceptions of "rights" have never been more prominent in international relations. Scarcely a diplomatic meeting occurs, a new state constitution is drafted, or a peace agreement is signed without prominent and extensive reference to human rights. The demand for state interventions to right the wrongs of society is an almost constant drum beat, matched only by the willingness of states to invoke human rights justifications for their actions. Politicians of nearly every ideological and political persuasion identify themselves as being on the right side of human rights, and even the politicians who resist the applications of human rights to their own society support efforts to spread human rights abroad." (MERTUS, 2005: p. 207). Segundo Rosas: "There is furthermore no denying that the present stage of international relations have moved beyond the philosophical stage, as human rights and related concerns are now *becoming more and*

forte que as mais diversas propostas políticas tentam de alguma forma expressar sua proposta em uma linguagem compatível com os direitos humanos." (REIS, 2006b: p. 11).

Segundo Almeida, a Conferência de Viena foi responsável por tornar o tema dos direitos humanos efetivamente global:

> Um longo caminho marca a trajetória dos direitos humanos como um tema global. Até a Conferência de Viena, em 1993, que consolidou definitivamente os direitos humanos dentro da temática que conforma a agenda global neste final de século, este assunto esteve bastante contingenciado (em parte continua) por interpretações políticas e ideológicas (ALMEIDA, 1998: p. 1).

Almeida defende que a realização da Conferência de Viena se inseriu em um processo maior de reformulação da ONU, por enquanto frustrado, para resolução de questões contemporâneas complexas. Porém, o autor não tira a importância da Conferência no estabelecimento de normas. Segundo o autor, a própria deflagração de polêmicas durante a Conferência demonstra justamente que o aspecto normativo não é irrelevante, uma vez que mediante a elaboração desses novos compromissos, a Conferência estabeleceu, na visão de Almeida, novos referenciais para os direitos humanos e para o exercício da soberania:

> Certamente, estas propostas contidas na Declaração e no Programa de Ação ainda estão distante da realidade. E é necessário ponderar, inclusive, que a Conferência de Viena está inserida dentro do processo que previa uma completa reformulação da ONU, que visava dotá-la de maior capacidade política para atuar na solução dos grandes conflitos e problemas internacionais contemporâneos. E até agora este processo tem um saldo de fracasso. Nem por isso, porém, deixam de ser importantes. A definição de normas e compromissos no plano internacional - também no doméstico - se dá sempre com um descompasso entre a lei e o real. Mas se tudo fosse meramente formal não haveria disputa política, filosófica e ideológica para a definição de tais procedimentos. A definição destas normas e regimes delimita os espaços e os limites para ação dos diversos atores que interagem no sistema internacional. E a análise das resoluções de Viena mostra claramente que foram criados novos referenciais para a proteção internacional dos direitos humanos, sob um prisma global (ALMEIDA, 1998: p. 3).

Almeida afirma que a Conferência de Viena, ao tornar o tema dos direitos humanos uma temática global, limitou o exercício da soberania e trouxe novas características ao processo de internacionalização dos direitos humanos. Nas palavras do autor:

> O processo de internacionalização dos direitos humanos, iniciado em 1948, ganha outra dimensão com a Conferência de Viena, em 1993, quando estes se afirmam como um tema global. Esta conferência criou novos regimes em direitos humanos, impondo, em tese, limites aos Estados no exercício da soberania (ALMEIDA, 1998: p. 3).

---

more ingrained in a complex web of global, regional, interstate, transnational and local relations." (ROSAS, 1995: p. 74).

Segundo Lafer, o alcance global do tema dos direitos humanos representa justamente uma limitação ao conceito de soberania. Entretanto, segundo ele, tal *status* não foi alcançado pelos direitos humanos apenas em decorrência de seu caráter transfronteiriço, mas também

> Provém de uma elaboração do *campo dos valores,* derivada da percepção de um comum universal nas formas de conceber a vida em sociedade, que ultrapassa as concepções tradicionais de "interesses" da soberania, pois diz respeito à questão da legitimidade (LAFER, 2003: p. XXV).

No entanto, como ressaltado anteriormente, a maioria das ONGs, que tiveram muitas de suas recomendações contempladas, esperavam mais da Declaração e Programa de Ação de Viena. Segundo Trindade, para os ativistas de direitos humanos, inclusive o próprio autor, a Conferência de Viena e seu documento final poderiam ter ido mais além, principalmente naquilo que tange comprometimentos mais precisos e exames mais detalhados acerca da (ausência de) coordenação institucional na área de direitos humanos. Além disso, alguns ativistas bem como Trindade prefeririam que as reuniões regionais preparatórias tivessem se atido exclusivamente ao aperfeiçoamento dos procedimentos de proteção e não a discussões de princípios. Porém, o próprio autor reconhece a importância da Conferência de Viena pelos pontos consagrados em sua Declaração, tendo em vista as muitas tensões que envolveram sua elaboração:

> 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, hão 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 (TRINDADE, 1993b: p. 22).

Alston destaca o fato de a Declaração e Programa de Ação de Viena ter consagrado a universalidade, inclusive com a anuência dos países que estiveram presentes na reunião regional asiática. Porém, também ressalta a insuficiência disso perante a não ratificação universal dos principais tratados do regime internacional dos direitos humanos:

> The World Conference largely met this challenge [recognizing of universality] by adopting the Vienna Declaration. To give substance to this commitment, governments should have agreed to mount a concerted worldwide campaign to achieve universal ratification by the year 2000 of

> six core United Nations human rights treaties. In the end, the Vienna Declaration and Programme of Action stop well short of this step […] (ALSTON, 1994: p. 383).

O objetivo, portanto, deste capítulo foi expor a Declaração e Programa de Ação de Viena, documento final no qual se materializaram praticamente todas as discussões ocorridas na Conferência, bem como os principais debates que permearam o evento, com destaque para aqueles que mais se vincularam à discussão a respeito da relação entre soberania e direitos humanos, de maneira a contemplar a análise das duas hipóteses que norteiam este estudo. Com isso, objetivou-se expor a importância, tanto empírica quanto teórica, da Conferência e seu documento final, especialmente por conta de ter tocado em uma gama muito grande de questões e em temas de forte complexidade e polêmica, como observados, por exemplo, os debates sobre a universalidade dos direitos humanos.

A análise acerca dos embates acerca da universalidade na Conferência cuidou de focar-se não em uma discussão de caráter cultural, mas sim a respeito das implicações desse debate em relação aos problemas de jurisdição e ordem política para promoção e garantia dos direitos humanos. Além disso, destacou-se também a pluralidade de participantes que se envolveram nessa discussão, registrando-se inclusive alguns posicionamentos das delegações. Dessa maneira, buscou-se com isso articular esta discussão empírica da Conferência com as hipóteses desse trabalho.

Seguindo a lógica de vinculação entre, de um lado, os debates polêmicos da Conferência de Viena e, de outro, as hipóteses deste estudo, o capítulo prosseguiu dando atenção à questão da participação das ONGs na Conferência de Viena. Como pôde ser visto, a aprovação da participação dessas organizações no evento colocou em evidência mais uma vez a complicada relação entre direitos humanos e soberania no sistema internacional, de modo, inclusive, a perceber o grau de pluralidade de atores que caracterizou a Conferência de Viena e a influência dessa aprovação para outras questões, como o Alto Comissariado para os Direitos Humanos.

Sendo assim, este capítulo se inseriu no esforço de investigação acerca da influência e do lugar da Conferência de Viena no processo de efetivação e legitimação dos direitos humanos no pós-Guerra Fria. Dessa maneira, buscou relacionar as hipóteses que sustentam este estudo às discussões empíricas da Conferência a fim de tentar compreender a construção de um consenso de grande magnitude, materializado na Declaração e Programa de Ação de Viena.

Na verdade, é importante reter, conforme já observado, que a construção do consenso na Conferência de Viena, inclusive em torno da universalidade, foi extremamente complexa porque teve que lidar com uma pluralidade muito grande de visões. No entanto, além disso, vale ressaltar que a Conferência de Viena é encarada aqui não apenas como uma disputa estritamente em nível jurídico, mas sim, conforme tentou-se explicitar ao longo do capítulo, como um fenômeno de caráter jurídico-político. Em decorrência disso, o entendimento dos debates que perpassaram a Conferência e até mesmo da própria obtenção do consenso exige que se atenha ao fato de que os direitos humanos, especialmente em âmbito internacional, são relacionados a tensões e posicionamentos políticos, mesmo com o fim da Guerra Fria. Apesar de não se resumir a isso apenas, deve-se ter em mente que o debate internacional sobre direitos humanos não está desvinculado atualmente da esfera do poder.

Por isso, tal consideração é muito importante, e se junta a outros fatores, no esforço de compreensão das questões abordadas na Conferência de Viena. Nesse sentido, pôde-se observar ao longo dos capítulos, especialmente do primeiro e deste, que um ator, em específico, tem grande relevância nas discussões sobre direitos humanos, seja no pós-Segunda Guerra, seja no pós-Guerra Fria, e mesmo na própria Conferência de Viena, como, por exemplo, nas questões da universalidade, da participação das ONGs, dos direitos das mulheres ou do direito ao desenvolvimento: os EUA. Pôde-se perceber até aqui que os EUA estão estreitamente envolvidos com a construção e o desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos, o que evidencia a importância de se analisar mais detidamente, a fim de melhor compreender o objeto deste estudo, os posicionamentos norte-americanos e seus fundamentos durante a Conferência de Viena, tema do próximo capítulo.

4. O posicionamento dos EUA na Conferência de Viena

Os EUA, conforme brevemente citado no capítulo anterior, exerceram um papel importante na Conferência de Viena e em vários pontos da elaboração e negociação da Declaração e Programa de Ação de Viena. Dentre esses pontos, se destacaram as aprovações da universalidade, da interdependência e da inter-relação dos direitos humanos, além de sua relação com a democracia e o desenvolvimento. A participação norte-americana também ganhou importância na aprovação da participação das ONGs na Conferência, no estímulo dado à criação do Alto Comissário para os Direitos Humanos e na garantia de vários direitos às mulheres. Sendo assim, tendo em vista a magnitude e o peso dos EUA no cenário internacional pós-Guerra Fria, bem como sua importância, conforme visto no primeiro capítulo, para o processo de internacionalização dos direitos humanos a partir do pós-Segunda Guerra, o presente capítulo tem como objetivo analisar os posicionamentos da delegação norte-americana durante a Conferência de Viena.

Essa análise guarda relação com as duas hipóteses deste estudo. Isso é possível de ser afirmado na medida em que, como poderão ser observados, os posicionamentos norte-americanos, bem como seus discordantes, se situam na relação direitos humanos-soberania, especialmente na questão da legitimidade de jurisdição sobre a efetivação dos direitos humanos. Além disso, observada a importância dos EUA no cenário internacional pós-Guerra Fria e na trajetória de internacionalização dos direitos humanos, constitui-se esforço de grande valia a análise de seus posicionamentos na Conferência para discussão acerca da influência deste evento no processo de disseminação do debate sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria.

É importante lembrar que, conforme dito ao final do capítulo anterior, a Conferência é tomada neste trabalho como um fenômeno político-jurídico. Dessa maneira, os posicionamentos norte-americanos serão observados não apenas como inseridos em uma disputa internacional de caráter estritamente jurídico, mas sim, à luz do caráter político dos direitos humanos, como reflexo de disputas e discordâncias no âmbito do poder, no que se inclui, por exemplo, o seu uso como plataforma de campanha eleitoral e até mesmo como instrumento de política externa, tal como realizado por Clinton, como poderá ser observado mais abaixo.

O capítulo se divide em três partes. Na primeira, analisa-se brevemente a definição da nova estratégia hegemônica dos EUA e o debate interno pós-Guerra Fria. Na segunda, o governo H. Bush é o foco da análise. Entretanto, para o entendimento da institucionalização

dos direitos humanos na política externa norte-americana, atém-se brevemente aos antecedentes desse processo, os quais remetem a meados dos anos setenta. Na terceira e principal parte do capítulo, o foco da análise se direciona ao governo Clinton (presidente na época da Conferência), especialmente seu primeiro ano de mandato, e a atuação dos EUA na Conferência de Viena, com destaque para os principais pontos defendidos pela delegação norte-americana.

4.1 A definição da nova estratégia hegemônica e o debate interno pós-Guerra Fria nos EUA

O objetivo desta seção não é discutir exaustiva e pormenorizadamente os termos desses debates norte-americanos, posto que esse não é o foco do presente capítulo e tampouco deste estudo como um todo. Objetiva-se apenas situar o debate que perpassava a política e a academia norte-americana no imediato pós-Guerra Fria. Isso será importante para subsidiar o entendimento acerca do lugar dos direitos humanos na política interna dos EUA no período, bem como a condução de sua política externa para os direitos humanos, de modo a compreender a participação dos EUA na Conferência de Viena e a fundamentação dos posicionamentos de sua delegação.

Com o término da Guerra Fria e o fim da disputa com a URSS, foi observada nos EUA, apesar da onda de liberalismo pelo mundo, a ascensão de uma linha muito conservadora no *establishment* norte-americano. Naquele momento essa linha acreditava, segundo Pecequilo, que:

> A segurança e a prosperidade dos Estados Unidos dependiam de um ambiente internacional estável, no qual estivessem garantidas as condições para que o país pudesse expandir e maximizar seus interesses políticos, econômicos e de segurança (PECEQUILO, 2001: p.33).

Apesar do caráter conservador, pode-se observar que para esses políticos, essa *estabilidade* dependia e dizia respeito à propagação e difusão dos valores norte-americanos pelo mundo. A expansão do regime liberal e democrático e a expansão dos direitos humanos se encaixavam justamente nesse perfil. Via-se nessa projeção a possibilidade da formação de um círculo de parceiros confiáveis, devendo ser esta construção o grande objetivo da política externa norte-americana, que satisfaria, segundo eles, os interesses nacionais norte-americanos[251]. Esta forma de engajamento, que visava à manutenção da hegemonia norte-

[251] Kissinger discorda dessa relação "automática" entre propagação de valores norte-americanos e satisfação dos interesses nacionais. Segundo o autor, o idealismo deve ser matizado por análises geopolíticas realistas do

americana, estava presente em documentos oficiais[252] formulados pela Casa Branca e pelos departamentos de Estado e de Defesa já desde 1989, cujos eixos centrais eram: a manutenção da liderança internacional para a preservação de um ambiente internacional estável no qual passariam a ser garantidas a inviolabilidade do território americano e a *expansão de seus valores* e interesses no sistema; a preservação do surgimento de potências regionais hegemônicas na Eurásia e a emergência de conflitos internos nesta área que pudessem desestabilizar o equilíbrio de poder mundial e, conseqüentemente, a posição americana; o combate às ameaças de segurança, assegurando o bem-estar da sociedade norte-americana, com especial destaque às realidades do pós-Guerra Fria e aos perigos transnacionais como a proliferação das armas de destruição em massa, os riscos ambientais, o terrorismo internacional, o narcotráfico e a imigração ilegal; e a disseminação da democracia e do livre mercado.

Outro debate relevante, muito interligado a esse, mas de caráter mais acadêmico do que diretamente político, se referiu aos rumos que seriam tomados pela política externa norte-americana. O debate ocorreu, em linhas gerais, entre *declinistas* e *renovacionistas*. Os primeiros acreditavam no encerramento do ciclo de liderança norte-americano, enquanto os segundos defendiam a manutenção do posicionamento hegemônico.

Os declinistas eram representados pelo historiador Paul Kennedy, o qual via a diminuição gradual do engajamento dos EUA e a reformulação de suas alianças como necessárias para aliviar o "peso" do império. Segundo o autor, o declínio norte-americano fazia parte de um grande modelo de ascensão e queda das grandes potências baseado no chamado *over extension*.[253] (KENNEDY, 1993).

Já os renovacionistas, dos quais podemos citar Joseph Nye Jr., afirmavam que além da dimensão militar-estratégica, do *hard power,* os EUA eram detentores e propagadores de

---

cenário internacional pós-Guerra Fria. Esta idéia de Kissinger decorre justamente da sua percepção acerca do período posterior à Guerra Fria. Ao contrário de muitos autores, ele acredita que os Estados Unidos não estavam em vantagem em relação a sua situação anterior, já que naquele momento o poder teria se tornado muito mais difuso do que no período bipolar e o "inimigo" muito mais indefinido. Nas palavras do autor: "[...] os Estados Unidos não estão, na verdade, em posição melhor para ditar a agenda global, unilateralmente, do que estavam no início da Guerra Fria. Os EUA preponderam mais que há dez anos, porém o poder tornou-se também mais difuso. Assim a capacidade dos EUA de empregá-lo, para moldar o resto do mundo, realmente decresceu. [...] nem mesmo os Estados Unidos adotaram um conceito claro quanto àquilo a que irão resistir, unilateralmente, no mundo pós-Guerra Fria." (KISSINGER, 1999: p. 886).

[252] Propostas apresentadas no: IASP – International Affairs Strategic Plan; e NSS – National Security Strategic.

[253] Esse conceito é costumeiramente traduzido como *superextensão imperial*. Ele representa, em linhas gerais, um crescimento descontrolado dos compromissos de um país tornando a manutenção de sua posição hegemônica muito suscetível e vulnerável (KENNEDY, 1993).

valores, idéias e culturas, ou seja, de um *soft power* que deveria ser utilizado, bem como o controle das instituições internacionais, para manutenção de sua liderança[254] (NYE, 2002).

Huntington, também no espectro renovacionista, afirmava que as *mudanças sistêmicas* ocorridas com o fim da Guerra Fria traziam consigo também *mudanças na distribuição de poder* e *mudanças nas relações entre os países*. As relações entre os países se tornariam mais voláteis e mais ambivalentes, segundo o autor, podendo convergir para uma combinação intermediária entre elementos de cooperação e competição (HUNTINGTON, 1992).

Os acontecimentos ao longo da década de noventa – a estagnação da economia japonesa, a democratização do leste europeu, o fortalecimento das instituições políticas internacionais sob liderança dos EUA, por exemplo – terminaram por confirmar relativamente as previsões dos renovacionistas.

Pode-se observar que a configuração que foi sendo formada no período, tanto pela afirmação conservadora da expansão dos valores norte-americanos e pela defesa da utilização do *soft power*, quanto pelos pontos aprovados na Conferência de Viena, tornou o cenário propício para justificação e legitimação das posteriores intervenções humanitárias realizadas pelo governo Clinton, em nome, principalmente, dos direitos humanos. Na realidade, o clima político do período permitiu que essas intervenções fossem legitimadas pelo chamado *dever de ingerência*, o qual foi debatido na Conferência de Viena, sobre a qual discutir-se-á mais abaixo.

Após aquele primeiro debate entre declinistas e renovacionistas explicitado muito brevemente acima, iniciou-se outra discussão na academia e na sociedade norte-americanas. Esta se referia a como seriam (re)definidos os interesses nacionais e as estratégias norte-americanas. Isso ocorreu devido ao contraste com a situação anterior. Durante a Guerra Fria os EUA se proclamavam como *defensores da liberdade* perante o comunismo e possuíam metas bem definidas: derrotar o comunismo irradiado pela URSS e liberalizar a economia mundial. Ambas, de certa forma, foram alcançadas, o que deu aos EUA uma posição muito vantajosa no sistema internacional.

O desaparecimento do paradigma da bipolaridade criou justamente uma demanda pela redefinição dos interesses nacionais, desafios e ameaças a enfrentar. Neste cenário, desaparece o *outro* que encarnava a negação do modo de vida norte-americano e justificava a

[254] Os conceitos de *hard power* e *soft power* são definidos por Nye. Respectivamente, o primeiro representa as formas de exercício do poder da maneira tradicional, através do uso da força, da sanção e da indução. O segundo se refere à capacidade de atrair e cooptar aliados para alcançar determinados interesses. No plano prático a noção de *hard power* simbolizaria a dimensão de poder econômico e militar, enquanto que a de *soft power* representaria a força das idéias, da cultura e dos valores (NYE, 2002).

necessidade de uma postura nacional coesa e militante (AYERBE, 2005a). Na ausência deste elemento ordenador, o grande problema estratégico para os EUA tornou-se como diferenciar em quais cenários e situações precisaria agir para manter e expandir seu poder, recriando e atualizando guias de ação para sustentar o ativismo (BRZEZINSKI, 1992). A partir desse momento, iniciou-se um debate acerca da redefinição dos interesses nacionais norte-americanos.

Este debate foi polarizado, de acordo com Ayerbe, por *otimistas* e *pessimistas* (AYERBE, 2003). Os otimistas eram representados, dentre outros, por Fukuyama e o paradigma do *Fim da História*, e os pessimistas, por Huntington e o *Choque de Civilizações*.

Segundo Fukuyama, após as derrotas do nazi-fascismo e do comunismo, o capitalismo não enfrentaria mais inimigos de caráter sistêmico, legitimando, dessa forma, a promoção da universalização dos elementos fundantes e típicos da civilização ocidental. Huntington, por sua vez, firma sua argumentação na idéia de conflitos culturais intercivilizacionais, a qual levaria e recomendaria uma atuação menos incisiva dos EUA no cenário internacional, mormente, no que se relaciona com intervenções fora das fronteiras da chamada civilização ocidental.

As concepções de Fukuyama se apoiaram na utilização da noção de *história* como sinônimo de progresso. A partir disso, trabalha com a linearidade do tempo (o que possibilita elaborar um projeto teleológico), com a idéia de que a civilização ocidental seria superior, e com objetivos humanos: a satisfação das necessidades básicas e a busca do reconhecimento seja ele econômico, estético, político, religioso, etc. Essa busca por reconhecimento só é *permitida* e *pacífica*, de acordo com sua argumentação, na sociedade de mercado[255], tendo em vista que, conforme Fukuyama, no Estado socialista não há a possibilidade da ascensão social e do reconhecimento.

Na realidade, segundo ele, a democracia liberal foi proclamada como o agente do fim da história, pois os conflitos ideológicos seriam substituídos pela razão democrática, uma vez que as sociedades que antes desafiavam esse modelo estariam aderindo gradual e voluntariamente a esse regime. Quando o processo estivesse completo, todas as sociedades compartilhariam dos mesmos ideais e valores, e não haveria mais conflitos ou oposições de interesses no sistema. No momento em que esse processo se concretizasse a sociedade internacional estaria finalmente consolidada (FUKUYAMA, 1989).

---

[255] A sociedade de mercado preveria tanto a democracia política quanto a democracia econômica (AYERBE, 2003).

Huntington, por sua vez, tinha sua preocupação nos interesses norte-americanos[256]. De acordo com sua análise, os EUA estariam sofrendo um processo de declínio de sua hegemonia. Huntington partiu da premissa de que quando uma civilização está em decadência, como era o caso da ocidental de acordo com ele, um Estado deve tornar-se ou assumir-se como *Estado universal*. Os EUA seriam, portanto, o Estado universal da civilização ocidental. Contudo, segundo Huntington, a postura impositiva apresentada pelos norte-americanos quanto à defesa dos valores ocidentais, como supostamente universais, já era um indício da decadência e um fator estratégico contraproducente a longo prazo (HUNTINGTON, 1997).

O autor, a fim de defender o não envolvimento norte-americano em questões globais naquele momento, afirmava que os EUA não tinham identidade própria, pois sempre haviam se definido na alteridade, e o fim da Guerra Fria teria feito com que esse elemento claro de alteridade desaparecesse, o que dificultaria a definição dos interesses norte-americanos. Devido à ausência desse inimigo sistêmico não teria mais sentido uma atuação global por parte dos EUA. Tentativas de universalização da civilização ocidental e seus valores seriam, efetivamente, contraproducentes na visão do autor (HUNTINGTON, 1997).

Poderá ser visto que o governo Clinton, presidente dos EUA durante a Conferência de Viena, elaborou sua política externa, de certa forma, em certa consonância com a linha de pensamento de Fukuyama, isto é, a partir da promoção dos valores ocidentais – como a democracia, o livre mercado e os direitos humanos – perante Estados não-ocidentais e da universalização do capitalismo liberal (AYERBE, 2005b). A Conferência de Viena, na qual os EUA atuaram fortemente pela universalidade dos direitos humanos, por sua vinculação à democracia e ao desenvolvimento, bem como pelo estabelecimento do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, atesta e demonstra o vínculo, no início não totalmente retórico, entre as idéias de universalização de valores de Fukuyama e a política externa em direitos humanos do governo Clinton.

4.2 H. Bush e os direitos humanos

[256] Neste momento (1992), Huntington expôs suas idéias em um artigo que se tornou muito difundido. Este artigo tenta identificar os mais importantes interesses estratégicos norte-americanos neste mundo, que para Huntington seriam: 1) preservar a posição dos Estados Unidos como a primeira potência global; 2) evitar o surgimento de um novo poder político-militar hegemônico; 3) proteger os reais interesses econômicos norte-americanos no Terceiro mundo (HUNTINGTON, 1992).

Depois de expor muito brevemente os grandes debates acerca dos rumos da atuação dos EUA no sistema internacional pós-Guerra Fria, faz-se necessário, para melhor entender os posicionamentos norte-americanos na Conferência de Viena, compreender de que maneira o tema dos direitos humanos foram tratados pelo governo Clinton (presidente na época da Conferência), especificamente em seu primeiro ano de mandato. Para tal, torna-se praticamente obrigatório analisar, ainda que não exaustivamente, o governo de H. Bush, antecessor de Clinton, e seus antecedentes, tendo em vista que Clinton se elegeu e estruturou, em grande parte retoricamente, sua política externa em direitos humanos em contraposição à de H. Bush.

Ishay afirma que o excepcionalismo norte-americano, por meio do qual os EUA se colocam como grandes e históricos defensores dos direitos humanos (focados majoritariamente nos direitos civis e políticos), não foi suficiente para introduzi-los na política externa norte-americana dos anos cinqüenta até meados dos anos setenta. As poucas iniciativas nesse sentido eram impostas pelo Congresso aos presidentes. Foi também o Congresso, no período Nixon, segundo a autora, responsável, em 1974, pela virada no sentido da institucionalização dos direitos humanos na política externa norte-americana. Essa introdução se deu por meio da negação de ajuda externa a países violadores de direitos humanos[257]. Essa afirmação institucional dos direitos humanos dentro da política externa dos EUA se consolidou com a retórica da campanha presidencial de Carter[258] e seus dois primeiros anos de mandato principalmente (ISHAY, 2004). Além dessa vinculação entre direitos humanos e ajuda externa, a atenção da política externa dos EUA para os direitos humanos cresceu a partir do meio dos anos setenta devido não só aos Acordos de Helsinque, de 1975, e da entrada em vigor dos Pactos da ONU, em 1976, como visto no primeiro capítulo, mas também decorreu da criação do *Bureau of Human Rights and Humanitarian*

[257] A partir do meio da década de setenta, o Congresso norte-americano começou a exigir do Executivo a vinculação das ajudas externas em matéria de segurança (e posteriormente econômica) aos padrões internacionais de direitos humanos. Até então, o Executivo se valia do caráter vago das normas para driblar as exigências em matéria de direitos humanos. Por isso, a partir desse momento, a fim de evitar que isto continuasse ocorrendo, o Congresso norte-americano especificou o conteúdo das referidas leis. A partir desse momento, não só o Congresso, mas também várias administrações começaram a manipular a política de ajudas externas com o intuito de refletir suas preocupações com direitos humanos (FORSYTHE, 2000).

[258] Warren Christopher, que havia trabalhado no Departamento de Estado da gestão de Carter e naquele momento era Secretário de Estado de Clinton, afirmou em seu discurso na Conferência de Viena: "President Carter will be remembered as the first American President to put human rights on the international agenda. He has helped to lift the lives of people in every part of the world." (CHRISTOPHER, 1993: p.1).

Affairs (agora chamado de *Bureau of Democracy, Human Rights and, Labor*) por Carter (DONNELLY; LIANG-FENTON, 2004).

De acordo com Donnelly, a difusão dos direitos humanos a partir da decisão de Carter de inseri-los como explícita prioridade da política externa foi vital para dar vazão à identificação original da autoimagem norte-americana com os direitos humanos (DONNELLY, 2000). A partir daí os direitos humanos passaram a ser uma obrigatoriedade retórica[259] no discurso de todos os presidentes dos EUA: "Since the Nixon-Kissinger era, and goaded by Congress, every US President has rhetorically endorsed human rights as part of his foreign policy agenda." (FORSYTHE, 1995: p.112).

Apesar de ter havido uma série de inconsistências e decisões contraditórias aos direitos humanos, especialmente no combate ao comunismo, o governo Carter (1977-1980), além de sua grande força retórica, começou, devido à pressão do Congresso, a considerar os critérios de direitos humanos para fornecimento de ajuda externa a outros países. Com isso, apesar do contraste entre os relatórios de violações de direitos humanos e as iniciativas norte-americanas para lidar com tais violações, o governo de Carter serviu para diminuir o ceticismo de profissionais da política externa em relação a preocupações acerca de direitos humanos (LIANG-FENTON, 2004).

Forsythe argumenta, tal como Apodaca (2006), que desde os anos setenta, os EUA, principalmente o Congresso, têm ligado e condicionado, em várias ocasiões, a assistência econômica e militar e até a ajuda externa efetiva a outros países ao respeito aos direitos humanos. Porém, segundo ele, a análise da política externa dos EUA mostra que nem sempre a relação entre ajuda econômica e direitos humanos consegue ser firmemente mantida, não só por motivos estratégicos dos governos, mas também pela dificuldade de justificar internamente uma política puramente altruísta. "It is frequently difficult to sell a purely altruistic foreign policy to many taxpayers at home, who demand or expect some expedient return." (FORSYTHE, 2000: p. 16).

O governo Reagan (1981-1988), embora permeado por um elemento fortemente moral, submeteu os direitos humanos na sua política externa à lógica de proteção dos EUA e de seus aliados ante o desafio soviético. Aos direitos humanos, na maioria das vezes, restou a dupla padronização, isto é, a escolha entre punição e tolerância diante de violações de direitos humanos condicionada pelo alinhamento ou não aos EUA e ao bloco capitalista. No segundo

[259] Segundo Forsythe, desde Nixon os governos norte-americanos perceberam que uma retórica realista encontra pouco apoio interno. Por isso, começaram a utilizar o discurso dos direitos humanos retoricamente no sentido de avançar os direitos humanos internacionais como parte de uma dimensão moral da política externa norte-americana (FORSYTHE, 2000).

mandato, devido à pressão interna[260] e do Congresso, o governo Reagan concedeu um pouco mais de atenção aos direitos humanos, inclusive ratificando a Convenção contra o Genocídio em 1989. Entretanto, de acordo com Forsythe, nesse momento assemelhou-se, devido à inconsistência, ao governo Carter: "Each sought to advance human rights inconsistently, where major security and economic interests did not interfere. Each largely ignored some major human rights problems." (FORSYTHE, 1995: p.123).

Esta característica muitas vezes presente da política externa em direitos humanos norte-americana, qual seja, a de submeter os direitos humanos aos interesses econômicos ou estratégicos de segurança, deve ser ressaltada. Devido (não apenas) a esta característica é que se conformaram períodos de expectativa otimista em torno dos mandatos tanto de H. Bush quanto de Clinton, como será visto adiante, no sentido de uma ascensão dos direitos humanos dentro da formulação da política externa norte-americana.

Esse paradoxo da política externa em direitos humanos dos EUA, segundo Apodaca, não paralisa os debates. Ao contrário, de acordo com a autora, tal paradoxo, entendido por ela como a disputa entre atores e idéias, modelou a formulação da política externa em direitos humanos dos EUA desde os anos setenta (APODACA, 2006).

Feita essa breve reconstrução histórica da política externa em direitos humanos dos EUA, pode-se tratar, a partir deste momento, do governo H. Bush de maneira mais contextualizada.

H. Bush assumiu a presidência dos EUA em 1989 no contexto do fim da Guerra Fria e da dissolução da União Soviética (URSS) e, como pôde ser visto anteriormente, no contexto do desaparecimento do elemento da alteridade norte-americana, isto é, o momento de desaparecimento da representação do grande inimigo norte-americano. Além dos grandes debates sobre a situação norte-americana, já vistos acima, tal situação motivou um grande otimismo inicial em relação ao sistema internacional pós-Guerra Fria. Esperava-se, naquele imediato pós-Guerra Fria, a formação de grandes consensos globais via cooperação em torno dos chamados *temas sociais*, dentre os quais se incluem os direitos humanos. Esperava-se também a liderança dos EUA, historicamente colocada por eles mesmos, em relação à difusão dos direitos humanos no sistema internacional: "[…] the changing nature of world affairs from interstate relations toward global governance may mean that the US, precisely because

[260] Segundo Apodaca, a partir dos anos oitenta, a sociedade civil norte-americana, por meio das ONGs, começou a influenciar a formulação e a execução da política externa de direitos humanos dos EUA, situação que se fortaleceu com o fim da Guerra Fria (APODACA, 2006).

of American exceptionalism, is better positioned for leadership on human rights, should it choose to exercise that leadership." (FORSYTHE, 1995: p.111).

O otimismo não se fez apenas no cenário internacional, como observado nos capítulos anteriores. Internamente nos EUA, principalmente entre os acadêmicos e os ativistas de direitos humanos, criou-se uma grande expectativa em torno do governo de H. Bush e da possível ascensão dos direitos humanos na política externa norte-americana. A esperança decorria da percepção de liberação da temática dos direitos humanos da disputa ideológica entre capitalistas e socialistas, a qual permeou grande parte da política externa norte-americana, condicionando e submetendo diversas vezes os direitos humanos a interesses de outras ordens.

O governo de H. Bush criou tal expectativa não apenas pelo momento externo trazido pelo fim da Guerra Fria, mas também pela esperança de que a administração iria colher os frutos de duas décadas de conflitos internos na política externa dos EUA para conformação de uma política autêntica de direitos humanos, assim como os frutos do processo de institucionalização dos direitos humanos iniciado nos anos setenta, pela primeira vez sem o condicionante da Guerra Fria (MERTUS, 2005).

Ao contrário disso, a administração representou, a despeito do uso da linguagem dos direitos humanos, um revés no reconhecimento dos direitos humanos que colocou, segundo Apodaca, os EUA no caminho das violações por toda a década de noventa.

> With the collapse of the Soviet Union, and the United States' apparent victory over communism, human rights and democracy seemed assured. The end of the Cold War brought a new hope for peace and prosperity. Expectations were high. The erratic and vacillating progress in U.S. human rights policy in the previous administrations, advanced through different yet all equally defining paradoxes, led human rights activists, scholars, and policy makers to believe that human rights would now be put at the center of U.S. foreign policy initiatives. The paradoxes that were present in previous administrations, and that appeared to have been able to shape a tangible human rights policy, were now in a position to bear fruit. But this sense of euphoria was short-lived. Administration would bring a reversal of fortune in the recognition of the importance of human rights in U.S. foreign policy. For the hungry and violated, the "new world order" was similar to the Cold War era. George H. W. Bush actually put the United States on a path toward more human rights violations. And, the Bush Sr. Administration refused to recognize the growing humanitarian crises around the world. In the overly cautious words of the president, surrendering U.S. foreign policy to human rights considerations "wouldn't be prudent" (APODACA, 2006: p. xvii-xviii).

Apodaca chama a atenção para o conservadorismo cuidadoso de H. Bush na conformação de seu projeto de *Nova Ordem Mundial*, por meio do qual pretenderia manter o

status quo do momento unipolar norte-americano (APODACA, 2006). Nesse sentido, H. Bush também buscou manter o *status quo* institucional interno para apenas, lenta e cautelosamente, implementar mudanças e alcançar ganhos modestos com baixos custos, evitando assim, desgastes[261] (PECEQUILO, 2001).

Na realidade, o governo H. Bush não aproveitou, conforme queriam os defensores dos direitos humanos, toda a potencialidade das condições históricas e institucionais, tanto internas quanto externas, para a colocação e a ascensão consolidada dos direitos humanos como parâmetro de política externa norte-americana. Em vez disso, a administração H. Bush, a despeito de uma certa disposição do Congresso em redefinir a política externa, optou por manter relações estreitas com países independentemente do comportamento desses atores em relação aos direitos humanos[262]. Com isso, tais direitos deixaram de se assentar no âmbito da moralidade e permaneceram majoritariamente na esfera das escolhas políticas estratégicas.

> With the end of the Cold War and the United States' victory over the Soviet Union, conditions were finally in place for the implementation of a consistent and coherent U.S. human rights policy. […] Indeed, Bush Sr. had the opportunity and the goodwill of Congress to redefine U.S. foreign policy. Yet, Bush would soon drop the concept or vision of the new world order, and, more importantly, his actions would belie hopes of a moral foreign policy that could further human rights. […] Bush mismanaged the opportunity to redirect America's foreign policy toward human rights concerns due to his renowned lack of vision and his desire to remain convivial with foreign nations regardless of their human rights record. […] For the Bush Administration, without a moral commitment to human rights, human rights became just another policy choice, which could easily be bargained away when it proved politically expedient or convenient to do so (APODACA, 2006: p. 134-135).

Pode-se dizer que o governo H. Bush marcou em matéria de direitos humanos pela sua *indiferença*. Tal característica pode ser atribuída a essa gestão devido ao caráter pragmático de sua visão sobre os direitos humanos. Não se pode dizer que a administração era contrária ou desfavorável aos direitos humanos[263]. Na verdade, o foco da política externa se centrava

---

[261] Por outro lado, quando uma ação se fazia necessária, ele a apoiava de maneira assertiva, tal como ocorreu na Guerra do Golfo no Iraque, em 1991.

[262] Segundo Apodaca, H. Bush gozava de um bom relacionamento com o Congresso da época não apenas por representar a saída de Reagan, que havia protagonizado grandes embates com o Congresso, mas também pelo caráter personalista de seu relacionamento com os congressistas: "Bush Sr. preferred personal contact with congressional members and often invited groups of congressional members to the White House to discuss policy issues." (APODACA, 2006: p. 117). Além disso, segundo a autora, não havia grandes batalhas internas no governo de H. Bush, pelo fato de seus assessores terem temperamentos e escolhas ideológicas parecidas com os do presidente.

[263] "President Bush Sr. was not necessarily critical of human rights as long as they did not prove awkward or inconvenient. Despite this mixed record on human rights, the Bush Sr. Administration did support the Senate's 1992 ratification of the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights." (APODACA,

nos interesses estratégicos norte-americanos e na análise dos custos e dos riscos de ações externas, ou seja, se uma ação externa em direitos humanos apresentasse nenhum ou baixos custos financeiros e políticos ela poderia ser implementada. Caso contrário, se ela apresentasse altos custos ou desgastes políticos relevantes, ela era ignorada. Pode-se dizer que o governo de H. Bush pautava sua relação com outros Estados a partir da lógica dos interesses vitais (estratégicos) norte-americanos e não nas condições de direitos humanos observadas nos países. Além disso, a indiferença de H. Bush em relação aos direitos humanos também decorria, como já dito, de sua opção por uma relação com o Congresso mais personalista. Com isso, não havia parâmetros constantes, como se esperava que fossem os direitos humanos, na sua política externa, senão a persecução e a consecução da Nova Ordem Mundial a partir dos interesses norte-americanos.

> During the Bush Sr. years, human rights objectives were neither the "heart" of U.S. foreign policy as was said to be the case with the Carter Administration, nor entirely manipulated and usurped as had happened during the Reagan Administration. Bush Sr.'s human rights policy was much less moralistic and more pragmatic, yielding to realism and post-Cold War power politics. In general, the Bush Sr. Administration was inclined to support human rights, but only when the policy was thought to be cost free. Still, this attitude prompted him to frequently ignore human rights. Bush's neglect of human rights can in part be explained by his preference for personal diplomacy. Bush's leadership style rested on the use of personal, or rolodex, diplomacy. As such, the raising of sensitive or embarrassing issues, like human rights conditions, particularly when they are believed not to be imperative to U.S. national interest, was to be avoided. A country may have been vital to the United States, but its human rights conditions were not (APODACA, 2006: p. 118).

Na realidade, o governo H. Bush, em comparação aos seus antecessores (Carter e Reagan) possuía um caráter menos moralista em matéria de política externa e uma versão menos enraizada de excepcionalismo, que dava maiores condições de ele se despreocupar inclusive com relação a uma retórica dos direitos humanos na política externa comprometida e coerente:

> Bush on international human rights was much less moralistic than either Carter or Reagan. His version of American exceptionalism was more perfunctory, using the standard appeals to American greatness in public speeches, but perhaps believing the words somewhat less as befitting one with extensive experience in foreign affairs (FORSYTHE, 1995: p.124-125).

2006: p. 133). Reagan ratificou a convenção contra o genocídio em 1989 e H. Bush ratificou o Pacto dos Direitos Civis e Políticos em 1992. Porém, ambas as adesões foram condicionadas por uma série de reservas e declarações de natureza restritiva por parte do Senado norte-americano, conduzindo a contestação ao documento ao ponto de praticamente livrar o país de qualquer obrigação legal.

O argumento de Apodaca em relação à atenção dada pelo governo H. Bush aos direitos humanos não se coloca no nível do antagonismo a esses direitos, mas sim, tal como colocado aqui, na indiferença da administração em relação a eles:

> Challenged with the eruption of new human rights crises, George H. W. Bush was neither sympathetic nor antagonistic toward the concept of human rights. Human rights were of little significance in Bush's primary goal of defending the international status quo and maintaining global stability. If the costs of supporting a human rights agenda were small, Bush could be an active proponent. But if there were possible political costs for supporting human rights or if human rights competed with other interests, the Bush Administration would then simply ignore the violations (APODACA, 2006: p. 114).

Forsythe também se coloca da mesma maneira em relação à indiferença da administração H. Bush quanto à introdução dos direitos humanos na política externa norte-americana. Quanto à dupla padronização ou à inconsistência de sua política externa de direitos humanos, o governo H. Bush se aproximava de certa maneira de seus antecessores. Segundo Mertus, essa dupla padronização presente na política externa dos EUA, ou seja, um padrão para o resto dos países, e outro para os EUA, decorre da presença dessa concepção nos próprios formuladores de política externa, ditos favoráveis aos direitos humanos[264].

Segundo Mertus, os defensores dos direitos humanos dentro do governo norte-americano têm sido há muito tempo criticados pelo espectro político dos EUA devido ao universalismo que os caracterizam. De acordo com a autora, o problema é que eles não são suficientemente universalistas, ou seja, muitos indivíduos de dentro do governo norte-americano se consideram como defensores dos direitos humanos e expressam uma crença universalista, no entanto, o que apresentam no nível político e operacional tende muito mais ao particularismo. Esse particularismo, conforme Mertus, decorre, mais uma vez, da crença no excepcionalismo norte-americano e em sua suposta missão civilizatória para com o mundo. Isso acaba por se refletir em um comportamento que exige externamente um universalismo e, para consigo mesmo uma valorização da soberania.

> In practice, they are not universalists, but exhibit demonstrably particularist behavior in carving out exceptions for their own actions based on a belief in the United States' special mission in the world. Through its self-perception as the morally and ideologically superior state, the United States advocates human rights for the world and state sovereignty for itself (MERTUS, 2005: p. 9-10).

[264] Mertus afirma que os formuladores da política externa dos EUA deturpam a noção de direitos humanos, não levando em conta seus princípios básicos (igualdade, dignidade e moralidade), e os convertendo aos valores norte-americanos projetados e aplicados aos outros, em consonância com os interesses nacionais dos EUA. Com isso, eles desvalorizam a natureza central do conceito de direitos humanos (MERTUS, 2005).

A peculiaridade do governo H. Bush, nesse sentido, estava justamente no fato de ele não possuir ao menos uma retórica de direitos humanos consistente.

> His record on international human rights was similar to his predecessors in terms of its inconsistency (the first Reagan Adminstration excepted), but different in terms of lack of lofty rhetoric. Bush did speak of a 'New World Order', in which human rights would figure prominently. But like Reagan's democracy speech in Britain, Bush's new world order speech at the UN was devoid of specific follow-up and had no lasting importance. It did not prove to be a real guideline for either foreign policy or human rights and nothing was later substituted for it. (FORSYTHE, 1995: p.126).

A negligência ou indiferença dessa administração em relação à inclusão dos direitos humanos na política externa norte-americana deve-se também ao histórico não comprometimento dos EUA, decorrente também do excepcionalismo norte-americano e do enraizamento da noção de soberania, com relação às normas e aos padrões internacionais de direitos humanos. Esse descomprometimento acaba irremediavelmente dando maior margem de manobra aos EUA e a seus presidentes na condução de suas políticas externas, uma vez que elas são pouco constrangidas e restringidas pelos pactos e convenções regionais e globais de direitos humanos.

> […] it is well to recall that the US is not seriously restricted in its foreign policy on human rights by regional and global human rights treaties. The US position is quite different from the West European democracies who are subject to authoritative review by the European Court of Human Rights and European Court of Justice, and who have accepted the review mechanisms of various UN human rights conventions. The US, by comparison, is either not a party to the human rights treaty in question, or has freed itself from most monitoring mechanisms in one way or another. The US is not subject to the jurisdiction of any human rights tribunal. Thus any US President has considerable leeway to initiate human rights measures in foreign policy. (FORSYTHE, 1995: p.117).

Conforme Donnelly, os EUA vêem uma grande tensão entre soberania e normas internacionais de direitos humanos. Não somente nas questões de direitos humanos, mas em muitas outras os EUA são relutantes em aceitar a idéia de que eles devem colocar suas práticas divergentes em conformidade com as normas internacionais[265] (DONNELLY, 2000).

---

[265] Segundo Fonseca, o excepcionalismo é uma autopercepção norte-americana de base religiosa remota nos mitos puritanos da época da colonização, os quais alimentaram a percepção dos EUA como um país a ter uma "missão" especial. Com a revolução de independência e a elaboração da Constituição norte-americana, segundo o autor, o excepcionalismo passou a se fundamentar também em valores e conceitos, tais como os direitos humanos e a democracia. Dessa maneira, esse *sentimento* de excepcionalismo passou a legitimar as pretensões civilizatórias dos EUA de condução e difusão desses valores para o restante do mundo. Em termos jurídico-políticos, o excepcionalismo se manifesta, por exemplo, na super-valorização da Constituição norte-americana diante de documentos internacionais, inclusive de direitos humanos, justificando, assim, a não adesão ou ratificação dos EUA a pactos internacionais de direitos humanos. Nas palavras de Fonseca: "O conceito de "excepcionalismo" é o principal determinante da identidade nacional norte-americana tal como expressa em

A indiferença da administração H. Bush pode ser vista a partir de vários ângulos. A política de ajuda externa, por exemplo, não envolveu promoção ativa dos direitos humanos, posto que essa vinculação, a partir da visão do governo, poderia condicionar uma série de outros interesses econômicos e estratégicos dos EUA em seu relacionamento com outros países.

A relação dos EUA com a China no período também demonstra o caráter estratégico da política externa de H. Bush e a submissão indiferente dos direitos humanos a outros interesses. O relacionamento dos EUA, durante o governo de H. Bush, com a China manteve-se pragmático mesmo depois do Massacre da Praça da Paz Celestial. O argumento do presidente era que os EUA mantinham relações econômicas muito importantes com a China e que a aplicação de sanções econômicas aos chineses, como a retirada do *status* de Nação Mais Favorecida (como queriam os democratas), seria contraproducente para a própria economia norte-americana. Com isso, apesar de alguns discursos condenando os abusos de direitos humanos levados a cabo pelo governo chinês, o governo H. Bush apenas pôs em prática pequenas sanções militares (e não econômicas ou diplomáticas). Segundo Apodaca, em consonância com o estilo de política externa de H. Bush, "Since the United States had important economic and security interests in China, human rights were subordinated to those "larger" concerns." (APODACA, 2006: p. 123).

Outro exemplo da indiferença da gestão aos direitos humanos é o caso da Somália. Somente depois de muita pressão interna e externa e depois de praticamente dois anos de conflito genocida, os EUA tomaram uma atitude em relação à guerra civil da Somália e enviaram cerca de 28 mil soldados para o país em dezembro de 1992. Por isso, o desenvolvimento da operação ficou por conta do governo Clinton. H. Bush optou por não atuar na Iugoslávia, a despeito de todas as violações de direitos humanos lá cometidas e conhecidas[266].

Enfim, a despeito do contexto e da expectativa otimista, tanto interna quanto internacional, o governo H. Bush teve uma tendência mais reativa do que ativa em sua política externa de direitos humanos, principalmente em relação à aplicação de padrões internacionais diante das crises internacionais.

---

política externa. Nesse sentido, ele pode importar tanto quanto os interesses materiais que porventura conduzam o país a essa ou àquela posição." (FONSECA, 2007: p. 156).

[266] Esse tipo de postura norte-americana acabou por alimentar uma histórica contradição, de acordo com Donnelly, entre a auto-imagem dos EUA e sua relação com a Carta International dos Direitos Humanos: "Although the United States pictures itself as a leader for human rights in the world, it has long manifested as uneasy relationship with the International Bill of Rights […]" (FORSYTHE, 2000: p. 27).

4.3 Clinton e a Conferência de Viena

Os EUA se encontravam nas eleições de 1992 com duas grandes dimensões a serem resolvidas: as dificuldades estratégicas, militares e econômicas externas, evidenciadas pelo *over extension*; e as crises e recessões política e econômica internas, provocadas pela apatia da sociedade norte-americana e por seus governantes ao envidarem, naqueles anos, seus esforços mais em direção à política internacional do que à política doméstica.

O partido democrata construiu seu discurso justamente nesse sentido, com grande ênfase no âmbito doméstico, a despeito do internacional. A retórica de Clinton se pautava na recuperação das raízes do poder norte-americano. Além disso, enfatizava a recuperação material e moral dos EUA (PECEQUILO, 2001).

Apesar do foco declarado da campanha democrata no âmbito interno, em relação à política externa, o discurso de Clinton se assentava na manutenção da liderança econômica. Nesse ponto pode-se enxergar a dimensão renovacionista da política externa de Clinton na medida em que ela se pautou, desde o início, no poder do *soft power* para a manutenção do *status* norte-americano de potência hegemônica.

O início do mandato foi marcado pelo chamado *multilateralismo assertivo*. Segundo Pecequilo, "Nesse padrão, os Estados Unidos abdicariam de sua proeminência, dividindo custos e responsabilidades no sistema, prevendo-se um desengajamento gradual" (PECEQUILO, 2001: p. 66). O governo Clinton argumentava que os EUA não estavam abdicando de sua condição proeminente, mas apenas reformulando o conteúdo de sua liderança internacional.

Segundo Tokatlian:

> [...] o multilateralismo jamais foi um substituto da própria política dos Estados Unidos em sua frente externa. No máximo foi um complemento parcial ou circunstancial de acordo com certas áreas temáticas e determinadas conjunturas (TOKATLIAN, 2007: p. 61).

O governo Clinton iniciou sua atuação internacional por meio da introdução de temas sociais na agenda, dentre eles, os *direitos humanos*, o meio ambiente e a proteção da democracia em Estados que passavam por crises. Nesse período havia uma impressão de que

os EUA estariam elaborando um processo de isolamento, fortalecido pela demora[267] norte-americana em intervir nas crises da ex-Iugoslávia e do Haiti. Apesar da referida demora, as intervenções nos dois casos ocorreram pós-Conferência de Viena, respectivamente, em 1994 e em 1995. Ambas foram realizadas em nome de objetivos humanitários e políticos para restaurar a paz e a democracia. Os EUA, ainda no governo H. Bush, como já explicitado, já haviam levado a cabo uma intervenção na Somália, em 1992.

Nesse contexto e quase como uma resposta às acusações de isolacionismo, em 1993, o governo Clinton elaborou a sua Estratégia de Segurança Nacional. Tendo recebido o nome de "Engajamento e Expansão" definiu uma série de prioridades, dentre elas: a disseminação das livres democracias e dos mercados, a manutenção da liderança no sistema para sua estabilidade e segurança, a continuidade das alianças políticas e militares para prevenção ao surgimento de qualquer hegemonia regional competitiva, utilizando a cooperação para promover a contenção, buscando a disseminação acelerada e generalizada dos valores norte-americanos (PECEQUILO, 2005). Pode-se observar que todas as prioridades possuíam, direta ou indiretamente, relação com a questão dos valores norte-americanos, sintetizados nas noções de democracia e direitos humanos. Além disso, a partir da estratégia de "Engajamento e Expansão", pode-se compreender, por exemplo, porque concomitantemente (e paradoxalmente) os EUA condenaram o relativismo chinês em relação aos direitos humanos na Conferência de Viena, mas continuaram e incrementaram suas relações econômicas com a China a despeito de suas conhecidas violações.

Pode-se perceber que Clinton procedeu tanto levando em conta o multilateralismo e a cooperação, como a defesa e a satisfação dos interesses nacionais norte-americanos. Esta estratégia se coaduna à noção de *soft power*, de Nye, na época Sub-Secretário de Defesa de Clinton, o qual acreditava na manutenção da hegemonia dos EUA por meios indiretos de exercício de poder, isto é, a cooptação em detrimento da coação (NYE, 2002). A partir disso, torna-se compreensível porque, a despeito de sua campanha e de sua retórica, os direitos humanos permaneceram sujeitos a outros interesses (principalmente econômicos) no governo Clinton.

---

[267] O argumento de Forsythe consiste na demonstração da complexidade e diversidade de opiniões dos mais diferentes atores da sociedade norte-americana acerca de uma ação externa dos EUA em nome dos direitos humanos. Na verdade, segundo ele, é devido a essa complexidade que se pode explicar a manutenção histórica da pauta dos direitos humanos na política externa norte-americana e, simultaneamente, o pragmatismo e a prudência da sociedade norte-americana em relação aos custos de uma cruzada internacional em nome dos direitos humanos. Para Forsythe, esta complexidade interna dos EUA ajuda muito a explicar a hesitação do governo Clinton em momentos de necessidade de ações mais efetivas em defesa dos direitos humanos em outros países (FORSYTHE, 2000).

Em seus dois mandatos (1993-2000), Clinton apoiou sua plataforma política na recuperação da economia e da sociedade, tendo como fundamento a retomada da liderança econômica internacional. Além disso, os EUA buscaram exercer sua liderança e impor seu ativismo na construção da ordem, o que gerou a grande estratégia do Engajamento e Expansão, por meio da cooperação e a ampliação da relevância de temas econômicos, humanitários e sociais, como os direitos humanos. Sem abdicar do *hard power*, esta visão privilegiava o multilateralismo e o *soft power*, também se orientando pela "*política de engajamento seletivo*" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2001).

Deve-se ter em conta que esse posicionamento norte-americano do período Clinton não excluiu uma atuação mais impositiva por parte dos EUA. O governo Clinton se utilizou de um discurso humanitário e de valores, como direitos humanos, para legitimar intervenções, por exemplo. Porém, como já dito, isso não pode ser visto como mera instrumentalização casual, posto que a introdução do tema dos direitos humanos na agenda internacional faz parte de uma estratégia de longo prazo dos EUA, iniciada nos anos setenta[268], que ganhou concretude só no início do governo Clinton (ISHAY, 2004).

Segundo Donnelly, esta maturação decorre justamente do que se argumentou acima, isto é, do final da Guerra Fria e do desaparecimento do comunismo enquanto inimigo sistêmico. Donnelly sintetiza o argumento com essas palavras: "O declínio de ameaças sérias à segurança que acompanhou o fim da Guerra Fria levou à crescente proeminência dos direitos humanos internacionais na política externa norte-americana nos anos noventa" (DONNELLY, 2003: p. 334).

Segundo Fox, os direitos humanos "ganharam" um grande paradoxo à medida que se tornaram essencial na agenda de política externa dos EUA, não por princípios humanitários, mas sim por uma estratégia deliberada de garantia e proteção ao interesse nacional (FOX, 2001).

Deve-se enxergar essa ambivalência, quando se analisa os EUA, não de maneira simplista, como mera estratégia maquiavélica repentina. A ascensão do tema dos direitos humanos na agenda internacional deve ser entendida de forma um pouco mais elaborada, como um processo histórico, obviamente, direcionado pelos EUA.

---

[268] A ênfase nos direitos humanos se iniciou até antes do Congresso de Nixon e da presidência de Carter. Na presidência de Gerald Ford (1974-1977) os direitos humanos apareceram como forma de combater moralmente o discurso comunista, o qual se valia principalmente de argumentos morais para criticar o capitalismo. Tal estratégia de Ford inverteu as críticas de caráter moral ao capitalismo. Com isso, Fox argumenta que a ascensão da pauta direitos humanos na agenda internacional se deve muito mais a uma estratégia norte-americana de se defender de ataques ao seu próprio modelo, do que a uma aspiração fraterna e humanista (FOX, 2001).

O início desse processo ocorreu nos anos setenta, foi a partir daí que os EUA começaram a colocar o tema dos direitos humanos na agenda internacional por meio de institucionalização efetiva do tema. A maturação dessa institucionalização ocorreu no início da década de noventa, mais precisamente em 1993 e 1994, início do mandato de Clinton, tendo em vista o não aproveitamento desse momento histórico por seu antecessor. Portanto, somente a partir do governo Clinton é que os EUA tiveram plenas condições de propagar o tema dos direitos humanos e usá-lo a seu favor.

> In the case of United States the general issue of human rights has become relatively firmly established in both the foreign policy process and in political consciousness, with significant elements of continuity in the period since the mid-1970's and with a rhetorical reassertion of the importance of human rights and democracy in the Clinton Administration's talk of the politics of democratic enlargement (HURRELL, 1999: p. 283).

Além disso, o governo Clinton se comprometeu, se aproveitando daquele otimismo do início do pós-Guerra Fria, observado no primeiro capítulo – em sua dimensão internacional – e no início do presente capítulo – em sua dimensão norte-americana, a refazer a função estabilizadora da ONU. Porém, esse processo ocorreu de modo que a ONU se tornasse funcional aos interesses dos EUA. A partir daí, a funcionalidade da ONU passou a ser a reconstrução daqueles Estados em crise, e os EUA, por sua vez, tornaram os temas sociais regimes internacionais consolidados. Dessa maneira, conseguiram enquadrar aqueles Estados em uma securitização legitimada pelo apelo de *universalidade* do tema dos direitos humanos e do multilateralismo.

O início do governo Clinton (época da realização da Conferência de Viena) ficou marcado por um otimismo em relação aos direitos humanos semelhante ao otimismo presente na gestão de Carter. Tal expectativa foi fortalecida pelas indicações de cargos realizadas pelo presidente. Clinton indicou para Secretário de Estado Warren Christopher (discursante e chefe da delegação dos EUA na Conferência de Viena), que chefiava o chamado *Inter-Agency Group on Human Rights and Foreign Assistance* durante o governo Carter, e John Shattuck (participante ativo na Conferência de Viena), então diretor da *American Civil Liberties Union* (ACLU) e vice-presidente e membro da diretoria da Anistia Internacional, para a chefia do então recém renomeado *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor* (DRL). Além disso, Clinton preencheu o segundo escalão do governo com pessoas reconhecidamente defensoras (inclusive ativistas) e simpatizantes de direitos humanos. Além disso, o Departamento de Estado se abriu à participação e às colocações das ONGs de direitos humanos. Nas palavras de Forsythe:

> Clinton promised to make at least democracy, if not the broader concept of human rights, a main issue in foreign policy. He named Warren Christopher as Secretary of State on the basis of his experience in the Carter Administration and John Shattuck as Assistant Secretary of State for Human Rights, partially on the basis of his work for the American Civil Liberties Union. Secretary of Defense Les Aspin supported more attention to democracy and humanitarian affairs in the Pentagon. A number of Clinton appointees had experience with private human rights groups (FORSYTHE, 1995: p. 126).

Segundo Dezalay e Garth, o governo Clinton se caracterizou de fato por uma abertura maior aos membros de organizações e instituições de direitos humanos, as quais, segundo os autores, tinham como um de seus principais objetivos denunciar violações de direitos humanos de modo que a temática ganhasse importância dentro da política externa de Clinton:

> With the arrival of the Clinton administration in 1992, in addition, there was much more circulation between the human rights community and the state. Human rights discourse by that time had moved from a combination of marginal soft law and mainly instrumental politics in the 1950s to a field characterized by many institutions and organizations competing to unmask human rights violations and to redefine human rights categories to make them relevant to emerging foreign policy issues central to Washington, DC, decision making. (DEZALAY; GARTH, 2006: p. 252).

O início do governo Clinton (contexto de preparação e realização da Conferência de Viena) ficou marcado, não acima da preponderância das questões econômicas domésticas, pela preocupação com a expansão entrelaçada de democracia e liberalização de mercados. Os direitos humanos foram vistos nesse momento, pelo governo Clinton, como interligados também a essa expansão na medida em que a democracia era colocada como concepção central aos direitos humanos. Além disso, acreditava-se na expansão dos direitos humanos como solução para vários conflitos étnicos e políticos. A partir dessas idéias, faz sentido a defesa da universalidade dos direitos humanos pelos EUA na Conferência de Viena e a defesa, a partir da ótica norte-americana, da interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, o chamado 3D.

Na verdade, essas concepções da política externa de Clinton refletiam, de acordo com Apodaca, um internacionalismo wilsoniano, isto é, uma visão que privilegia os direitos humanos, a democracia, o multilateralismo e o comércio aberto como elementos pacificadores do sistema internacional. O destaque dos direitos humanos no internacionalismo wilsoniano se dá pelo fato de que a partir deles os líderes governamentais têm que levar em conta, para sua permanência no poder, como tratam seus próprios cidadãos. E devido ao foco no comércio, os conflitos aparecem justamente como empecilhos à continuidade daquele (APODACA, 2006).

Com o passar do tempo, contudo, e com o aparecimento de grandes crises internacionais (já após a Conferência de Viena), Clinton começou focar explicitamente suas preocupações, primeiro, em questões econômicas domésticas e, depois, em questões tradicionais de segurança em detrimento de suas preocupações com direitos humanos, frustrando aquele otimismo inicial. Por isso, observa-se um movimento de retórica idealista de promoção dos direitos humanos para um aporte mais pragmático de política internacional, o qual manteve os direitos humanos submetidos a outros interesses.

Todo esse cenário tornou muito grande a frustração dos defensores de direitos humanos ao perceberem que as mudanças nos discursos de Clinton não correspondiam a mudanças nas práticas de política externa em direitos humanos, as quais, segundo Apodaca, terminaram se aproximando do governo anterior:

> The expectations of the human rights community were quite high, higher than during the Carter Administration even, not only because the Clinton Administration sought their counsel but also because of the institutionalization of human rights in foreign policy that had taken place during the Reagan Administration. However, the crushing of these expectations would be all the more painful for human rights advocates, as Clinton clearly would follow, in foreign policy practice if not in rhetoric, Bush Sr.'s unsatisfactory policies for human rights (APODACA, 2006: p. 138).

O paradoxo do governo Clinton, de acordo com Apodaca, se fez a partir do uso de sua retórica idealista e de seu simultâneo compromisso com os defensores de direitos humanos fazendo com que se criasse uma expectativa de uma política externa de cunho mais moral: "Campaigning for the presidency, Clinton reproached George Bush Sr. for his indifference to democracy and human rights in foreign policy considerations." (APODACA, 2006: p. xviii). Porém, a expectativa inicial de ascensão dos direitos humanos na política externa dos EUA foi frustrada.

Clinton privilegiou questões econômicas domésticas, expansão externa do comércio e a abertura de mercados externos em detrimento dos direitos humanos.

> Clinton's subsequent foreign policy decisions and his overall privileging of domestic economic issues, often to the detriment of human rights, soon dampened the rising expectations of the human rights community. Clinton's foreign policy was one that stressed trade expansion and the opening of foreign markets at the expense of human rights (APODACA, 2006: p. xviii).

O foco dado pelo governo Clinton na economia, majoritariamente na política interna, mas também na externa, é destacado em suas ações. Decorrência desse foco e da estreita relação entre democracia e direitos humanos para Clinton foi a reestruturação do antigo

Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs, que passou a se chamar *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. A atenção dispensada aos temas econômicos ainda permanecia dentro da lógica wilsoniana, uma vez que o governo Clinton associava abertura de mercados à expansão da democracia.

Essa disputa entre as questões de direitos humanos e de economia refletia uma disputa interna no governo Clinton. Enquanto os departamentos e agências governamentais de cunho mais econômico defendiam o foco na economia, o Departamento de Estado defendia uma agenda de direitos humanos:

> The economic agencies, the Department of Commerce, the Department of the Treasury, and the National Economic Council, supported the primacy of economic enlargement. But the State Department administrators (notably Christopher and Shattuck) and the U.S. representative to the United Nations (Madeleine Albright) argued for a strong human rights agenda. In fact, Christopher was not an enthusiast of enlargement at all. Christopher considered enlargement to be trade policy camouflaged as foreign policy (APODACA, 2006: p. 141).

Nessa disputa interna entre a agenda da economia e a agenda dos direitos humanos no governo Clinton, assistiu-se, inicialmente, até pela contraposição ao governo anterior, um impulso favorável à agenda de direitos humanos, que em certos momentos iniciais aproximou-se em importância da agenda econômica. Esse impulso inicial[269] ajudou a fomentar a participação mais incisiva de atores como Christopher e Shattuck na Conferência de Viena.

Por outro lado, o foco na economia doméstica, grande plataforma da campanha presidencial de Clinton, gerou outros efeitos para os direitos humanos e, conseqüentemente, para a atuação dos EUA na Conferência de Viena. Devido a esse foco, Clinton se concentrou nas questões internas. As responsabilidades de seus secretários de Estado e de Segurança passaram a ser "administrar" as questões externas, a menos que houvesse grandes crises humanitárias de impacto público, de modo a possibilitar que Clinton de fato se concentrasse na recuperação da economia doméstica. De acordo com Forsythe, "Clinton himself, a capable domestic politician and one not much given to sustained interest in foreign affairs, demonstrated no great personal passion on the issue of internationally recognized human rights." (FORSYTHE, 2000: p. 27).

---

[269] Segundo Forsythe: "Like Carter, Clinton showed an inclination toward international standards on human rights, promising to advance a number of human rights treaties pertaining to children, economic and social rights, and rights in the Western hemisphere under the American Convention on Human Rights." (FORSYTHE, 1995: p. 127).

Foi justamente a partir deste contexto de maior disputa entre a agenda econômica (principalmente interna) e a agenda de direitos humanos, impulsionada inicialmente, que se deu a atuação dos EUA na Conferência de Viena. Cabe lembrar, que o posicionamento da delegação norte-americana, chefiada por pessoas ligadas aos direitos humanos, também se pautou na plataforma de campanha do presidente Clinton, bem como em sua doutrina de política externa. Deve-se ressaltar novamente que essa doutrina incluía fortemente a difusão de valores norte-americanos e, como tais, os direitos humanos (em associação à democracia) tinham grande importância na formulação da política externa.

Demonstrando essa centralidade (relativa e inicial) dos direitos humanos na política externa do governo Clinton, Shattuck afirmou acerca da Conferência de Viena:

> At the opening plenary session, Secretary Christopher announced that the Administration will seek immediate ratification of the Convetion to Eliminate All Forms of Racial Discrimination, and will then take up other pending human rights treaties that have been allowed to languish for the last twelve years (SHATTUCK, 1993: p. 80).

Nas palavras do discurso de Christopher na abertura da Conferência:

> We strongly support the general goals of the other treaties that we have signed but not yet ratified. The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women; The American Convention on Human Rights; and The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: all of these will constitute important advances, and our Administration will turn to them as soon as the Senate has acted on the racism Convention. We also expect soon to pass implementing legislation on the Convention Against Torture in furtherance of the worldwide goal of eliminating torture by the year 2000. To us, these far-reaching documents are not parchment promises to be held up for propaganda effect, but solemn commitments to be enforced. (CHRISTOPHER, 1993: p. 6).

Em consonância, ao menos retórica, com os direitos humanos enquanto elemento central da política externa de Clinton, colocou-se que a Conferência de Viena seria guia para as ações externas norte-americanas[270]. Isso implicaria em uma atuação externa norteada pelos direitos humanos, ou seja, acima dos interesses econômicos e de segurança dos EUA. Tal norteamento pôde ser observado, a despeito de não ter sido seguido empiricamente, nas palavras de Shattuck:

> With the Vienna Conference behind us, how does the Clinton Administration plan to advance our agenda? To begin with, we will monitor and protest abuses of human rights wherever they occur—even if economic

[270] Christopher, em discurso no primeiro dia da Conferência, afirmou: "In the battle for democracy and human rights, words matter, but what we do matters much more. What all of our citizens and governments do in the days ahead will count far more than any discussions held or documents produced here." (CHRISTOPHER, 1993: p. 2).

> or security interests suggest that we should not pay so much attention to them. […] Above all, we will throw our support behind all those brave individuals throughout the world are engaged in the day-to-day struggle for human rights and democracy. (SHATTUCK, 1993: p. 83-84).

Na verdade, por meio dessas palavras pode-se depreender a legitimação para as posteriores intervenções humanitárias. Contudo, diferentemente das palavras acima, as intervenções não foram feitas sem levar em conta interesses estratégicos e econômicos dos EUA, resultando, constantemente, em seletividade não condizente com o padrão moral imposto pelos direitos humanos.

Mais uma vez em consonância com o excepcionalismo norte-americano[271], com o aporte renovacionista e com a proposição de difusão de valores norte-americanos presente na doutrina de política externa de Clinton para manutenção da hegemonia dos EUA, a delegação norte-americana assumiu discursivamente a liderança no movimento pela disseminação dos direitos humanos e da democracia pelo sistema internacional.

> In this time of great change, we must take stock of what is most important to us. Several vital principles, forged in painful struggle, have guided us for the last two centuries and should continue to serve as the basis for the world we hope to foster. These principles are democracy, human rights and the rule of law. Under the leadership of President Clinton, the United States is committed to turning these principles into building blocks of the new post-Cold War world (SHATTUCK, 1993: p. 79).

A delegação norte-americana assumiu essa posição, mesmo tendo feito ressalvas, por exemplo, em relação à Conferência de Viena não ter discutido o tema da liberdade de imprensa e do anti-semitismo.

> Some have argued that these sorts of reservations ought to have precluded our participation in Vienna. This view is profoundly mistaken. It is our firm belief not only that the world movement for democracy and human rights needs and deserves support, but that vigorous American leadership can make a profound difference, and that an abdication of leadership would cede the field to the most cynical governments, who seek to bend that movement to their repressive purposes (SHATTUCK, 1993: p. 82).

O entrelaçamento entre democracia e direitos humanos[272] presente na doutrina de política externa de Clinton também se fez fortemente presente na Conferência de Viena. É

---

[271] O excepcionalismo pôde ser detectado no discurso de Christopher no plenário da Conferência de Viena: "I speak to you as the representative of a nation conceived in liberty. America's identity as a nation derives from our dedication to the proposition "that all Men are created equal and endowed by their Creator with certain unalienable rights." (CHRISTOPHER, 1993: p. 1).

[272] "The promotion of democracy has been a central part of U.S. foreign policy since the presidency of Woodrow Wilson, and after the end of the Cold War the link between efforts to build democracy and those to protect human rights grew stronger." (LIANG-FENTON, 2004: p. 445).

interessante notar que a delegação norte-americana colocou a difusão da democracia e dos direitos humanos na Conferência como algo a ser buscado pelos EUA não apenas pela questão valorativa, mas também por ser parte dos interesses norte-americanos: "Democracy and human rights are vital elements of United States foreign policy, not only because they express our deepest values, but also because they promote our deepest interests." (SHATTUCK, 1993: p. 80).

Segundo Donnelly, conforme já observado no segundo capítulo, os direitos humanos, ao contrário do que afirmam os realistas, condicionam e têm seu peso enquanto matéria de interesse, a despeito de muitas vezes não serem o interesse prioritário. O autor afirma que o fato de um interesse ser limitado e ter um efeito limitado não o desqualifica enquanto interesse, o qual é levado em conta, ainda que marginalmente, e pode, muitas vezes, influenciar no processo decisório ou na formulação da política externa de um país. Pode-se dizer que para Donnelly, os direitos humanos, apesar de não serem um interesse material (como segurança ou economia), também se constituem analiticamente como interesse e, como tal, fazem parte do cálculo na formulação de políticas de um Estado (DONNELLY, 2000).

A defesa da difusão tanto da democracia quanto dos direitos humanos pelos EUA em Viena se aglutinava em torno da noção de liberdade, a qual, de acordo com a delegação norte-americana, era direito de todos[273] e os EUA, como já dito, se colocavam como os líderes desse movimento global.

> The great new focus of our agenda for freedom is this: expanding, consolidating and defending democratic progress around the world. It is democracy that establishes the civil institutions that replace the power of oppressive regimes. Democracy is the best means not just to gain -- but to guarantee -- human rights. The worldwide movement for democracy and human rights will prevail. My delegation will support the forces of freedom -- of tolerance, of respect for the rights of the individual -- not only in the next few weeks in Vienna, but every day in the conduct of our foreign policy throughout the world (CHRISTOPHER, 1993: p. 2).

A atuação da delegação norte-americana na Conferência destacou-se na questão da defesa da universalidade dos direitos humanos. Tal debate polarizou-se principalmente, conforme observado no capítulo anterior, entre os países ocidentais e países asiáticos, defensores dos chamados *Valores Asiáticos*.

> This debate was center-stage at the second UN World Conference on Human Rights, held in June 1993 in Vienna, Austria. The Western states were reportedly concerned that the universality of human rights might be

[273] "[…] and that is why President Clinton has made reinforcing democracy and protecting human rights a pillar of our foreign policy -- and a major focus of our foreign assistance programs." (CHRISTOPHER, 1993: p. 1).

> eroded. […] The US administration dismissed the argument that any definition of human rights should consider regional social and cultural differences. It countered that such a position is a screen behind which authoritarian governments can perpetuate abuses (CERNA, 1994: p. 740).

De acordo com Forsythe, a atuação dos EUA na ONU é ambivalente nesse sentido, principalmente com a ascensão dos conservadores a partir dos anos oitenta. Desde o final da Guerra Fria, os EUA procuram avançar suas visões de direitos humanos no Conselho de Segurança, na Assembléia Geral e na Comissão (atualmente Conselho) de Direitos Humanos (FORSYTHE, 2000). Nesta última, os EUA encontraram muita oposição, principalmente devido à articulação dos países não ocidentais por meio do debate, que chegou até Viena, dos *Valores Asiáticos*.

Conforme observado no capítulo anterior, a grande crítica dos *Valores Asiáticos* ao conceito ocidental, direcionada aos EUA, de direitos humanos se focava no corte individualista desses direitos. Os asiáticos também reivindicavam para si uma concepção de direitos humanos, a qual, ao ser menos individualista e com maior foco na comunidade e nos deveres, mereceria igual prioridade em relação à concepção ocidental. A crítica dos asiáticos se fazia no sentido do caráter peculiar de suas sociedades incompatível com a versão ocidental de direitos humanos.

> A group of states led by China, Indonesia, Singapore, and Malaysia, *inter alia*, argued for a strong version of cultural relativism and national particularism, suggesting that universal human rights should yield to local conditions. At the heart of the public debate was the argument that the US conception of human rights was too individualistic and strictly Western, and thus inappropriate to, in particular, crowded Asian countries with a history of elevating duties to the community over individual rights (FORSYTHE, 2000: p. 38).

Na verdade, os países defensores do discurso dos *Valores Asiáticos* advogavam para si a condição de portadores de uma antiga sabedoria asiática ante, segundo eles, as recentes aspirações universalistas etnocêntricas dos ocidentais.

> Several Asian states like China, Singapore, and Malaysia have in recent times, including at the UN World Congress on Human Rights at Vienna in 1993, pictured themselves as repositories of ancient Asian wisdom in the face of renewed foolishness by the current manifestation of young Western barbarism (FORSYTHE, 1995: p.112).

A delegação norte-americana se contrapôs fortemente a esse posicionamento dos países propugnadores dos *Valores Asiáticos*, mas especialmente à China. A contraposição norte-americana ao posicionamento chinês pode ser compreendida não apenas pelo embate filosófico entre ocidentais e não-ocidentais, ou entre universalismo e relativismo, uma vez

que os EUA, apesar das críticas aos *Valores Asiáticos*, persistiam com a dupla padronização[274] dos direitos humanos. O posicionamento norte-americano pode ser entendido também como uma tentativa de demonstração do governo Clinton de que suas críticas de campanha à negligência de H. Bush quanto ao relacionamento dos EUA com a China em detrimento dos direitos humanos ganhariam materialidade. Pelas palavras do discurso de Christopher no plenário da Conferência de Viena, pode-se perceber o forte direcionamento contrário da delegação norte-americana a manifestações de relativismo cultural ou de argumentos que sustentassem violações de direitos humanos amparadas na falta de desenvolvimento, por exemplo:

> That each of us comes from different cultures absolves none of us from our obligation to comply with the Universal Declaration. Torture, rape, racism, anti-Semitism, arbitrary detention, ethnic cleansing, and politically motivated disappearances -- none of these is tolerated by any faith, creed, or culture that respects humanity. Nor can they be justified by the demands of economic development or political expediency (CHRISTOPHER, 1993: p. 4).

A argumentação chinesa, por sua vez, como vista anteriormente, se pautava na pobreza (e em sua solução) e no desenvolvimento sócio-econômico como o grande critério de análise de nível de direitos humanos em um país. No pronunciamento de Christopher pode se observar uma argumentação conflitante em relação ao posicionamento chinês:

> We respect the religious, social, and cultural characteristics that make each country unique. But we cannot let cultural relativism become the last refuge of repression. There is no contradiction between the universal principles of the UN Declaration and the cultures that enrich our international community. The real chasm lies between the cynical excuses of oppressive regimes and the sincere aspirations of their people (CHRISTOPHER, 1993: p. 4).

Outro ponto contrastante com a noção ocidental de direitos humanos enfatizado pela delegação chinesa se referiu à anterioridade e hierarquia da sociedade e do Estado perante o indivíduo. Como se pode observar no capítulo anterior, a concepção chinesa de direitos humanos possui um apelo mais sociocêntrico, conflitando com a concepção individualista e universalizante ocidental de direitos humanos defendida pelos EUA não apenas nos pronunciamentos da Conferência de Viena, mas também nos relatórios de seu Departamento

[274] "At the Vienna Conference on Human Rights sponsored by the United Nations, these same sorts of debates were played out. The United States took the lead in trying to reaffirm the validity of universal human rights – while reserving to itself the discretion not to become a party to the Socio-Economic Covenant, not to allow individual petitions under the Civil-Political Covenant, not to ban the death penalty for common crimes, and not to give special protection to convicted minors under the age of 18." (FORSYTHE, 2000: p. 38).

de Estado. O relatório de 1994, relativo ao ano de 1993, cita explicitamente a China[275] e as violações de direitos humanos do Estado chinês:

> In China, fundamental human rights provided for in the Chinese Constitution frequently are ignored in practice, and challenges to the Communist Party's political authority are often dealt with harshly and arbitrarily. China took some positive but limited steps in human rights areas, including releasing prominent political prisoners. Hundreds, perhaps thousands, of political prisoners, however, remained under detention or in prison. Reports of physical abuse persisted, including torture by police and prison officials. This was especially the case in politically restive and minority-populated regions such as Tibet (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 4-5).

Donnelly viu como problemática essa defesa da universalidade dos direitos humanos colocada pela delegação norte-americana na Conferência de Viena. Segundo ele, o problema decorre de uma condição freqüente na política externa em direitos humanos dos EUA. Tal condição consiste na quase constante mistura ou interpenetração, por conta inclusive do excepcionalismo, entre interesses norte-americanos e valores universais.

> US foreign policy often confuses American interests with universal values. Many Americans do seem to believe that what's good for the US is good for the world—and if not, then "that's their problem." The dangers of such arrogant and abusive "universalism" are especially striking in international relations, where normative disputes that cannot be resolved by rational persuasion or appeal to agreed upon international norms tend to be settled by (political, economic, and cultural) power—of which United States today has more than anyone else (DONNELLY, 2007: p. 304-305).

Apesar dessas inconsistências, é interessante notar, conforme já citado no capítulo inicial, que as ONGs asiáticas, a partir de sua Declaração própria e de suas concepções de direitos humanos mais próximas às concepções ocidentais, acabaram se tornando aliadas dos EUA, no embate com os governos asiáticos[276]. Segundo Donnelly e Liang-Fenton, "[...] at the 1993 World Human Rights Conference in Vienna, the United States found Asian human rights NGOs a valuable ally in countering arguments by some Asian governments that they should not be held to universal human rights standards." (DONNELLY; LIANG-FENTON, 2004: p. 19). Justamente motivado por esse tipo de associação, Shattuck afirmou:

---

[275] "We salute those who are working against great odds to advance human rights and democracy: […] Liu Gang who sits in jail in China, and all who are imprisoned for peaceful expression of their views." (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 7).

[276] Köhler, ao tratar do cosmopolitismo no pós-Guerra Fria, afirma: "The specific novelty of the cosmopolitan public sphere is that it envisages the possibility for interest aggregation both between and across different groups of people and states.[…] state may choose to side with civil society actors in other states to obtain changes in the policies of the latter. Likewise, civil society actors may choose to side with other states in order to obtain changes in their own state's policies." (KÖHLER, 1998: p. 233).

> [...] the Vienna Conference witnessed the emergence of NGOs as a major new force in the global struggle for human rights. […] Through systematic and continuous outreach to NGOs we hope to build an international constituency for democracy and human rights that reaches across borders and cultures." (SHATTUCK, 1993, p. 82-83).

Apesar da inegável presença de elementos na Declaração que denotam a influência dos países asiáticos, como observado no capítulo anterior, a universalidade afirmada no documento, marca reconhecida da Conferência de Viena, acabou se aproximando mais à visão da delegação norte-americana do que a dos propugnadores do debate dos *Valores Asiáticos*. Isso se evidencia nas palavras de Forsythe:

> The final document of the Vienna Conference proved more satisfying to the United States than the Commission debates on China in the mid-1990s. The Vienna Final Act reaffirmed universal human rights for all, stating that all countries had the obligation to respect them. The universal nature of these rights and freedom is beyond question. But some language in the Final Act indicated that national and regional particularities and various historical, cultural, and religious backgrounds must be borne in mind (FORSYTHE, 2000: p. 38).

O sentimento de *vitória* pode ser sentido na argumentação de Shattuck, a qual, chama a atenção, dentre vários pontos, para a associação dos EUA com ONGs de direitos humanos e para a estratégia norte-americana de isolar aqueles governos que, segundo ele, vinham tentando minar a universalidade dos direitos humanos:

> Looking back on the Vienna Conference, we can pinpoint six reasons for our success in holding the line on human rights against a concerted effort by repressive governments to undermine the universality. First and foremost, was the shape of the post-Cold War world. […] Second, the United States and other key countries from every part of the world worked with thousands of non-governmental organizations to mount an aggressive resistance to repression. […] Third, the United States put forth an aggressive action plan. […] Fourth, the United States made a tactical decision at Vienna to identify and isolate those governments that were trying to undermine the universality of human rights. […] Fifth, the United States nipped in the bud what could have become a contentious issue, economic development, which is-often misused to excuse flagrant human rights abuses. […] Sixth, the Vienna Conference witnessed the emergence of NGOs as a major new force in the global struggle for human rights. (SHATTUCK, 1993: p.81-82).

Donnelly, no entanto, lembra que, apesar da importância dos atores mais poderosos do sistema internacional (os países europeus e, destacadamente, os EUA) para a aceitação do que ele denomina universalidade internacional legal, o tema dos direitos humanos é um tema que domina as discussões não apenas por conta de pressões materiais e culturais dos poderes dominantes, mas também pelo fato de esses direitos responderem a importantes reivindicações de indivíduos e grupos ao redor do mundo (DONNELLY, 2007). Essa idéia de

Donnelly ajuda a compreender como os direitos humanos não são mero instrumento de poder, ou seja, eles possuem um apelo para além desse instrumentalismo, porém, isso não significa que eles também não estejam sujeitos ao jogo político-estratégico em âmbito internacional.

Nesse sentido, conforme explicitado no capítulo anterior, a aprovação da universalidade teve estreita relação com a negociação pela aceitação de outra pauta pela delegação norte-americana: o direito ao desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento sempre se constituiu como pauta internacional de grande complexidade, pois os posicionamentos, mesmo após a elaboração no âmbito da ONU da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, continuavam muito conflitantes. Cabe colocar novamente que a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986, foi aprovada apesar do voto contrário dos EUA e da abstenção de oito países do bloco ocidental (DORNELLES, 2004). A aceitação, portanto, do direito ao desenvolvimento pela delegação norte-americana em Viena foi de grande importância simbólica, haja vista sua histórica rejeição a tal direito[277].

> At the 1993 UN Congress on Human Rights in Vienna, the Clinton Administration accepted the notion of a human right to development - long favoured by the poorer states but long rejected by American conservatives fearing socialism and an obligatory transnational transfer of wealth from the rich to the poor (FORSYTHE, 1995: p. 127).

Deve-se ressaltar também a articulação das três reuniões regionais preparatórias, vistas no primeiro capítulo, em torno do direito ao desenvolvimento como forma de pressionar os países desenvolvidos ocidentais e, especialmente os EUA, a aceitarem o referido direito. Segundo Laatikainen:

> Because all three regional declarations had clearly indicated that the right to development, first articulated in a General Assembly Resolution in 1986, was a fundamental, universal human right, this was impossible for the West or US to ignore. The US administration indicated that it would accept the formulation of the right to development and the Final Declaration accepts the right to development 'as a universal and inalienable right and an integral part of fundamental human rights.' (LAATIKAINEN, 2004: p. 24).

A aceitação do direito ao desenvolvimento pela delegação norte-americana na Conferência também deve ser analisada mediante a relação desta pauta com a questão central para os EUA durante o evento: a defesa da universalidade perante os países, principalmente a China. Nesse sentido, os EUA aceitaram o direito ao desenvolvimento, histórica luta dos chamados países do Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, entretanto, com a condição de que esse direito tivesse como principal sujeito o indivíduo inserido (ou a ser inserido) em

[277] "The Clinton administration did rhetorically endorse a right to development, although previous administrations had contested such a right in UN debates." (FORSYTHE, 2000: p. 38).

uma sociedade democrática. A aceitação a partir desse foco possibilitou que os EUA neutralizassem o argumento, fortemente veiculado pela delegação chinesa, de que nas sociedades asiáticas o desenvolvimento tem como sujeito a comunidade e não o indivíduo e, a partir disso, a preponderância dos deveres sobre os direitos e, assim, a falta de desenvolvimento poderia justificar violações de direitos humanos. Nas palavras de Shattuck fica clara a colocação do indivíduo enquanto sujeito do direito ao desenvolvimento como contraposição ao discurso dos *Valores Asiáticos*:

> Our new position emphasizes our view that *both* types of rights involve restraints and obligations placed on governments to protect the integrity and dignity of individuals, and promote economic and social development. *We stress that the focus of development is the individual, not the state*, and that economic development is dependent on the protection of human rights, the development of democratic institutions, and the rule of law (SHATTUCK, 1993: p. 81. Grifo nosso).

Na realidade, a delegação norte-americana, juntamente com o reconhecimento do direito ao desenvolvimento com foco individual, operou a inversão do argumento da indivisibilidade colocada (não apenas) pelos países defensores dos *Valores Asiáticos*. Esses países acusavam os EUA de interpretar restritamente os direitos humanos como direitos de primeira geração – direitos civis e políticos – em detrimento dos direitos de segunda geração – direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, governantes desses países acabavam por justificar violações de direitos humanos pela ausência de desenvolvimento, a qual inviabilizava a garantia dos direitos de segunda geração e, a partir da argumentação da indivisibilidade, suprimiam direitos civis e políticos. Em contraposição a isso, a delegação norte-americana foi enfática, como demonstram as palavras de Shattuck:

> At the same time, we opposed in Vienna, and will continue to oppose at every international forum, any attempt to excuse a country's abuse of the civil and political rights of its people by reference to its economic, social, or cultural situation, or to subordinate civil liberties to the pursuit of a national political agenda (SHATTUCK, 1993: p. 81).

Além disso, a aceitação do direito ao desenvolvimento foi fortemente direcionada à defesa do entrelaçamento funcional entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Vale lembrar, que os três elementos (todos condicionados na visão norte-americana, uma vez que a democracia colocada era de cunho formal, os direitos humanos na prática restritos aos direitos de primeira geração e o desenvolvimento exclusivamente de aporte individual) estavam presentes na doutrina de política externa de Clinton, bem como em sua campanha presidencial construída em contraposição à gestão de H. Bush. Por esse entrelaçamento, denominado 3D, pelo qual a Conferência de Viena alcançou grande notoriedade, os EUA

impediram novamente qualquer argumentação que se valesse do subdesenvolvimento para a violação dos direitos humanos. Isso fica claro nas palavras do relatório do Departamento de Estado de 1994:

> Moreover, underdevelopment can never justify human rights abuses. There is indeed an important linkage among human rights, democracy, and development: the protection of human rights and the full participation of individuals in their own political system create the necessary context for development to take place (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 7).

Conforme já dito, o começo da gestão de Clinton marcou (não apenas, mas também) pela preocupação com a expansão entrelaçada de democracia e liberalização de mercados. Os direitos humanos foram vistos nesse momento, pelo governo Clinton, como vinculados também a essa expansão na medida em que a democracia era colocada como elemento central dos direitos humanos. Além disso, acreditava-se na expansão desses direitos como solução para vários conflitos étnicos e políticos. A partir da ótica da doutrina de política externa de Clinton, portanto, fez todo o sentido a defesa da universalidade dos direitos humanos pelos EUA na Conferência de Viena, bem como a defesa do 3D.

A interligação entre esses três elementos também viria a ser extremamente importante no cenário internacional na medida em que embasou e legitimou as intervenções humanitárias e as hierarquizações e classificações de Estados promovidas no governo Clinton. Isso porque todo o mecanismo elaborado, inclusive a conceituação de Estados, pelo governo dos EUA para legitimar as intervenções se assentou nesses três princípios, ou melhor, na interligação entre eles.

Como afirmado acima, a participação da delegação norte-americana também foi decisiva para a posterior criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU. Os norte-americanos, como bem demonstra o discurso de Christopher, vincularam durante a Conferência a criação do cargo a uma série de outras propostas:

> Today, on behalf of the United States, I officially present to the world community an ambitious action plan that represents our commitment to pursue human rights, regardless of the outcome of this Conference. This plan will build on the UN's capacity to practice preventive diplomacy, safeguard human rights, and assist fledgling democracies. We seek to strengthen the UN Human Rights Center and its advisory and rapporteurial functions. *We support the establishment of a UN High Commissioner for Human Rights* (CHRISTOPHER, 1993: p. 5. Grifo nosso).

A falta de consenso sobre o ponto permaneceu até o final do evento, conforme observado acima, mas posteriormente recebeu aprovação na Assembléia Geral de 1993. Tal aprovação ocorreu, dentre outros fatores, pela forte pressão exercida pelos EUA junto à

ONU. Isso fica claro nas palavras de Shattuck: "This fall we will press forward in New York at the U.N. General Assembly on the action plan we submitted at Vienna. We will seek the establishment of a U.N. High Commissioner on Human Rights." (SHATTUCK, 1993: p. 83). A aprovação do cargo também mereceu destaque no relatório do Departamento de Estado de 1994:

> In December, following the recommendation of the World Conference on Human Rights in Vienna in June, the U.N. General Assembly established the office of High Commissioner for Human Rights with a mandate to remove obstacles to citizens' full enjoyment of basic human rights (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 6).

Os EUA também tiveram forte participação na defesa dos direitos das mulheres durante a Conferência de Viena. O movimento em Viena se constituiu de ONGs do mundo inteiro (incluindo muitas ONGs norte-americanas[278]), assim como contando com amplo apoio de delegações governamentais, dentre elas, a delegação norte-americana. Isso fica evidente no discurso de Christopher:

> The United States will also act to integrate our concerns over the inhumane treatment of women into the global human rights agenda. We will press for the appointment of a UN Special Rapporteur on Violence Against Women. We will also urge the UN to sharpen the focus and strengthen the coordination of its women's rights activities. (CHRISTOPHER, 1993: p. 5).

O direito das mulheres se constituiu em um ponto importante da defesa dos direitos humanos pelo governo Clinton[279]. De acordo com o relatório do Departamento de Estado dos

---

[278] Apodaca afirma que as organizações de direitos humanos norte-americanas (mas também outros grupos de interesse), ativas participantes da Conferência de Viena, tiveram grande abertura durante o governo Clinton. Tal abertura decorria não apenas do posicionamento de Clinton mais aberto a esses grupos, mas também do desaparecimento da ameaça comunista nos congressistas, os quais, além de pouco anuentes às prerrogativas em política externa do Executivo, não tendo grandes ameaças de segurança se vêem, por conta de preocupações com a reeleição, mais abertos à participação da sociedade civil: "[...] hundreds of newly formed interest groups that were created in the 1990s, along with the more established business lobbies, *human rights nongovernamental organizations*, and religious groups, framed the foreign policy debates of the executive branch, under Clinton, assisted Congress with foreign policy oversight, and acted as a valuable source of congressional information and analysis. […] When national security is not threatened, congressional members become more willing to push legislation favored by their constituents and by interest groups in order to win reelection. The end of the Cold War and the need to contain communism not only brought "soft" foreign policy issues (non-security-related concerns) to new prominence, but also opened a larger political space for interest groups to lobby for their own particular concerns. When Congress is less deferential to the Executive's foreign policy prerogatives, interest groups, NGOs, and lobbyists have a much greater influence in the foreign policy process." (APODACA, 2006: p. 158-159). Na realidade, segundo Apodaca, a partir dos anos oitenta, a sociedade civil, por meio das ONGs, começou a influenciar a formulação e a execução da política externa de direitos humanos dos EUA, situação que se fortaleceu com o fim da Guerra Fria. Mas no governo Clinton, o embate entre os ativistas de direitos humanos e os grandes interesses econômicos acabou relegando, muitas vezes, as ONGs de direitos humanos a um segundo plano (APODACA, 2006).

[279] A defesa dos direitos das mulheres também foi colocada em questão no enfrentamento entre EUA e China acerca da universalidade na Conferência de Viena: "[...] female life is not valued as much as male life is apparent

EUA de 1994: "We have paid special attention in 1993 to the problem of rampant discrimination against women. Physical abuse is the most obvious example." (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 5). Além disso, o Congresso norte-americano recomendou, na época, que a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher fosse ratificada[280]: "With Clinton's support, in the fall of 1994 the Senate Foreign Relations Committee recommended US ratification of the UN treaty on discrimination against women." (FORSYTHE, 1995: p. 127). Apesar dessa recomendação, a Convenção não foi ratificada até hoje, demonstrando o caráter constantemente ambivalente da política externa em direitos humanos dos EUA.

A preocupação crescente dos EUA com os direitos das mulheres (atestada pela participação de uma série de ONGs feministas norte-americanas durante a Conferência de Viena) também foi condicionada pelo foco nas questões econômicas e estratégicas, transformando-se muitas vezes em barganha política.

> [...] Human Rights Watch noted that the issue of women's human rights suffered from Clinton's new double standard in human rights condemnation. Clinton's commitment to women's human rights was jeopardized, according to Human Rights Watch, by the president's intent to promote advantageous economic and strategic relations with other governments regardless of women's human rights considerations. (APODACA, 2006: p. 148).

Segundo Donnelly, tanto no governo de H. Bush quanto no governo de Clinton, os direitos humanos ascenderam e se fizeram presente nas respectivas políticas externas. Para o autor, não houve e historicamente não há uma diminuição ou um desmerecimento da importância absoluta dos direitos humanos enquanto pauta de política externa norte-americana. Na verdade, de acordo com Donnelly, o que ocorre é uma diminuição da importância relativa ou uma perda de espaço relativo da temática dos direitos humanos perante outras questões, tanto econômicas quanto de segurança[281].

---

in countries such as China where it is reported that more female fetuses than male are aborted." (U.S. DEPARTAMENT OF STATE, 1994: p. 5).

[280] A Convenção havia sido assinada pelos EUA em 17 de julho de 1980.

[281] Liang-Fenton possui argumento parecido ao de Donnelly. Segundo a autora, as políticas de direitos humanos nos EUA são freqüentemente subordinadas a outras pautas e quando não, são ligadas a eventos e desafios de curto prazo, com pouca articulação com outros objetivos de política externa: "U.S. international human rights policies, when they are not completely subordinated to competing security concerns, too often are impeded by a recurrent pattern of ad hoc, and thus too often incoherent, implementation. As long as U.S. international human rights policy continues to be rooted in reactions to immediate, short-run challenges and events, and until human rights concerns are more coherently articulated with other foreign policy objectives, the promise and aspirations of U.S. human rights policies will be compromised by inefficiency and incoherence in their implementation." (DONNELLY; LIANG-FENTON, 2004: p. 4-5).

> Not just the Clinton administration but both Bush administrations as well have regularly raised human rights concerns in numerous bilateral relationships, usually with a central element of genuine concern. (The real problem with American foreign policy is less where it does raise human rights concerns than where it doesn't, or where it allows them to be subordinated to other concerns) (DONNELLY, 2007: p. 306).

Clinton, durante sua campanha, criticou diversas vezes a negligência e a indiferença de H. Bush em relação aos direitos humanos. Shattuck, chefe do *Bureau of Democracy, Human Rights*, *and Labor*, afirmou:

> In the months leading up to the [Vienna] conference, the Clinton Administration reached a number of important decisions that distinguish our policy in human rights and democracy from that of our predecessors.[…] At the same time the United States Delegation also acknowledged that the economic, social, and cultural rights identified the UN`s Universal Declaration are indeed rights – contrary to the position taken by the Bush and Reagan Administrations (SHATTUCK, 1993: p. 80-81).

Os EUA, segundo Forsythe, aceitam com muita dificuldade a subordinação nacional às leis internacionais de direitos humanos. Além disso, diferentemente de outros Estados que, apesar de reconhecerem formalmente, vêem os direitos humanos de segunda geração[282] como direitos de segunda classe, os EUA, apesar dessa declaração de Shattuck, rejeitam formalmente, de acordo com Forsythe, esta geração de direitos e não admitem a sua horizontalidade perante os direitos de primeira geração (FORSYTHE, 2000).

Clinton criticou especialmente o fato de seu antecessor não ter retirado o *status* de Nação Mais Favorecida da China depois da ocorrência do Massacre da Praça da Paz Celestial, apesar de depois o próprio Clinton ter mantido o *status* chinês, contradizendo completamente o discurso proferido em Viena[283], sob a mesma alegação de necessidade de engajamento a

---

[282] Segundo Forsyhte, os norte-americanos construíram uma auto-imagem positiva a partir da idéia de que os Estados Unidos são os maiores defensores dos direitos civis e políticos. Essa crença é problemática tanto interna quanto externamente. Internamente devido a fenômenos históricos nos EUA, como a escravidão. E externamente devido à falta de relação, defendida pelos EUA, entre os direitos civis e políticos e os econômicos e sociais, vitais à filosofia ocidental dos direitos humanos. "Although both the Carter and Clinton administrations have endorsed the UN Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, it remains especially controversial in Washington. Its values are in fact quite different from traditional American values […] The Republican Party and conservatives in general remain strongly opposed to the notion that the US government should be obligated, without the fundamental discretion to choose otherwise, to provide such things as food, clothing, shelter, and medical care to those who cannot purchase them in private markets." (FORSYTHE, 2000: p. 29). Há ainda o problema de a sociedade norte-americana, no pós-Guerra Fria, se recusar a bancar, seja em vidas ou em dinheiro, ações norte-americanas fora de seu território em nome da democracia ou dos direitos humanos: "The United States, although making some positive contributions to the advancement of internationally recognized human rights through its foreign policy, still struggles to institutionalize attention to human rights abroad, especially as defined in the International Bill of Rights, and especially when even moderate costs are entailed." (FORSYHTE, 2000: p. 21-22).

[283] "The United States will never join those who would undermine the Universal Declaration and the movement toward democracy and human rights." (CHRISTOPHER, 1993: p. 2). "My country will pursue human rights in

partir do comércio para fomentar direitos humanos. Durante a campanha e mesmo no início do governo, Clinton destacou a centralidade que os direitos humanos teriam em sua política externa, inclusive advertindo diretamente a China sobre tal posição. Essa postura apareceu diversas vezes na Conferência de Viena principalmente no posicionamento universalista dos EUA ante a posição chinesa. Por outro lado, Clinton, passado o início de seu mandato, deu continuidade à política de H. Bush em relação aos chineses, ou seja, manteve e expandiu as relações econômicas e comerciais entre os dois países, a despeito do histórico de violações de direitos humanos, frustrando as expectativas iniciais dos defensores de direitos humanos em relação a sua política externa.

> He had made China the centerpiece of his rights rhetoric**,** and in his first year as President had delayed a tough decision by issuing an Executive Order linking Most Favoured Nation status in trade to Chinese improvement in specified human rights matters. But in June, 1994, Clinton abandoned that linkage. China had not made significant progress in a number of human rights areas, so clearly so that no amount of rhetorical gymnastics could obfuscate that fact. […] So Clinton essentially reverted to the Bush policy of mixing human rights into a broad foreign policy dialogue, while giving Beijing a mild slap on the wrist in the form of limited sanctions – a ban on US importation of certain Chinese weapons (FORSYTHE, 1995: p. 127).

De certa forma, este paradoxo da postura norte-americana em relação à China também pode ser entendido pela disputa interna entre economia e direitos humanos no governo Clinton. Com as preocupações voltadas para a economia, a administração da relação China-EUA ficou sob a tutela das agências econômicas norte-americanas, guiadas pelo objetivo de recuperação econômica e abertura de mercados. Por outro lado, se valendo do impulso valorativo inicial do governo Clinton em nome dos direitos humanos (coerente com a lógica de expansão de valores propagada na campanha), da composição pró-direitos humanos de seus assessores e até mesmo do espaço concedido a eles devido ao foco interno de Clinton, os EUA na Conferência de Viena confrontaram a China, acusando seu relativismo de mecanismo estratégico para a continuidade das violações.

Segundo Forsythe, houve, para além do embate interno das agências econômicas e de direitos humanos e desse impulso inicial à temática dos direitos humanos no governo Clinton, uma questão valorativa interna norte-americana que embasou a defesa dos direitos humanos. O embate entre EUA e os propagadores dos *Valores Asiáticos* (principalmente a China) sobre a universalidade dos direitos humanos na Conferência de Viena, ocorreu também pelo fato de

---

our bilateral relations with all governments -- large and small, developed and developing. America's commitment to human rights is global, just as the UN Declaration is universal."(CHRISTOPHER, 1993: p. 6).

os direitos humanos serem defendidos internamente nos EUA. Com isso, pode-se dizer que a defesa da universalidade dos direitos humanos pela delegação norte-americana não indicou apenas uma manifestação retórica, mas também uma defesa que satisfez muitas demandas internas norte-americanas, a despeito da importância chinesa para a economia dos EUA (FORSYTHE, 2000).

A questão da Somália, transcorrida durante parte do processo preparatório e da própria Conferência de Viena, representa justamente o momento de transição entre uma política externa norte-americana mais pautada nos direitos humanos para uma política externa de caráter mais retórico e estratégico. Como visto, Clinton herdou do governo anterior a intervenção na Somália, a qual, segundo Apodaca, foi a única durante o governo Clinton que realmente se pautou em um caráter humanitário, condizente com a Doutrina Clinton, tendo como preocupação central a garantia e a defesa dos direitos humanos e a reconstrução do país[284] (APODACA, 2006).

É interessante notar como inicialmente, ainda que condicionados pelas preocupações econômicas, os direitos humanos possuíam efetivamente certa centralidade na política externa do governo Clinton, manifesta, concomitantemente, tanto na defesa da universalidade na Conferência de Viena e nas motivações menos estratégicas (quando comparadas às outras) da intervenção na Somália. Na verdade, ambas as manifestações foram expressões iniciais (e impactantes) do governo Clinton diante da criticada (inclusive por ele durante a campanha) inação ou indiferença quanto aos direitos humanos no governo de H. Bush.

Mertus sugere, a partir da análise dos episódios da aprovação da universalidade na Conferência de Viena e da intervenção na Somália bem como da percepção da dupla padronização, que os êxitos empíricos foram, na verdade, casos isolados de convencimento específico e não representações de uma mudança valorativa mais ampla, influenciando a identidade e as expectativas norte-americanas (MERTUS, 2005).

Dessa maneira, pode-se dizer que o multilateralismo global em questões de *enforcement* de direitos humanos durante o governo Clinton foi apenas um pouco mais que retórica. Na realidade, o multilateralismo assertivo, inserido na chamada Doutrina Clinton, era de difícil sustentação interna, além de exigir intervenções humanitárias custosas dos EUA em todo o planeta. Com isso, o multilateralismo assertivo acabou se tornando mais retórica do que propriamente ação. Sendo assim, as preocupações globais com os direitos humanos foram

[284] É interessante notar que a aprovação da opinião pública e do Congresso em relação à intervenção começou a se modificar justamente na mesma época em que ocorria a Conferência de Viena. Em junho de 1993, durante o transcorrer da Conferência, 24 inspetores (peacekeepers) paquistaneses da ONU foram mortos durante a inspeção de um local de armazenamento de armas na Somália.

se perdendo e as ações passaram a ser estrategicamente avaliadas caso a caso, isto é, cada vez mais as intervenções foram condicionadas pela existência de efetivos interesses econômicos, políticos e estratégicos norte-americanos.

A baixa participação do governo norte-americano no processo preparatório da Conferência de Viena se explica, como visto ao longo do texto, pelo posicionamento "indiferente" e pragmático do presidente H. Bush e de sua equipe em relação aos direitos humanos. A referida indiferença foi o motivo da frustração daqueles que, observando a oportunidade histórica propiciada pelo fim da Guerra Fria e pelo desaparecimento da chamada "ameaça comunista", acreditavam naquele momento no florescimento das questões de direitos humanos na política externa norte-americana, tendo em vista o processo de institucionalização da temática vindo desde a década de setenta com o Congresso do período Nixon e com a presidência de Carter.

O posicionamento dos EUA na Conferência pode ser compreendido como uma inclusão, muitas vezes retórica, dos direitos humanos como elemento central na política externa de Clinton, como uma tentativa de demonstração de mudança de paradigma em relação ao governo de H. Bush, criticado por Clinton, durante a campanha presidencial, justamente pela negligência e indiferença quanto aos direitos humanos na sua política externa.

A participação ativa dos EUA durante a Conferência naquilo que se relaciona com a universalidade dos direitos humanos (confrontando-se com a China, a fim de demonstrar a mudança em relação ao governo anterior, e com os outros propugnadores dos *Valores Asiáticos*), a vinculação desses direitos à democracia e ao desenvolvimento (com foco individual) e a defesa do Alto Comissário para os Direitos Humanos decorreu também da formação da equipe de governo de Clinton, composta por membros ligados historicamente à temática dos direitos humanos. O posicionamento da delegação norte-americana na Conferência, por meio principalmente das palavras de Christopher e de Shattuck, demonstram a vinculação entre a defesa dos direitos humanos e a composição inicial da equipe do governo Clinton.

Nesse momento (1993), porém, o foco de Clinton era explicitamente a economia doméstica. Por isso, a participação dos EUA na Conferência não recebeu maior atenção do governo norte-americano. Posteriormente, e frustrando a expectativa inicial sobre o governo Clinton e seu comprometimento com os padrões internacionais de direitos humanos, também outras questões de direitos humanos na política externa não receberam a atenção esperada devido às condicionalidades impostas por esse foco nas questões econômicas (tanto internas quanto externas), o que explica, por exemplo, o posicionamento dúbio em relação à China.

A análise, por exemplo, do posicionamento, no período Clinton, da política externa norte-americana em direitos humanos para a China perante a análise da política externa em geral em relação à China demonstram que, a despeito do discurso de direitos humanos e de um real impulso inicial favorável ao tema, os direitos humanos ainda permaneceram submetidos a outros interesses. No caso do governo Clinton, as preocupações e os interesses econômicos (domésticos e externos) suplantaram e condicionaram diversas vezes os direitos humanos. Da mesma maneira que em outros governos, e até mais frustrante tendo em vista sua proposta de campanha, o governo Clinton também acabou implementando uma dupla padronização dos direitos humanos em sua política externa. Isso fica claro, por exemplo, quando comparada a defesa dos direitos das mulheres pela delegação norte-americana na Conferência de Viena e a não ratificação, apesar da recomendação do Senado, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Apesar dessa participação condicionada por outros fatores, especialmente pelas questões econômicas domésticas, a atuação da delegação norte-americana jamais poderia ser desprezada no esforço de compreensão da Conferência de Viena. A grande influência dos EUA na trajetória de internacionalização dos direitos humanos pós-Segunda Guerra e, mais do que isso, seu peso para o processo de disseminação do debate sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria, como visto ao longo do trabalho e especialmente deste capítulo, é de inegável importância e determinante para um entendimento mais acurado da magnitude representada pela Conferência de Viena.

Como visto ao longo deste capítulo, a delegação norte-americana ancorou sua argumentação, dentre outros pontos, na centralidade do indivíduo enquanto sujeito dos direitos humanos. Porém, esse ponto, como pôde ser percebido ao longo dos capítulos anteriores deste trabalho, não tem importância apenas na argumentação norte-americana, mas aparece repetidamente como foco de muitas outras discussões ocorridas em Viena, especialmente a respeito da relação entre direitos humanos e soberania.

Como observado ao longo do trabalho, uma série de discussões e debates que permearam e polarizaram a Conferência, a elaboração de seu documento final e suas propostas deve-se à questão da centralidade do indivíduo para os direitos humanos. Desde a aceitação da universalidade, passando pela garantia do direito das mulheres até a aprovação do direito ao desenvolvimento e a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU, em todos esses pontos a questão do indivíduo enquanto sujeito primordial dos direitos humanos foi ponto central nas discussões.

A colocação do indivíduo, e não do Estado, como sujeito principal dos direitos em esfera internacional tem importantes implicações para a relação entre soberania e direitos humanos, uma vez que afirmado tal *status*, a capacidade processual internacional do indivíduo passa a ter grande importância no debate e na proteção aos direitos humanos. Isso ocorre porque à medida em que o indivíduo é considerado sujeito internacional de direitos, ele passa a ter legitimidade, por exemplo, para buscar os meios de denunciar seu próprio Estado por violações de direitos humanos em instâncias regionais ou internacionais. Ao se abrir tal possibilidade, condiciona-se o exercício da soberania, posto que o Estado vê relativamente diminuído seu monopólio de jurisdição exclusiva quanto à efetivação dos direitos humanos.

Sendo assim, a aprovação da centralidade individual dos direitos humanos e da universalidade, bem como o estímulo aos sistemas regionais de direitos humanos e a aceitação da participação legítima das ONGs pela Conferência de Viena – todos pontos condicionantes relativos do exercício de poder do Estado no sistema internacional – trazem a necessidade de averiguação das hipóteses deste estudo e das implicações da Conferência para a relação soberania-direitos humanos à luz da análise de um mecanismo de direitos humanos extremamente inovador diante das soberanias dos Estados: o direito de petição individual, tema do próximo capítulo.

5. A Conferência de Viena e o Direito de Petição Individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Conforme visto ao longo dos capítulos anteriores, muitos dos debates concretos da Conferência de Viena e das discussões do campo teórico até aqui analisados passam pela questão da importância e do lugar do indivíduo no quadro dos direitos humanos em âmbito internacional. Além disso, a relação entre a normatividade internacional em matéria de direitos humanos e a sua efetiva garantia e concretização na realidade, isto é, a relação entre o estabelecimento de intenções, programas e normas internacionais de direitos humanos e a elaboração de mecanismos internacionais de efetivação e *enforcement* de tais direitos ante os Estados é tema que perpassa praticamente todos os capítulos do presente trabalho, inclusive nas discussões teóricas acerca da relação entre direitos humanos e soberania, enfatizada no segundo capítulo.

Vale lembrar que as duas hipóteses articuladas que sustentam este trabalho referem-se à possibilidade de que a Conferência de Viena teria importante papel na disseminação global do tema dos direitos humanos pelo sistema internacional pós-Guerra Fria, bem como no processo historicamente construído de flexibilização da soberania. Até aqui, a discussão dessas hipóteses foi feita tendo em vista a preparação, a realização e os debates da Conferência. Contudo, para melhor averiguação dessas hipóteses, faz-se necessário analisá-las perante um mecanismo concreto de proteção dos direitos humanos, com o intuito de verificar o alcance posterior e o poder de influência da Conferência na proteção internacional de tais direitos.

Ademais, o próprio tema da ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos, em sua relação com as discussões acerca dos processos de flexibilização da soberania e de efetivação e legitimação internacional dos direitos humanos, exige, para a análise das hipóteses acima colocadas, essa verificação das conseqüências da Conferência de Viena em um mecanismo internacional concreto que busque a efetivação dos direitos humanos[285].

Por isso, esse capítulo discutirá a questão do Direito de Petição Individual no sistema interamericano de direitos humanos. O direito de petição individual possibilita que um indivíduo, cujos direitos humanos foram violados, processe seu próprio Estado em uma instância internacional ou regional de proteção. Portanto, a escolha da análise de tal direito para discussão das hipóteses acima elencadas se justifica à medida em que o processo de

[285] Segundo Ramos, "A estrutura *principiológica* das normas de direitos humanos exige o estudo da concretização judicial e de seus instrumentos [...]." (RAMOS, 2005: p. 33).

fortalecimento desse mecanismo – especialmente em âmbito regional, no caso interamericano – parece sugerir a disseminação global da discussão sobre direitos humanos, assim como parece apontar para o processo de flexibilização da soberania em matéria de garantia desses direitos.

Tal análise demanda, inicialmente, a compreensão, ainda que breve, da constituição do indivíduo como sujeito internacional de direitos, seu significado histórico e sua vinculação ao processo de internacionalização dos direitos humanos iniciado no pós-Segunda Guerra. Em seguida, à luz também dessa internacionalização, analisar-se-á brevemente a idéia de responsabilidade internacional do Estado, uma vez que sem ela a compreensão do direito de petição individual se tornaria incompleta.

Em um segundo momento, serão analisados os principais documentos que integram o sistema interamericano de direitos humanos, bem como o desenvolvimento histórico e o funcionamento de seus dois principais órgãos de proteção dos direitos humanos na região: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CTIDH).

Esses passos darão condições de realizar o principal objetivo deste capítulo, qual seja: o de investigar a relação entre a Conferência de Viena e o direito de petição individual no sistema interamericano. Para tal, buscar-se-á encontrar a influência exercida pela Conferência de Viena no fortalecimento do direito de petição individual, levando-se em conta tanto seu crescimento quantitativo quanto seu avanço qualitativo.

Antes de se iniciar a análise, duas coisas devem ser esclarecidas. A primeira é que o objetivo deste capítulo não é discutir exaustivamente o processo de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos e tampouco o sistema interamericano de direitos em si mesmo. O objetivo deste capítulo, como salientado acima, é encontrar relações, não necessariamente diretas, automáticas e tampouco unicausais, entre a Conferência de Viena e o direito de petição individual no sistema interamericano de direitos humanos, de maneira a discutir a inserção da Conferência em um processo histórico maior de flexibilização da soberania e de disseminação da temática dos direitos humanos – hipóteses deste estudo. Processo este que parece guardar estreita vinculação com a tendência de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos.

A segunda questão a ser destacada refere-se à justificativa da escolha do sistema interamericano. A escolha de um sistema regional em detrimento de um sistema global (ONU) deve-se ao fato de que os sistemas regionais – especialmente o europeu e o

interamericano[286] – têm mecanismos de petições individuais atualmente mais desenvolvidos e consolidados do que os sistemas de petições de tratados e pactos globais de direitos humanos[287]. Nesse sentido, a escolha de um sistema mais desenvolvido, dotado com a competência contenciosa de uma Corte, parece mais indicada na medida em que a instância regional parece se apresentar como uma outra arena de jurisdição ante os Estados, o que se coaduna à discussão sobre o processo de flexibilização da soberania, promovida durante todo o trabalho. Por último, a escolha do sistema interamericano de direitos humanos em detrimento do europeu se justifica pela inserção ativa do Brasil no primeiro. Sendo assim, tal escolha constitui-se também em uma tentativa de contribuir com a disseminação desse debate na área de Relações Internacionais no Brasil.

5.1 O indivíduo como sujeito internacional de direitos e a responsabilidade internacional do Estado

A ascensão no pós-Segunda Guerra Mundial do indivíduo como sujeito internacional de direitos pôs em pauta a relação entre direitos humanos e soberania no sistema internacional, especialmente no que se referia ao tradicional funcionamento do Direito Internacional. Segundo Ramos, a ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos é um grande marco do século XX, haja vista o caráter interestatal fundador do Direito Internacional.

---

[286] Há também um sistema africano de direitos humanos, mas ele ainda se encontra em uma fase inicial de desenvolvimento. O Protocolo de 1998, que instituiu a Corte Africana, por exemplo, entrou em vigor em 2004.

[287] A maioria dos tratados globais de proteção aos direitos humanos estabelece comitês para o monitoramento (*treaty bodies*). Segundo Piovesan: "Os Comitês são órgãos políticos ou "quase judiciais" que, todavia, não apresentam caráter jurisdicional, isto é, suas decisões possuem natureza recomendatória e não jurídico-sancionária, de modo que se aplicam ao Estado violador sanções de caráter moral e político, mas não jurídico, no enfoque estrito. [...] Todavia, ainda que consideradas as limitações vigentes no sistema global de proteção, a possibilidade de submeter o Estado ao monitoramento e controle da comunidade internacional, sob o risco de uma condenação política e moral no fórum da opinião pública internacional, constitui importante estratégia a ser utilizada e potencializada por indivíduos titulares de direitos internacionais." (PIOVESAN, 2006: p. 45). O Pacto de Direitos Civis e Políticos possui um Protocolo. Este Protocolo adicionou aos mecanismos de implementação e monitoramento do Pacto o mecanismo das petições individuais (relativas aos direitos consagrados pelo Pacto), a serem analisadas pelo Comitê, desde que os Estados envolvidos tenham ratificado tanto o Pacto quanto o Protocolo. O Comitê, após julgar, pode determinar obrigações para os Estados violadores, mas essa decisão não detém força obrigatória, no entanto, tal condenação gera um constrangimento moral e político para o Estado violador, o chamado *power of embarassment*. A partir de 1990, com a pressão das vítimas, o Comitê começou a divulgar, a partir de informações solicitadas ao Estado, em seus relatórios anuais os Estados que não foram eficazes em remediar a situação de violação, assim como aqueles que foram. Além disso, o Comitê criou um *Special Rapporteur for the Follow-up of Views*. Porém, diferentemente dos sistemas regionais, esse Pacto não tem uma corte internacional como instância internacional de julgamento de sua observância pelos Estados.

> A participação do indivíduo como agente ativo em procedimentos internacionais é verdadeiro marco neste século XX para a comunidade internacional, já que, anteriormente, o Direito Internacional Geral não oferecia aos indivíduos possibilidades de agir em nome próprio na esfera internacional. Com efeito, como esclarece a extensa doutrina sobre o tema, a formação do Direito Internacional – fruto da vontade dos Estados – acarretou a exclusão do indivíduo como agente direto do sistema internacional (RAMOS, 2002: p. 265).

Existem antecedentes da ascensão do indivíduo antes da Segunda Guerra. Como exemplos há a Corte Internacional de Presas, proposta pela 2ª Conferência de Haia em 1907, a Corte Interamericana de Justiça (1907-1917) e a Liga das Nações e o sistema de petições para a proteção de minorias e para a proteção de populações sob o regime do mandato. A OIT, com seu sistema de petições de indivíduos por meio de suas representações (de trabalhadores e empregadores), também integra esses antecedentes. Além disso, já no imediato pós-Segunda Guerra, vale mencionar a existência do regime da tutela e de seu sistema de petições dos habitantes desses territórios sob tal regime. De acordo com Trindade:

> A capacidade processual internacional dos indivíduos contou, assim, com reconhecimento em experiências de direito internacional antes mesmo da adoção, em um intervalo de poucos meses em 1948, das Declarações Universal e Americana de Direitos Humanos, ponto de partida do processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos (TRINDADE, 1997: p. 35).

Vale dizer que todos esses exemplos foram experiências caracterizadas pela limitação de categorias de indivíduos com acesso à instancia internacional, como os trabalhadores e os habitantes de territórios sob mandato ou tutela. A exceção nesses exemplos citados é a Corte Interamericana de Justiça, nascida da Convenção de Washington de 1907, acordada pela Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador. Por meio dela os indivíduos tinham acesso a uma instância internacional. No entanto, os únicos quatro casos a ela dirigidos foram rejeitados por não satisfazerem o requisito de esgotamento dos recursos internos.

A passagem da proteção de uma categoria específica de indivíduos para a proteção dos indivíduos como um todo deve muito, portanto, à ascensão dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra e do Direito Internacional dos Direitos Humanos[288].

> Com efeito, a generalização da proteção dos direitos humanos foi decisiva na ampliação da legitimidade ativa do indivíduo no âmbito internacional. Desse modo, no século XX, firmou-se a progressiva aceitação da capacidade processual do indivíduo, quando expressamente conferida pelos

[288] Conforme Ramos, atualmente o Direito Internacional dos Direitos Humanos é o ramo que mais explora as possibilidades de intervenção direta do indivíduo na esfera internacional (RAMOS, 2002).

> Estados, componentes naturais da comunidade internacional (RAMOS, 2002: p. 267).

Na verdade, a questão é que desde a Paz de Vestfália, em 1648, com raras exceções como visto acima, os Estados praticamente monopolizaram a titularidade dos direitos em esfera internacional e intermediavam a relação entre tal esfera e o indivíduo sob sua jurisdição. A ocorrência de grandes conflitos – dentre os quais a Primeira Guerra Mundial e, especialmente, a Segunda Guerra Mundial – e maciças violações fomentaram o processo de ascensão do indivíduo ao posto de sujeito de direitos no sistema internacional. Foi justamente em resposta a esse cenário, como visto no primeiro capítulo, que surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. É importante reter a historicidade dessa construção para compreender que as origens do direito de petição individual se relacionam com as ambivalências do processo de ascensão do indivíduo no cenário internacional e a alteração da posição central do Estado como sujeito de Direito Internacional iniciado no pós-Segunda Guerra. De acordo com Trindade:

> É da própria essência da proteção internacional dos direitos humanos a contraposição entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados em casos de supostas violações dos direitos protegidos. Foi precisamente neste contexto de proteção que se operou o *resgate histórico* da posição do ser humano como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade processual internacional (TRINDADE, 2002: p. 25).

O que a Segunda Guerra fez foi tornar extremamente visíveis as tensões da sofisticada e historicamente construída relação entre soberania, cidadania e direitos na medida em que demonstrou que um Estado soberano não era automática e necessariamente o guardião dos direitos de seus cidadãos. A partir daí, portanto, a proteção dos direitos humanos se tornou uma preocupação em esfera internacional e, com isso, abriu-se maior espaço ao indivíduo enquanto sujeito internacional de direitos.

Nesse sentido, de acordo com Lafer, os direitos humanos no pós-Segunda Guerra sofreram uma tentativa de reconstrução de modo que eles transcendessem o Direito Internacional Público, isto é, normas e obrigações de coexistência e cooperação entre Estados soberanos (LAFER, 2006b). Os direitos humanos passaram a constituir uma espécie de princípio geral da ordem internacional e das normas de Direito Internacional. Além disso, a Carta de São Francisco e a Declaração Universal instituíram a legitimidade da preocupação internacional com a proteção dos direitos humanos, consolidada, como já visto, na Conferência de Viena posteriormente.

Uma das primeiras manifestações efetivas no pós-Segunda Guerra da ascensão do indivíduo no cenário jurídico-político internacional deu-se com o conhecido Tribunal de Nurembergue (1945-46). Esse tribunal é considerado o primeiro passo no processo de justicialização dos direitos humanos. Por meio desse julgamento, afirmou-se a responsabilidade internacional penal do indivíduo como algo diferente da responsabilidade do Estado. Segundo Cassesse, Nurembergue representou a tipificação e a justicialização internacional dos direitos humanos na esfera penal (CASSESSE, 2003). O Tribunal de Nurembergue, ao julgar os tradicionais crimes de guerra e a inovadora categoria de crimes contra a paz e a humanidade, elevou o indivíduo, pela possibilidade de penalização, à condição de sujeito do Direito Internacional, tal como o Estado. Segundo Piovesan,

> [...] o significado do Tribunal de Nuremberg para o processo de justicialização dos direitos humanos é duplo: não apenas consolida a idéia da necessária limitação da soberania nacional como reconhece que os indivíduos têm direitos protegidos pelo Direito Internacional (PIOVESAN, 2006: p. 38).

No entanto, apesar de avanços como os Pactos de 1966, da Conferência de Teerã (1968), como visto em detalhes anteriormente, as doutrinas de segurança nacional presentes na Guerra Fria e a própria lógica do conflito bipolar condicionaram uma ascensão mais representativa do indivíduo enquanto sujeito internacional de direitos, especialmente em sua face ativa diante da responsabilização internacional do Estado, foco deste capítulo. Assim, pode-se dizer, inclusive conforme as observações feitas no primeiro capítulo, que o apelo constante a essas doutrinas relativamente encapsulou o processo de justicialização internacional dos direitos humanos.

Entretanto, por outro lado, Trindade, apesar do condicionamento aos direitos humanos pela Guerra Fria, vê o período como um período de (lenta e gradual) democratização do Direito Internacional, o que deu força, inclusive por conta dos movimentos pró-direitos humanos, ao processo de ascensão do indivíduo como sujeito do Direito Internacional. Nas palavras do autor: “El desarrollo del movimiento contribuyó decisivamente para el rescate histórico del ser humano como sujeto del Derecho Internacional, - evolución ésta que yo considero el legado más precioso de la evolución de la ciencia jurídica en el siglo XX.” (TRINDADE, 2006: p. 121).

E, de fato, apesar do condicionamento imposto pela Guerra Fria, esse período tem sua importância, pois foi nesse contexto que surgiu o sistema europeu de direitos humanos, assim como o sistema interamericano e seus respectivos documentos e órgãos, a serem detalhados e analisados mais a frente.

Deve-se ressaltar a importância de se considerar esse processo chamado de justicialização dos direitos humanos para o entendimento do direito de petição individual, uma vez que tal processo intenta preencher a lacuna entre as normas internacionais de direitos humanos e sua efetivação, de maneira a viabilizar o *enforcement* de tais direitos[289].

Esse processo de justicialização se acelera consideravelmente com o fim da Guerra Fria[290]. Como também já exposto anteriormente, o fim do conflito bipolar liberou os direitos humanos da lógica das doutrinas de segurança nacional, altamente comprometidas com uma forte valorização da soberania e da não-interferência.

Vale recordar que na década de noventa, apesar de seu otimismo inicial, sociedades multiétnicas entraram em conflitos nos quais ocorreram violações maciças de direitos humanos. Em resposta a esses conflitos, observou-se a criação de dois tribunais *ad hoc*. O primeiro deles na ex-Iugoslávia, em maio de 1993, estabelecido pelo Conselho de Segurança da ONU, investigou as violações de direitos humanos cometidas por *indivíduos* no território em conflito desde 1991. Uma centena de pessoas foi sentenciada e a maioria desses processos se encontra concluída atualmente. O fato mais marcante desse julgamento foi o ordenamento da prisão de Slobodan Milosevic, sob acusação de genocídio e outros crimes contra a humanidade. O outro tribunal *ad hoc* foi estabelecido, em 1994, para investigar as violações ocorridas no conflito étnico em Ruanda. Duas coisas, de interesse deste capítulo, devem ser destacadas em relação a esses tribunais. A primeira delas é que os dois tribunais julgaram indivíduos, e não Estados. Mais uma vez, tal como em Nuremberg, o indivíduo foi alçado, através da responsabilização e possibilidade de penalização, à condição de sujeito internacional. A segunda delas é que as violações aos direitos humanos ocorridas durante o conflito é que se tornaram as fontes materiais dos referidos tribunais.

É importante destacar, apesar de não ser este o foco do capítulo, a ênfase dada pela Conferência de Viena à importância de um sistema internacional de justiça para o julgamento de graves violações. Foi neste sentido também que a Conferência incentivou o surgimento do

---

[289] As normas de direitos humanos, conforme Ramos, são vagas, abstratas e abertas e, por isso, necessitam de uma atividade judicial a fim de serem concretizadas. Nesse sentido, o autor não interpreta a vagueza das normas internacionais de direitos humanos como déficits resultantes de interesses estratégicos, ou seja, como resistência oriunda do paradigma da soberania. Ao contrário, segundo ele, essa vagueza traz um elemento de instabilidade para a soberania internacional, uma vez que ela permite que interpretações e decorrências imprevistas se concretizem, como a condenação de países a partir do direito de petição individual (RAMOS, 2005).

[290] "[…] international adjudication is gradually entering the human rights field as well. The most obvious cases are the European Court of Human Rights […], and the more recent Inter-American Court of Human Rights. These courts render legally binding decisions (including the award of compensation)." (ROSAS, 1995: p. 71).

Tribunal Penal Internacional[291], outra instância na qual o indivíduo é considerado sujeito internacional ao ser passível de responsabilização por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Antes de se adentrar a estrutura e normatividade do sistema interamericano de direitos humanos, bem como o funcionamento do direito de petição individual, deve-se ter em mente que esse direito só existe porque o Estado, tal como o indivíduo, como brevemente observado acima, também é passível de responsabilização internacional por violações de direitos humanos perante instâncias externas.

A responsabilização internacional do Estado tem como foco o tratamento dispensado aos indivíduos sob sua jurisdição, independentemente da nacionalidade desses indivíduos. Sendo assim, a responsabilidade internacional do Estado pertence ao âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e não da Doutrina Diplomática.

O parâmetro, de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, para responsabilizar o Estado por uma violação de direitos humanos não é o direito interno, mas as normas internacionais de direitos humanos, não importando o conteúdo do direito interno. Isso deve ser destacado, pois, como poderá ser visto mais a frente, tem implicações importantes no sistema interamericano de direitos humanos, tanto nos requisitos de admissibilidade de petições impostos pela Comissão quanto nos julgamentos de mérito e condenações da Corte.

A constatação da responsabilidade internacional do Estado por violações dos direitos humanos pode ser feita de modo unilateral ou multilateral. No caso unilateral há a possibilidade de que um ou mais Estados apliquem sanções ao Estado violador dos direitos humanos, mesmo que as violações tenham sido cometidas contra nacionais deste Estado. No entanto, esse mecanismo não tem grande proeminência no sistema internacional, visto que ele está extremamente sujeito a instrumentalizações dos Estados mais fortes diante de Estados mais fracos, os quais, combatem tal mecanismo a partir do princípio da não-ingerência: "O mecanismo unilateral de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos fez surgir o temor de um novo colonialismo, arraigando a defesa da soberania estatal, com base no princípio da não-ingerência." (ANNONI, 2005: p. 55). É justamente por

[291] O Tribunal Penal Internacional (TPI) foi criado pelo Estatuto de Roma em 17 de julho de 1998 e entrou em vigor em 01 de julho de 2002. O TPI possui jurisdição adicional e complementar a do Estado, ficando condicionado à incapacidade ou à omissão do sistema jurídico interno. Os sistemas regionais julgam violações de direitos humanos dos Estados-parte contra seus cidadãos. Já o TPI julga indivíduos que cometeram grandes crimes internacionais. Por isso, Piovesan destaca a necessidade de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos, já que, atualmente, os Estados não são responsabilizados e julgados por violações de direitos humanos no sistema global de proteção (fazendo os sistemas regionais de direitos humanos ainda mais importantes) e a necessidade da ampliação da capacidade processual do indivíduo no sistema internacional (PIOVESAN, 2006).

conta disso que a apuração coletiva de responsabilidades do Estado violador ganhou importância e maior aceitação ante o mecanismo unilateral[292].

Segundo Ramos, a apuração coletiva da responsabilidade internacional do Estado por violações de direitos humanos tem três funções primordiais. A primeira é a função de *verificação*, por meio da qual o mecanismo tenta compatibilizar a conduta praticada pelo Estado e a prevista pela norma internacional. Essa verificação pode ser feita por meio de coleta de informações, relatoria, investigações *in loco*, ou ainda por meio de petições individuais, foco deste capítulo. No sistema interamericano, o principal responsável por essa verificação é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A segunda é a função de *correção*, por meio da qual se intenta estabelecer uma nova conduta do Estado a fim de alterar os efeitos da conduta violadora (cessação de conduta ilícita e retorno ao *status quo ante*, e fórmulas compensatórias). Essa função é majoritariamente exercida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no sistema interamericano. A terceira é a função de *interpretação*, "[...] na qual os mecanismos judiciais e não-judiciais de responsabilidade internacional do Estado estabelecem o correto alcance e sentido da norma protetiva de direitos humanos." (RAMOS, 2002: p. 109). Essa função é exercida principalmente pela Corte, no sistema interamericano, haja vista sua competência consultiva.

Os mecanismos de responsabilidade internacional, tal como existem no sistema interamericano a ser verificado, são de extrema importância, não apenas pelas suas funções de correção e revisão das condutas estatais atentatórias aos direitos humanos, mas também por seu caráter preventivo e pela influência de suas interpretações na consolidação das normas internas de direitos humanos.

Há algumas modalidades para que o indivíduo apele à responsabilidade internacional do Estado por violações de direitos humanos. A mais limitada diz respeito ao direito de comunicação, por meio da qual o indivíduo tem o direito a ter uma resposta a sua denúncia obrigatoriamente. Tal direito se encontra nos chamados procedimentos extraconvencionais da ONU. A mais avançada, presente atualmente apenas no sistema europeu, refere-se ao direito de ação, a partir do qual o indivíduo tem acesso direto à Corte Européia de Direitos Humanos[293]. O direito de petição, pode-se dizer, é uma modalidade intermediária de

[292] "Os mecanismos coletivos ou institucionais de constatação da responsabilidade internacional do Estado são essenciais para o aprofundamento da defesa internacional dos direitos humanos, pois evitam sua seletividade e a parcialidade típica do mecanismo unilateral. Logo, a responsabilidade internacional do Estado deve ser aferida por meio de procedimentos que assegurem o devido processo legal, tanto ao pretenso Estado violador, quanto ao ofendido." (ANNONI, 2005: p. 56).

responsabilização internacional do Estado pelo indivíduo. Ramos assim define o direito de petição individual: "Esse direito consiste na reclamação de um indivíduo-vítima de violação que exige e recebe uma resposta definida através de um procedimento preestabelecido." (RAMOS, 2002: p. 271).

Como dito acima, esse direito de petição individual se fundamenta na subjetivação internacional do indivíduo, mais especificamente em sua capacidade processual internacional – a ser analisada adiante, mas também porque recai sobre o Estado a responsabilização internacional por violações de direitos humanos dos indivíduos sob sua jurisdição.

> O Estado, ao assumir compromissos na esfera internacional, obriga-se a efetivá-los na sua ordem interna, por ação ou omissão. O não-respeito à norma internacional com a qual se obrigou o Estado, resulta na sua responsabilização internacional. Em se tratando de norma sobre direitos humanos, o interessado em requerer a responsabilização estatal será o próprio indivíduo lesado [...] (ANNONI, 2005: p. 18).

É importante, especialmente em relação aos casos julgados pela Corte Interamericana, compreender o alcance da responsabilidade internacional do Estado internamente, isto é, saber a ações e omissões de quais instâncias essa responsabilidade se refere[294]. Trindade, de forma semelhante à argumentação de Ramos, argumenta que a responsabilidade de cumprimento das normas de um tratado de direitos humanos é do Estado e de seus três poderes, e não simplesmente do governo que o assinou. Com isso, pode-se dizer que a responsabilidade internacional do Estado pode ser aventada diante de uma instância regional de direitos humanos – como a Corte Interamericana – por força de violação cometida por qualquer um de seus três poderes (TRINDADE, 2002).

Os procedimentos de responsabilização internacional do Estado podem estar alocados tanto em organizações de âmbito internacional quanto de âmbito regional (como é o caso do sistema interamericano). Assim, diante dessa multiplicidade de procedimentos, judiciais ou extrajudiciais, é preciso coordenação desses mecanismos, a fim de se evitar decisões contraditórias, perda de tempo e recursos e duplicação desnecessária de procedimentos.

Nesse sentido, como visto anteriormente, cabe destacar que um dos maiores objetivos da Conferência de Viena foi estimular maior coordenação no sistema ONU de direitos humanos. A Declaração de Viena versa em seu parágrafo 4: "Os órgãos e agências

---

[293] A questão do acesso direto do indivíduo à Corte é muito debatida pelos estudiosos e pelos usuários do sistema interamericano, por isso, será alvo de análise mais detalhada a frente.

[294] Atualmente, a responsabilização internacional do Estado nos sistemas europeu e interamericanos leva em conta tanto a dimensão ativa do Estado quanto sua dimensão omissiva, isto é, o Estado pode ser punido tanto por uma ação violadora de direitos humanos, quanto por sua omissão, se esta tiver representado uma carência de garantia de tais direitos.

especializados relacionados com os direitos humanos devem, portanto, reforçar a coordenação de suas atividades com base na aplicação coerente e objetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos." (ONU, 1993c: p. 1). Nas palavras de Ramos: "A Conferência de Viena adotou tal posição, recomendando maior coordenação no sistema das Nações Unidas na área dos direitos humanos." (RAMOS, 2002: p. 276).

Após esta breve reflexão a fim de fundamentar a discussão que segue acerca da influência da Conferência de Viena para o direito de petição individual no sistema interamericano, percebe-se que a caracterização do indivíduo como sujeito de Direito Internacional depende de duas condições: a primeira refere-se ao fato de o indivíduo ter direitos e/ou deveres regulados pelo Direito Internacional. E a segunda concerne à verificação acerca da capacidade processual do indivíduo para agir em juízo, tanto como peticionário quanto como réu[295] (RAMOS, 2005).

O indivíduo, em um primeiro momento a partir da Segunda Guerra, passa a ser detentor de direitos no plano internacional, satisfazendo a primeira condição citada. Em relação à capacidade de juízo, observa-se que a ocorrência dos julgamentos de Nuremberg, dos tribunais *ad hoc* da ex-Iugoslávia e de Ruanda e o surgimento do TPI satisfazem a condição do indivíduo como réu em instâncias internacionais. Porém, com o passar dos anos, especialmente no pós-Guerra Fria (cenário da Conferência de Viena), o indivíduo também conquistou, direta ou indiretamente, a capacidade postulatória diante das Cortes Internacionais e Regionais, destacadamente as de Direitos Humanos.

Portanto, de maneira geral, o foco deste capítulo é a relação entre a Conferência de Viena e a ascensão e o fortalecimento da condição do indivíduo enquanto sujeito de Direito Internacional. Porém, de modo mais específico, o presente capítulo tem como preocupação central a relação entre os resultados da Conferência e a condição internacional do indivíduo como peticionário diante do Estado. Daí o foco no direito de petição individual.

5.2 A estrutura do sistema interamericano de direitos humanos

[295] Segundo Dri, essas condições não são suficientes para qualificar o indivíduo como sujeito de direito internacional, já que ele não possui direito de elaborar, em âmbito internacional, as normas às quais ele mesmo deverá obediência. Apesar de considerar a atual personalidade jurídica internacional do indivíduo como incompleta, a autora destaca a importância da capacidade individual de reclamar direitos humanos junto aos foros internacionais como uma grande contribuição para uma futura capacidade jurídica plena (DRI, 2005).

O melhor entendimento acerca do direito de petição individual no sistema interamericano passa pela compreensão, ainda que não exaustiva, a respeito da estrutura normativa e de funcionamento da rede interamericana de proteção aos direitos humanos. Essa rede nas Américas se estrutura em alguns documentos internacionais, tanto vinculantes quanto não vinculantes. Sua formação inicial conta com um documento vinculante, gerador de obrigatoriedade, e um não vinculante, que não cria uma obrigação jurídica de observância junto ao Estado propriamente dita: a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem[296] (1948), respectivamente. O principal documento de caráter vinculante dessa rede é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de San José. Além da Convenção, que receberá a maior atenção na análise, a proteção interamericana também se apóia no Protocolo de San Salvador (1988), relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais[297].

De início, é essencial compreender que esse sistema internacional promotor de respeito aos direitos humanos nas Américas é implementado, na realidade, por dois sistemas distintos de responsabilização internacional dos Estados: o chamado sistema da OEA, que se vale de sua própria Carta e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que possui mais signatários e é menos complexo, e o sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos, sendo integrante desse sistema somente uma parte dos países americanos. Todos os integrantes do segundo sistema são membros do primeiro, uma vez que a Convenção Americana prevê o respeito incondicional pelos Estados à Carta da OEA e à Declaração Americana.

A análise desses dois sistemas, com destaque para o segundo, passará não apenas pela exposição de seus documentos, com destaque para a Convenção Americana, mas também tratará de elucidar e discutir a estrutura e o funcionamento dos dois principais órgãos das Américas em proteção de direitos humanos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

---

[296] Segundo Piovesan, a Declaração Americana é um dispositivo de *sotf law* do sistema interamericano de direitos humanos, gerador, portanto, de obrigações políticas e morais, mas não jurídicas (PIOVESAN, 2006).

[297] O sistema interamericano de direitos humanos compõe-se ainda dos seguintes instrumentos: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, adotada em 1985 e ratificada pelo Brasil em 1989; Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte, adotado em 1990 e ratificado pelo Brasil em 1996; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), adotada em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995; Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, assinada pelo Brasil em 1994, mas ainda não ratificada; Convenção Interamericana Para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1999, assinada pelo Brasil no mesmo ano, e ratificada em 2001.

Inicialmente, é importante ressaltar que o objetivo do sistema interamericano é basicamente, assim como os sistemas de outras regiões, internacionalizar os direitos humanos em um âmbito regional, promovendo o respeito a esses direitos. Segundo Smith, os sistemas regionais, devido à maior semelhança cultural entre os Estados, facilitam o consenso político em torno de textos e mecanismos de monitoramento. Além disso, de acordo com o autor, a proximidade geográfica dos órgãos de proteção facilita o acesso dos indivíduos a eles (SMITH, 2003). Há ainda outra vantagem do sistema regional face ao sistema da ONU: no sistema regional os órgãos são mais centralizados, uniformizando procedimentos e evitando duplicação de esforços (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006; BRANDÃO; BELLI, 2008). Nas palavras de Cerna:

> The creation of a regional human rights arrangement provides for its participants an accelerated acceptance in the region of a catalogue of international human rights norms. States with similar history, language, geography, religion, and culture have a greater influence checking the behavior of states which fail to respect the common regional denominator of decency (CERNA, 1994: p. 751).

Cabe também lembrar que ao estudar o sistema interamericano de direitos humanos, deve-se levar em conta as peculiaridades da América Latina, uma região de elevada exclusão e desigualdades sociais, de democracias em consolidação, de reminiscências das ditaduras e de insistente cultura de violência e de impunidade atrelada à baixa densidade dos Estados de Direito e à tradição incipiente de respeito aos direitos humanos internamente.

Como dito, o sistema da OEA é assentado em sua Carta[298], de 1948 (OEA, 1948a). Todavia não há nela uma menção explícita e tampouco uma forma de responsabilização internacional do Estado por violação aos direitos humanos. Contudo, a Carta menciona o Direito Internacional e os tratados enquanto normas de conduta aceitas pelos Estados. Ao afirmar isso, ela abre a possibilidade para que as normas internacionais vigentes de responsabilidade do Estado sejam aplicadas subsidiariamente para suprir as lacunas e omissões dela mesma.

Os Estados membros da OEA que não ratificaram a Convenção Americana, de 1969, são obrigados a respeitar os direitos humanos a partir do que está disposto na Carta da OEA. Além disso, tais membros também estão vinculados ao cumprimento dos direitos

[298] A Carta da OEA conta atualmente com 35 ratificações, isto é, todos os países da América. Cuba ficou suspensa no período entre 1962 e 2009, mas em 2009 a suspensão foi revogada e há, atualmente, um grupo de trabalho para tratar de seu retorno às atividades da entidade.

especificados pela Declaração Americana[299], considerada a interpretação mais profunda dos direitos expostos na Carta (OEA, 1948b).

Dentro do sistema da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem como função responsabilizar os Estados por descumprimento dos *direitos civis e políticos* dispostos na Carta e na Declaração. O zelo pelos direitos econômicos, sociais e culturais recai sobre o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, originado em 1993 da fusão do Conselho Econômico e Social Interamericano com o Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura (RAMOS, 2001).

A Comissão pode elaborar estudos e relatórios e submetê-los à Assembléia Geral da OEA. A Comissão pode também realizar missões de campo nos Estados, tal como a visita realizada em 1995 no Brasil[300]. É importante frisar que essas missões ocorrem mediante o convite do Estado interessado. Depois dessas visitas, a Comissão emite relatórios com recomendações para melhorar a vigência dos direitos humanos no Estado visitado. Por outro lado, deve-se destacar que durante os anos setenta, a Comissão elaborou vários relatórios em relação às ditaduras latino-americanos por iniciativa própria, haja vista a negação da permissão de visitas pela Comissão nesses países.

O sistema da OEA, tal como o sistema da Convenção também permite petições individuais diante de violações de direitos garantidos pela Carta e pela Declaração. Esse sistema, assim como o sistema da Convenção, também tem como condição processual do seguimento das petições o esgotamento dos recursos internos. Segundo Ramos, "O objetivo desse sistema é a elaboração de recomendação ao Estado para a observância e garantia de direitos humanos protegidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem." (RAMOS, 2002: p. 219).

Geralmente, este sistema é acionado para violações que ocorreram antes do suposto Estado violador ter ratificado a Convenção ou para Estados que ainda não a ratificaram. O Brasil, por exemplo, foi acionado nesse sistema por duas vezes. Uma devido às violações aos

---

[299] A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que conta com 38 artigos, foi aprovada pela Resolução XXX da IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948, ou seja, oito meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU: "Logo teve início um movimento para a elaboração de um tratado internacional que tivesse condições de conferir aos direitos enunciados na Declaração Americana uma base legal de que ainda careciam, de modo a criar, pela ratificação e adesão dos Estados, obrigações mais concretas e exigíveis no plano jurídico. Vários anos se sucederiam para que esse projeto se tornasse realidade." (BRANDÃO; BELLI, 2008: p. 2).

[300] "Com base nas informações colhidas durante a visita e nos esclarecimentos prestados pelo Governo brasileiro, a CIDH elaborou relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil – publicado em outubro de 1997 –, que identifica obstáculos à realização dos direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), reconhece o empenho do Governo para superá-los e formula recomendações." (BRANDÃO; BELLI, 2008: p. 6-7).

direitos humanos durante os anos de chumbo da ditadura (1969-1970). O Brasil também foi responsabilizado ante o sistema da OEA devido à invasão das áreas demarcadas da comunidade indígena Yanomani. Este último caso merece destaque pelo fato de ter dado grande ênfase ao desrespeito a direitos pertencentes ao âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais dos indígenas, especialmente os direitos à residência e o direito à preservação da saúde e do bem-estar.

O procedimento de responsabilização estatal no sistema da OEA termina com a elaboração de recomendações pela Comissão para maior respeito aos direitos humanos. No caso de um Estado descumprir tais recomendações, a Comissão encaminha o caso à Assembléia Geral para que ela pressione o Estado a cumprir as recomendações da Comissão ou sancione o Estado em questão.

Apesar de algumas exceções, como no caso das restrições e sanções impostas pela Assembléia Geral da OEA ao Haiti pelo golpe à democracia, a intervenção da Assembléia Geral geralmente não tem efetividade. Segundo Ramos, isso ocorre porque a Assembléia Geral da OEA é um órgão eminentemente intergovernamental, no qual inclusive o próprio Estado violador terá voto. Além disso, o poder da Assembléia Geral de aplicar sanções aos Estados que não cumprem as recomendações da Comissão não está explícito na Declaração Americana. Portanto, esse caráter implícito dificulta ainda mais a tarefa da Assembléia Geral: "É necessário, assim, a *especificação* do procedimento (solicitação, por exemplo, formal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos) para a edição das sanções coletivas, bem como a natureza e conteúdo das mesmas." (RAMOS, 2001: p. 71).

Cabe colocar que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da OEA e foi criada em 1959, portanto, antes da Convenção de 1969. A Comissão originou-se da V Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores da OEA e entrou em vigor em 1960 com o intuito de fiscalizar o respeito aos princípios da Carta da OEA e da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948[301]. A Comissão, portanto, nasceu com o escopo de promover e averiguar o respeito e a garantia desses direitos, podendo, para isso, como visto acima, elaborar relatórios, estudos e até realizar visitas de campo. Com a Convenção Americana, a ser analisada abaixo, a Comissão passou a ser o órgão internacional responsável pela investigação, conciliação e, antes da criação da Corte, também pela persecução em juízo de alegadas violações aos direitos humanos protegidos pela Convenção.

[301] Nessa reunião encomendou-se um projeto ao Conselho Interamericano de Juristas para elaboração de uma Convenção vinculante sobre direitos humanos (BRANDÃO; BELLI, 2008: p. 2).

O sistema de direitos humanos da OEA, ou para se tornar mais claro, o sistema formado pela Carta e pela Declaração Americana (e também pela Comissão) é considerado um sistema *quase-judicial*, enquanto que o sistema da Convenção, a ser analisado abaixo, é visto como um sistema *judicial*. A diferença está justamente na presença da Corte neste último, com um procedimento efetivo e detalhado no sentido de forçar os Estados a realizar reparações por violações de direitos humanos. Pelo grau de desenvolvimento crescente do sistema da Convenção, pode-se dizer que a tendência é o gradativo esvaziamento do sistema da OEA. Porém, na visão de Ramos

> [...] até a concretização da adesão de todos os membros da OEA à Convenção Americana de Direitos Humanos, resta o sistema da OEA para exigir o cumprimento do respeito aos direitos humanos por parte dos Estados mais refratários ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (RAMOS, 2001: p. 71).

O sistema interamericano de direitos humanos mais complexo e mais efetivo nasce com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José. Este documento foi aprovado em 29 de novembro de 1969 em uma Conferência Intergovernamental organizada pela OEA em San José, na Costa Rica. Entrou em vigor depois da décima primeira ratificação em 18 de julho de 1978. Atualmente, conta com 25 ratificações[302].

A Convenção pode ser dividida basicamente em três partes: a primeira, contendo os dois primeiros artigos, versa sobre os deveres dos Estados, a segunda, sobre direitos civis e políticos, e a terceira sobre meios de proteção e garantia dos direitos humanos.

É o primeiro artigo da Convenção que fundamenta a determinação da violação do rol de direitos humanos protegidos e, assim, capaz de gerar a responsabilidade internacional do Estado. Neste artigo fica estabelecido que é o Estado-membro da Convenção o responsável por zelar pelo respeito aos direitos humanos e por garantir o exercício de tais direitos por todas as pessoas sob sua jurisdição. Deve-se recordar, como visto especialmente no terceiro capítulo, a grande ênfase dada pela Declaração e Programa de Ação de Viena à primordial responsabilidade do Estado na proteção e garantia dos direitos humanos, demonstrando, nesse ponto, um reforço do documento de Viena à Convenção Americana.

É importante desmembrar esse trecho do documento. Ao tratar da obrigação de respeitar para responsabilizar o Estado internacionalmente, a Convenção está exigindo do

[302] O Brasil assinou tardiamente em 1992 e o ratificou apenas em 1998. Além do Brasil, os países que ratificaram o Pacto de San José são os seguintes: Argentina, Barbados, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela. Os EUA somente assinaram (em janeiro de 1977). O Canadá tampouco assinou.

Estado uma obrigação de *não-fazer*. Parte-se, portanto, da idéia de direitos humanos como uma limitação do poder público ante os direitos individuais. Por outro lado, ao tratar da obrigação de garantir, a Convenção demanda do Estado a obrigação de *fazer*. Parte-se, então, neste ponto, de uma concepção de direitos humanos próxima à estatalista, isto é, que demanda do Estado a organização de estruturas capazes de prevenir, investigar e mesmo punir toda violação dos direitos dos indivíduos, seja ela pública ou privada. Portanto, a responsabilidade internacional do Estado pela violação de direitos humanos emerge na Convenção Americana a partir da articulação das obrigações de *não-fazer* e de *fazer* (RAMOS, 2002).

Na segunda parte, focada basicamente nos direitos civis e políticos, vários direitos foram contemplados. O artigo 7, por exemplo, trata do *Habeas Corpus* e estabelece que nenhum Estado-parte poderá suprimir tal direito de suas legislações internas. O artigo 8, por sua vez, trata do direito de acesso à justiça[303]. Esse artigo é importante, pois sua violação fundamenta várias petições encaminhadas à Corte.

Dentre outros direitos, a Convenção alude às garantias de liberdade e aos direitos à vida, privacidade, à liberdade de consciência e religião, à participação, à igualdade e à proteção judicial. A Convenção ainda trata da presunção da inocência, das garantias para que as pessoas tenham acesso ao duplo grau de jurisdição (interno e regional), da questão do prazo razoável à prestação jurisdicional, da questão da não obrigatoriedade de um indivíduo depor contra si mesmo e tampouco de se declarar culpado e mais uma série de garantias judiciais para os acusados em âmbito nacional.

Como se pode perceber, a grande maioria dos artigos dessa parte da Convenção refere-se aos direitos civis e políticos. O único artigo referente aos chamados direitos econômicos, sociais e culturais é o artigo 26[304]. Este artigo, intitulado desenvolvimento progressivo, assim foi redigido:

> Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos

[303] Segundo Annoni, a Convenção Americana, de 1969, foi inspirada na Convenção Européia, de 1950, através da qual os Estados passaram a estar obrigados a respeitar os direitos humanos, haja vista o caráter vinculante dos documentos. Nesse sentido, a autora afirma que o direito de acesso à justiça reconhecido no artigo 8 da Convenção Americana é praticamente igual à redação do artigo 6 da Convenção Européia, que reconhece o mesmo direito (ANNONI, 2005).

[304] A Declaração Americana, diferentemente da Convenção Americana, trata de vários direitos econômicos, sociais e culturais. Dentre eles: o direito à proteção da maternidade e da infância (art. 7), o direito à saúde e ao bem-estar (art.11), o direito à educação (art. 12), o direito aos benefícios da cultura (art. 13), o direito ao trabalho e à justa remuneração (art. 14), o direito ao descanso e ao lazer (art. 15) e o direito à seguridade social (art. 16).

> Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires [1969], na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (OEA, 1969: p. 10).

Como se pode observar, a formulação deste artigo é extremamente genérica e incorpora o conflito construído de gerações de direitos humanos da Guerra Fria, observado no primeiro capítulo. O artigo incorpora tal conflito ao tratar dos direitos econômicos, sociais e culturais a partir da lógica da progressividade e não da imediata efetivação, tal como faz com os direitos civis e políticos. A consideração dos direitos econômicos, sociais e culturais dessa maneira pela Convenção tem reflexos, como poderá ser visto mais a frente, no conteúdo das petições.

Em uma tentativa de suprir esse *déficit* da Convenção acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador, foi adotado em 1988 e entrou em vigência em 1999.

O Protocolo estabelece o direito ao trabalho (art. 6), o direito a condições justas, equânimes e satisfatórias de trabalho (art. 7), os direitos sindicais (art. 8), o direito à segurança social (art. 9), o direito à saúde (art. 10), o direito a um ambiente sadio (art. 11), o direito à alimentação (art. 12), o direito à educação (art. 13), o direito aos benefícios da cultura (art. 14), o direito à formação e à proteção da família (art. 15), os direitos da criança (art. 16), e da proteção dos idosos (art. 17) e das pessoas com deficiência (art. 18). Além disso, a possibilidade de incorporação de outros direitos, e ampliação daqueles já reconhecidos são deixadas em aberto.

O Protocolo inclui um sistema de relatórios. De acordo com seu artigo 19, os Estados-parte devem submeter relatórios periódicos sobre os passos progressivos tomados no sentido da realização dos direitos estabelecidos no documento. Este artigo também autoriza a Comissão fazer observaçoes e recomendaçoes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O Protocolo de San Salvador certamente representa um avanço, pois o conteúdo dos direitos e das obrigações às quais os Estados passaram a estar submetidos é definido com maior especificidade, quando comparado ao que foi estabelecido pela Convenção Americana. Porém, além de contar com menos ratificações do que a Convenção[305], nem todos os direitos elencados pelo Protocolo, quando violados, autorizam o acesso ao sistema de petições

[305] O Brasil aderiu ao Protocolo em 21 de agosto de 1996. Além do Brasil, fazem parte do Protocolo: Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Trinidad e Tobago. Os EUA e o Canadá não são signatários do Protocolo.

individuais. Somente as violações dos direitos sindicais e do direito à educação podem ser levadas à Corte. Isso também terá reflexos na questão das petições individuais julgadas pela Corte, como poderá ser observado na próxima seção.

Voltando à Convenção, é a partir do artigo 33, que se estabelecem os meios de proteção e garantia dos direitos humanos, designando órgãos competentes para observar o cumprimento dos Estados. Assim, o referido artigo estabeleceu o novo papel da Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na realidade, o Pacto firma um aparato para monitoramento e implementação dos direitos humanos, que inclui a Comissão e a Corte. Do artigo 34 ao artigo 69, foram detalhadas a organização, as funções e as competências da Comissão e da Corte, tema a ser discutido a partir deste momento[306].

> Com isso, é importante ressaltar que a Convenção Americana de Direitos Humanos representa a positivação no Direito Internacional de um rol de direitos humanos protegidos, além de consagrar a implantação de um sistema judicial de controle do cumprimento, pelos Estados, de seus compromissos internacionais no campo dos direitos humanos (RAMOS, 2001: p. 62).

A Comissão Interamericana, a partir da Convenção Americana, tornou-se responsável pela investigação, conciliação e persecução de alegadas violações de direitos humanos no continente. É bom lembrar, como ressaltado acima, que a Comissão Interamericana é anterior à Convenção. A Comissão foi criada em 1959 e entrou em vigor em 1960 com o intuito de fiscalizar o respeito aos princípios da Carta da OEA e da Declaração Americana, ambas de 1948. Com a aprovação da Convenção Americana, a Comissão foi escolhida como órgão judicial, até a entrada em vigência da Corte Interamericana de Direitos Humanos[307].

O objetivo primordial da Comissão é promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América por meio de recomendações aos Estados, preparação de estudos e relatórios, solicitações de informações aos governos da região acerca das medidas tomadas para efetividade da Convenção e redação de um relatório anual para submissão à Assembléia Geral da OEA. Vale ressaltar também que a Comissão é responsável pela análise das petições individuais, preocupação central deste capítulo (COSGROVE, 2000; PINHEIRO, 2008).

A Comissão está sediada em Washington, juntamente com a sede administrativa da OEA. A Comissão é formada por sete pessoas, as quais devem ter autoridade moral

---

[306] A elaboração deste trecho do trabalho acerca da estrutura, composição e procedimentos da Comissão e da Corte se valeu, várias vezes, da consulta a seus respectivos *sites* – www.cidh.oas.org e www.corteidh.or.cr e a seus regulamentos.

[307] O sistema europeu não se desenvolveu da mesma forma que o sistema interamericano, já que com a criação do Conselho da Europa, em 1949, surgiram rapidamente a Declaração Européia de Direitos Humanos, a Comissão Européia e a Corte Européia de Direitos Humanos.

reconhecida, bem como grande conhecimento sobre direitos humanos. O pré-requisito para fazer parte da Comissão é ser nacional de um Estado-membro da OEA. Sendo assim, é possível que um membro da Comissão seja nacional de um país que não aceitou e/ou ratificou a Convenção Americana (MOIR, 2003).

Segundo o artigo 36 da Convenção, os membros da Comissão serão eleitos pela Assembléia Geral da OEA, a partir de uma lista proposta pelos governos dos Estados-membros. Cada governo pode propor até três candidatos, nacionais do Estado que os propuser ou de qualquer outro Estado-membro da OEA, sendo que, no caso de ser proposta uma lista de três candidatos, pelo menos, um deles deverá ser nacional de Estado diferente do proponente.

De acordo com o artigo 37 da Convenção, os membros da Comissão serão eleitos para um mandato de quatro anos e só poderão ser reeleitos uma única vez. Porém, o mandato de três dos sete membros designados na primeira eleição expirará ao cabo de dois anos. Logo depois da referida eleição, serão determinados por sorteio, na Assembléia Geral, os nomes desses três membros. É importante observar também que não pode fazer parte da Comissão mais de um nacional de um mesmo Estado[308].

A Comissão se reúne em Períodos Ordinários e Extraordinários de sessões várias vezes ao ano. Sua Secretaria Executiva cumpre as instruções dos membros da Comissão e serve de apoio para a preparação legal e administrativa de suas atribuições.

A Comissão pode realizar estudos e elaborar relatórios relativos à situação dos direitos humanos em todos os Estados-membros da OEA. A Comissão também tem competência investigativa. Essa competência vale para todos os Estados-parte da Convenção em relação a todos os direitos humanos nela dispostos e também vale para todos os Estados-membros da OEA face os direitos dispostos na Carta da OEA e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (PINHEIRO, 2008).

No caso das petições individuais, a Comissão é quem decide por sua admissibilidade. Reconhecida tal admissibilidade, ela solicita ao governo do Estado violador informações, as quais deverão ser enviadas dentro de um prazo determinado pela própria Comissão, prezando sempre pela celeridade.

---

[308] A Comissão é composta atualmente por: Felipe González (Presidente), do Chile; Paulo Sérgio Pinheiro (Primeiro Vice-Presidente), do Brasil; Dinah Shelton (Segunda Vice-Presidente), dos EUA; Rodrigo Escobar Gil, da Colômbia; Maria Silvia Guillén, de El Salvador; José de Jesús Orozco Henríquez, do México; e Luz Patrícia Mejía Guerrero, da Venezuela. O Brasil já teve outros representantes na Comissão: Carlos A. Dunshee de Abranches (1964-1983); Gilda Maciel Correa Russomano (1984-1991); e Hélio Bicudo (1998-2001).

A partir do momento em que o Estado adere à Convenção, ele aceita e reconhece automaticamente a Comissão como receptora de petições contra ele mesmo. No entanto, demonstrando o tensionamento entre a soberania e a proteção internacional dos direitos humanos, como será detalhado adiante, no caso de a Comissão encaminhar o caso à Corte, para que o processo prossiga o Estado deve ter reconhecido mediante declaração expressa e específica a competência contenciosa da Corte (ZELADA, 2007).

A Comissão, como já observado, surgiu em 1959, mas só foi habilitada e autorizada a receber e examinar petições individuais sobre pretensas violações de direitos humanos a partir de 1965, com a ampliação das suas funções na II Conferência Interamericana Extraordinária. A Comissão foi reforçada e passou a ser o *principal órgão da OEA* a partir do Protocolo de Buenos Aires, que entrou em vigor em 1970, uma vez que ele emendou a Carta da OEA (RAMOS, 2001).

Com a confecção da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1969 (entrada em vigor em 1978), a Comissão passou a ter um duplo papel: continuou a ser o principal órgão da OEA, recebendo petições individuais relativas a violações aos direitos garantidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana; e passou a ser órgão da Convenção, analisando petições individuais e interpondo ação de responsabilidade internacional contra um Estado perante a Corte. Segundo Ramos:

> *Esse órgão possui duplo tratamento normativo*: o primeiro deles [...] perante a Carta da OEA e o segundo, perante a Convenção Americana de Direitos Humanos. Todavia, o órgão é o mesmo, variando apenas as atribuições *quando age como órgão da OEA ou quando age como órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos*. De fato, a Comissão é o órgão principal da própria OEA e órgão também da Convenção Americana de Direitos Humanos (RAMOS, 2002: p. 226).

É interessante ressaltar que, inversamente ao sistema europeu, no sistema interamericano, o procedimento de petição individual é de adesão obrigatória, enquanto que o de petição interestatal é de adesão facultativa. Além disso, o sistema interamericano admite que qualquer pessoa – e não apenas a vítima, como no sistema europeu – peticione junto à Comissão, alegando violação de direitos humanos a terceiros[309]. O artigo 23 do regulamento atual da Corte assim coloca: "Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode

[309] "Neste ponto, cabe salientar que a Comissão tem sido extremamente flexível, aceitando até representações orais, por via telefônica." (RAMOS, 2002: p. 229-230). Segundo Habermas, "Teoricamente [...] confere-se maior significado à vindicação individual do que à vindicação apresentada por um Estado em particular. *A vindicação individual, a propósito, confere meios jurídicos ao cidadão em particular contra o governo de seu próprio país*." (HABERMAS, 2004: p. 212).

apresentar à Comissão petições em seu próprio nome ou no de terceiras pessoas, sobre supostas violações dos direitos humanos [...]" (CTIDH, 2009b: p. 9).

Um indivíduo pode recorrer ao direito de petição individual independentemente do que versa o direito interno de seu Estado. Tal direito pode ser exercido, de acordo com a Convenção Americana, mesmo que a vítima não se manifeste e um terceiro entre com a petição por ela (TRINDADE, 2002). Um exemplo desta postura da Corte Interamericana pôde ser vista nos casos Hilaire, Benjamin y Constantine *vs.* Trinidad e Tobago, de 2001, quando a Corte negou uma exceção preliminar que teria por efeito subordinar a aplicação da Convenção Americana à aplicação da Constituição nacional (TRINDADE, 2006).

Conforme já observado, a Comissão, de acordo com seu atual regulamento[310], é quem recebe as petições individuais encaminhadas pelas vítimas de violações de direitos humanos ou por terceiros. A primeira etapa dos procedimentos para o recebimento dessas petições pela Comissão é a averiguação da admissibilidade das petições.

Um dos principais critérios de admissibilidade da petição pela Comissão refere-se à situação do peticionário ter esgotado os recursos na jurisdição interna, critério presente no artigo 46 da Convenção Americana[311]. Ele só não se aplica se, segundo Wlasic, "[...] no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados." (WLASIC, 1998: p. 94).

Em seu artigo 8, a Convenção Americana refere-se ao *prazo razoável* para mensurar a eficiência ou a ineficiência dos tribunais internos nos julgamentos. Por não ser um conceito de fácil definição, a Corte Interamericana acaba se valendo da jurisprudência da Corte Européia, a qual estabeleceu os seguintes critérios: a complexidade do caso, a conduta das partes e a conduta da autoridade competente que apreciou o caso internamente[312].

Essa inspiração junto ao sistema europeu deve-se, na realidade, ao fato de o sistema interamericano ser mais recente, haja vista sua materialização no final dos anos setenta, com a

---

[310] Aprovado pela Comissão em seu 137° período ordinário de sessões, realizado de 28 de outubro a 13 de novembro de 2009.

[311] Brandão e Belli esclarecem que a Comissão não pode funcionar (e não funciona) simplesmente como uma "quarta instância" de apelação das decisões dos tribunais nacionais. A Comissão é competente para tratar de uma petição apenas quando ela se refere a uma decisão tomada a margem do devido processo legal interno ou que viole outro direito garantido pela Convenção (BRANDÃO; BELLI, 2008).

[312] No âmbito do Direito Internacional, a demora na decisão ou a negação de acesso à justiça pelo Estado é denominado *denegação de justiça*. No sistema interamericano, a denegação de justiça já foi usada várias vezes como argumento da Comissão e da Corte para encaminhamento do caso e punição do Estado violador. Apenas para citar dois exemplos, em 1997 em dois casos, tanto no caso Loayza Tamayo contra o Estado peruano (conhecido como caso dos "juízes sem rosto") quanto no caso Genie Lacayo contra o Estado nicaraguense, a Corte Interamericana embasou o pronunciamento de suas sentenças condenando os dois Estados por denegação da justiça.

entrada em vigor da Convenção, em 1978, e a criação da Corte, em 1979. Além disso, pode-se dizer que somente na década de noventa, processo sobre o qual a Conferência de Viena teve influência, é que os Estados passaram a reconhecer a importância do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, ratificando a Convenção e aceitando a competência contenciosa da Corte.

Por conta da importância e da complexidade do critério de esgotamento dos recursos internos, Trindade ressalta que sua análise, tal como explicitado acima, deve passar tanto pela verificação de uma demora processual interna injustificada quanto pela averiguação das garantias do devido processo legal na legislação interna (TRINDADE, 1991).

Deve-se observar, à luz da discussão teórica realizada no segundo capítulo, que o critério de esgotamento dos recursos internos para recebimento das petições coloca o sistema interamericano de direitos humanos em uma condição de subsidiariedade perante a legislação nacional e, conseqüentemente, perante a soberania dos Estados americanos, o que, de certa forma, ilustra a complexidade, já ressaltada, do processo de flexibilização da soberania. Segundo Ramos:

> A regra do esgotamento dos recursos internos obteve grande aceitação no Direito Internacional graças ao seu papel de *redutor de tensões* entre os Estados. Com efeito, é respeitada a soberania estatal ao se enfatizar o *caráter subsidiário da jurisdição internacional*, que só é acionada após o esgotamento dos recursos internos (RAMOS, 2001: p. 75).

Na realidade, o esgotamento dos recursos internos é uma regra consuetudinária da diplomacia que nasceu na relação entre o Estado e o indivíduo estrangeiro, de modo a evitar uma tensão entre o Estado receptor e o Estado ao qual pertence o indivíduo estrangeiro. Assim, esgotam-se os recursos internos do Estado em que o indivíduo estrangeiro se encontra antes de se acessar uma instância jurídica internacional. Com o passar do tempo, essa regra extrapolou o domínio diplomático e, devido a sua relativa adaptação à soberania, passou a ser regra costumeira do Direito Internacional.

A partir do surgimento e amadurecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a regra do esgotamento dos recursos internos passou a estar vinculada diretamente ao cumprimento pelo Estado de sua obrigação de respeitar um direito protegido e de dispor de recurso adequado para garantir reparação, caso tal direito seja violado.

Em seu âmbito original, qual seja, o diplomático, a regra do esgotamento dos recursos internos possuía caráter negativo, isto é, servia para que a proteção diplomática não fosse utilizada de maneira abusiva e discricionária, respeitando a soberania do Estado em que se encontrava o estrangeiro.

Já no Direito Internacional dos Direitos Humanos, essa regra possui caráter positivo e está centrada no *indivíduo* e não na soberania do Estado, posto que ela exige que os Estados disponibilizem os recursos internos necessários a reparar os danos causados aos direitos humanos dos indivíduos, de maneira rápida e justa.

É justamente esta a leitura que vem sendo feita pela Corte Interamericana, como ficou evidenciado pelo caso Suárez Rosero. Neste caso de 1997, a Corte condenou o Estado equatoriano pela violação ao direito de liberdade do indivíduo e ao direito de recurso interno. No caso de um Estado não realizar corretamente a referida reparação, ele incorre em outra violação, qual seja, a de não prover os recursos necessários para reparar o dano anteriormente causado.

Além disso, deve-se refletir acerca da funcionalidade do critério de esgotamento dos recursos internos para o campo da proteção internacional dos direitos humanos como um todo. Como já dito, o respeito ao esgotamento dos recursos internos atribui às regras internacionais um caráter subsidiário e, como tal, relativamente compatível à vigência da soberania. Sendo assim, o respeito ao esgotamento dos recursos internos exerce uma função persuasiva junto aos Estados na aceitação dos tratados de direitos humanos. Ramos também ressalta tal característica:

> [...] ninguém desconhece o papel da regra do esgotamento dos recursos internos no *convencimento* dos líderes locais para a aceitação da jurisdição internacional de direitos humanos. De fato, o caráter subsidiário da jurisdição internacional e o papel preventivo (evitando a responsabilização internacional do Estado) da regra permitiram a adesão dos Estados aos tratados de direitos humanos, sem que o velho apelo à *soberania nacional* lograsse êxito (RAMOS, 2002: p. 116).

Por outro lado, a interpretação da Comissão e da Corte tem sido, na maioria dos casos, restritivas em relação ao alcance da condição de esgotamento dos recursos internos como critério de admissibilidade, dando preferência sempre ao acesso do indivíduo às instâncias internacionais e regionais. Além disso, o entendimento atual da Corte sobre a alegação do Estado acerca da ausência de esgotamento dos recursos internos é de que tal alegação só pode ser feita na fase diante da Comissão, ou seja, ela não pode ser feita diante da Corte. Isso sugere que, apesar de sua compatibilidade com a soberania, o critério de esgotamento dos recursos internos também vem sendo flexibilizado em benefício do indivíduo diante do Estado.

Outro critério de admissibilidade da petição pela Comissão é a ausência de litispendência internacional, isto é, a mesma questão não pode estar pendente em outra instância internacional. Essa cláusula foi inserida com o objetivo de evitar que um processo

que já esteja em curso em uma instância internacional seja direcionado à outra instituição internacional.

Evitar a litispendência tem como objetivo maior afastar as possibilidades de contradições entre normas e procedimentos de defesa dos direitos humanos. No entanto, no caso de isso acontecer, a regra da primazia da norma mais favorável ao *indivíduo* é que rege o Direito Internacional dos Direitos Humanos. De acordo com Trindade: "[...] no domínio da proteção dos direitos humanos, interagem o direito internacional e o direito interno movidos pelas mesmas necessidades de proteção, prevalecendo as normas que melhor protejam o ser humano. A primazia é da pessoa humana." (TRINDADE, 1992: p. 34). Conforme Ramos,

> Com efeito, é comum a inclusão desta cláusula de salvaguarda em tratados de direitos humanos, *nos quais firma-se que as disposições da referida convenção não podem ser utilizadas como justificativa para a diminuição ou eliminação de maior proteção oferecida por outro tratado* (RAMOS, 2002: p. 281).

Essa norma foi reconhecida pela Corte Interamericana, em 1985, no parecer consultivo, solicitado pela Costa Rica, relativo ao ingresso compulsório em uma Associação de Jornalistas. Vale ressaltar também que, no entendimento da Comissão e da Corte, a idéia da norma de primazia da norma mais favorável ou máxima proteção do indivíduo serve também para que uma decisão desfavorável ao indivíduo não impeça novas interpretações que ampliem a esfera dos direitos protegidos.

Segundo o atual regulamento da Comissão, além da litispendência, a aceitação da petição só ocorrerá se ela não se constituir em reprodução de uma petição pendente na própria Comissão. Contudo, a Comissão não se abstém de examinar petições quando o procedimento seguido perante outro organismo se limitar ao exame geral dos direitos humanos e não existir uma decisão sobre os fatos específicos que forem objeto da petição ou não conduzir a sua solução. Além disso, e demonstrando mais uma vez a centralidade do indivíduo perante o Estado no sistema interamericano de direitos humanos, se o peticionário ante a Comissão for a suposta vítima da violação ou algum familiar, e o peticionário perante o outro organismo for uma terceira pessoa ou uma ONG, sem mandato dos primeiros, a Comissão também aceita examinar a petição.

Depois de receber as informações requeridas do Estado violador ou também no caso de não recebê-las dentro do prazo estabelecido, a Comissão averiguará se existem realmente os motivos que levaram à petição. No caso de não se verificarem tais motivos, o pedido é arquivado. Caso exista, o estudo continua para elaboração de relatório.

A partir das informações fornecidas pelo Estado acusado, a Comissão pode declarar a inadmissibilidade da petição ou ainda recusar as explicações do Estado e seguir com o procedimento de responsabilização do Estado por violação de direitos humanos. Caso isso ocorra, a Comissão pode recorrer à investigação dos fatos para melhor esclarecimento.

Após a fase de admissibilidade da petição, chega-se à fase de conciliação, obrigatória segundo a Convenção. Nessa fase, a Comissão tenta mediar uma solução amigável entre as partes. Caso se alcance o acordo, a Comissão elabora um relatório e o envia ao peticionário, aos Estados-membros da OEA e ao Secretário-Geral da OEA. Um exemplo disso ocorreu em 1994, quando o jornalista Horácio Verbistsky, acusado de desacato à autoridade pela justiça argentina, aceitou o acordo proposto pelo Estado argentino, que se comprometeu a modificar a lei do desacato e a revogar a decisão anterior do tribunal argentino que o havia condenado.

O caso Maqueda (1992-1995), no qual se confrontaram Guillermo Maqueda (representado pela Comissão) e o Estado argentino, também é um grande exemplo da possibilidade de solução conciliatória de contendas no sistema interamericano de direitos humanos. Além disso, deve-se destacar que a conciliação foi feita mediante acordo direto entre a vítima e o Estado argentino, demonstrando a ascensão do indivíduo enquanto sujeito de direitos no plano internacional. Na visão de Ramos:

> Isso é de extrema relevância para o Direito Internacional, comprovando a crescente aceitação do exercício de determinados direitos pelo próprio indivíduo, sem que seja necessária a intervenção de um sujeito de Direito Internacional (Estados ou organizações internacionais). Esse exemplo contribui para a afirmação da personalidade jurídica de Direito Internacional do ser humano, que interage diretamente com os Estados (no caso, a Argentina) e com organismos internacionais (no caso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos) (RAMOS, 2001: p. 225).

Segundo Ramos, a conciliação deve ser promovida e arranjada com muito cuidado, pois o litígio de direitos humanos, de acordo com o autor, é diferente de um litígio clássico, posto que não envolve os interesses do Estado, mas valores dispostos em uma série de documentos internacionais: "[...] a conciliação, enquanto mecanismo de obtenção de superação de controvérsia internacional, deve ser utilizado com cautela nos casos de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos protegidos." (RAMOS, 2002: p. 234).

No caso de não se chegar a uma solução conciliatória, a Comissão divulga seu primeiro relatório que constata ou não a violação de direitos humanos cobertos pela Convenção. Se a Comissão atestar que *não* houve violação de direitos humanos por parte do Estado acusado, o peticionário não tem recurso disponível pra recorrer da decisão

(COSGROVE, 2000). Portanto, quando a decisão nesta etapa do procedimento é favorável ao Estado, Ramos afirma que a Comissão torna-se, assim, intérprete final da Convenção Americana. É importante ressaltar que a Corte discorda completamente dessa posição ocupada pela Comissão. Ramos é favorável a esse papel da Comissão, até como forma de preservar seu *status* de órgão internacional:

> [...] exigir que o Estado seja processado através de *uma ação com fundamentação adversa* (a Comissão aciona o Estado, ressalvando seu entendimento de inexistência de violação de direitos humanos) é *amesquinhar* a Comissão, transformando-a em um *mero eixo de transmissão* de representações de violações de direitos humanos à Corte, o que contraria, por seu turno, o relevante papel conferido à Comissão pela Convenção Americana de Direitos Humanos. Logo, a saída que considero mais razoável é a alteração da Convenção Americana de Direitos Humanos, *para permitir o acesso dos indivíduos à Corte Interamericana de Direitos Humanos*, como recurso ao entendimento favorável da Comissão ao Estado (RAMOS, 2001: p. 82).

Por outro lado, se as violações de direitos humanos forem comprovadas, a Comissão elabora um primeiro informe descrevendo tais violações com maior minúcia e tecendo recomendações ao Estado violador, no sentido de sanar os danos e cessar a violação. Esse informe sigiloso será enviado ao Estado requerido e ele terá o prazo de cerca de três meses para tomar as providências cabíveis. Não tomando, o caso pode ser submetido à Corte Interamericana[313] (MOIR, 2003).

No caso de o Estado acusado não reconhecer a competência contenciosa da Corte e não cumprir as recomendações do relatório, a Comissão elabora um segundo informe com as recomendações e envia novamente ao Estado violador, publicando-o nos informes da Comissão e da OEA, seguindo cópia para o Secretário-Geral da OEA, para o peticionário e para os Estados-membros da OEA.

Decorrido o novo prazo e deixando o Estado novamente de cumprir as recomendações da Comissão, na ausência de um Comitê de Ministros, como ocorre no sistema europeu, a Comissão envia um apelo à Assembléia Geral da OEA, como já visto acima, a fim de que ela pressione o Estado a cumprir as recomendações da Comissão ou sancione o Estado em questão, o que muito raramente ocorre, como observado anteriormente (ZELADA, 2007).

Inicialmente, o entendimento da Corte era de que esses informes da Comissão detinham apenas caráter recomendatório, moral. Atualmente, no entanto, a Corte entende que

[313] A partir do Regulamento de 2001 da Comissão, o encaminhamento dos casos pela Comissão à Corte se faz de forma praticamente direta e automática, aumentando assim, a "juridicidade" do sistema, salvo se houver decisão por maioria absoluta dos membros da Comissão em não fazê-lo. Essa reformulação diminuiu a possibilidade de seletividade política e de subjetividade nos critérios da Comissão. Porém, a submissão à Corte só se efetiva se o Estado acusado reconhecer expressa e especificamente sua competência contenciosa.

o segundo informe tem caráter vinculante, uma vez que o Estado, ao aderir à Convenção, aceitou automaticamente a competência da *Comissão* – e não da Corte – no processamento de petições individuais.

> Com esse novo entendimento, a Corte estimula os Estados a aceitarem sua jurisdição, pois a condenação na Comissão é certa (por coerência, o Segundo Informe reproduz na essência o Primeiro), mas, se o caso for submetido à Corte, é possível obter uma sentença favorável em uma ação de responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos processada perante a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2001: p. 85).

Quando o caso é encaminhado à Corte, a Comissão assume o papel de representação da vítima contra o Estado acusado perante os juízes interamericanos[314]. O peticionário, seja ele a própria vítima, seus familiares ou ONGs, não tem acesso direto à Corte, isto é, ele é representado pela Comissão. Sobre a questão da influência e dos reflexos dessa mediação da Comissão para o desenvolvimento da capacidade processual internacional do indivíduo em âmbito interamericano voltar-se-á mais adiante. O que se pode colocar neste ponto é que a Comissão exerce múltiplos papéis na proteção dos direitos humanos na América. Ela atua, no chamado sistema da OEA, como receptora de petições individuais relativas a violações aos direitos garantidos pela Carta da OEA e pela Declaração Americana. Quando considerada parte da Convenção Americana, ela continua sendo o principal órgão da OEA e a receber petições individuais, porém, nesta instância, tais petições podem se referir a direitos garantidos pelos dois documentos acima citados, mas também a direitos elencados pela Convenção e pelo Protocolo de San Salvador. Em um terceiro momento, quando a petição é encaminhada à Corte, a Comissão passa a representar o peticionário contra o Estado demandado, exercendo semelhante função à do Ministério Público, em âmbito nacional.

Como poderá ser visto mais a frente, especialmente esse duplo papel exercido pela Comissão no sistema da Convenção – receptora das petições e, portanto, neutra e, posteriormente, representante do peticionário contra o Estado – desperta algumas discussões. Apesar disso, de acordo com vários autores, tal como já observado por Ramos, o trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é de grande valia e tem alcançado poderes muito grandes (GOLDMAN, 2009). Segundo Trindade, por exemplo, mesmo com a mudança (necessária, segundo ele, mas ainda não efetivada) que concederia acesso direto do indivíduo

[314] A questão da mediação da Comissão para chegada à Corte no sistema interamericano está no artigo 44 da Convenção. É neste artigo também que está explícito a legitimidade de participação de indivíduo(s) e ONGs no sistema interamericano.

à Corte, a Comissão não perderia sua importância política[315], conciliatória, fiscalizadora e investigativa (TRINDADE, 2006). De acordo com Annoni,

> É bem verdade que o reconhecimento do *locus standi* ao indivíduo, para que esse também, tal qual no sistema europeu, tenha acesso direto de petição à Corte de Direitos Humanos faz-se imprescindível e inevitável. Contudo, esse reconhecimento não implicará a extinção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ao contrário, sua atuação como órgão conciliador e fiscalizador do sistema americano permanecerá necessária. Ademais, o grande trabalho da Comissão tem sido nas experiências de averiguar *in loco* situações relativas a violações de direitos humanos, em alguns casos, em parceria com os Grupos Especiais de Trabalho da Comissão [atualmente Conselho] de Direitos Humanos da ONU (ANNONI, 2005: p. 98).

O sistema de proteção aos direitos humanos da Convenção Americana se completa e se torna mais complexo com o surgimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsável pelo julgamento das petições individuais chegadas até ela por meio da Comissão. A Corte, com sede em San José, na Costa Rica, é uma instituição judicial internacional autônoma da OEA cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A Corte, conforme já ressaltado, foi criada a partir da Convenção Americana, em 1969. Entretanto, ela só foi instalada em 1979. Essa diferença de dez anos ocorreu porque a Corte só poderia ser instalada e iniciar seus trabalhos quando a Convenção alcançasse o número de ratificações necessário para entrar em vigência, o que efetivamente só ocorreu em 1978. A Corte é composta por sete juízes de países-membros da OEA eleitos, a título pessoal, pelos Estados-parte da Convenção. Os juízes são eleitos para um mandato de seis anos, com a possibilidade de uma única reeleição. O mandato de três dos juízes eleitos expirará depois de três anos, sendo que esses três juízes são determinados por sorteio após a eleição[316].

A Corte possui duas competências: consultiva e contenciosa. Na competência consultiva, a Corte, mediante o pedido dos Estados-membros, da Comissão ou ainda de outros órgãos da OEA, pode interpretar qualquer tratado de direitos humanos em vigência nos Estados americanos, inclusive a Convenção Americana de Direitos Humanos. É importante

[315] De acordo com Pinheiro, o próprio desenvolvimento mais recente do sistema interamericano de direitos humanos, com grande preocupação sobre os processos e julgamentos, tem diminuído o papel da Comissão, apesar da oportunidade fornecida pelo maior número de governos democráticos no continente. Por conta disso, o grande desafio atual da Corte, na visão do autor, é desenvolver um diálogo político contínuo com tais governos (PINHEIRO, 2009).

[316] Atualmente, a Corte é formada pelos seguintes juízes: Leonardo A. Franco (Vice-Presidente), da Argentina; Diego García Sayán (Presidente), do Peru; Manuel E. Ventura Robles, da Costa Rica; Alberto Pérez Pérez, do Uruguai; Margarette May Macaulay, da Jamaica; Rhadys Abreu Blondet, da República Dominicana; e Eduardo Vio Grossi, do Chile. O professor e juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade foi juiz da Corte no período 1994-2006, ocupando a vice-presidência de setembro de 1997 a setembro de 1999 e a presidência de 1999 a 2003.

ressaltar que a opinião consultiva da Corte tem efeito vinculante, ou seja, caso um Estado a desrespeite ele pode ser responsabilizado internacionalmente pelo descumprimento. A Corte também pode opinar a respeito da compatibilidade da legislação doméstica ante os documentos internacionais de direitos humanos (BUERGENTHAL, 1982).

A Corte Interamericana, em parecer consultivo de 1982, afirmou sua competência para emitir pareceres consultivos sobre todo tratado de direitos humanos aplicável aos Estados americanos. Mas mais do que isso, a Corte optou por emitir pareceres consultivos não apenas sobre tratados pactuados por Estados americanos, mas também relativo a qualquer tratado adotado que protegesse as pessoas da região americana.

Percebe-se, a partir disso, que o foco da Corte, desde o seu início nos anos oitenta, é o indivíduo, e não o Estado[317]. Nesse sentido, deve-se ressaltar o alcance dessas opiniões consultivas da Corte. Um de seus exemplos mais emblemáticos refere-se à Guatemala, que após um Parecer Consultivo da Corte, alterou dispositivos internos referentes à pena de morte. Outro exemplo do importante alcance das opiniões consultivas da Corte diz respeito à regra da preferência pela norma mais favorável ao indivíduo na proteção de seus direitos, ressaltada um pouco acima.

Pasqualucci sintetiza a relevância da competência consultiva da Corte ressaltando sua contribuição para o campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, para a materialização jurídica de princípios e para a uniformidade da interpretação da Convenção:

> A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem a mais ampla jurisdição em matéria consultiva, se comparada com qualquer outro Tribunal internacional. A Corte tem exercido sua jurisdição no sentido de realizar importantes contribuições conceituais no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. [...] As opiniões consultivas, enquanto mecanismo com muito menor grau de confronto que os casos contenciosos, não sendo ainda limitadas a fatos específicos lançados à evidência, servem para conferir expressão judicial aos princípios jurídicos. [...] Por meio de sua jurisdição consultiva, a Corte tem contribuído para conferir uniformidade e consistência à interpretação de previsões substantivas e procedimentais da Convenção Americana e de outros tratados de direitos humanos (PASQUALUCCI, 2003: p. 80).

A Corte tem aberto espaço às organizações da sociedade civil em seu procedimento consultivo. Essa abertura da Corte Interamericana a participantes não-estatais se evidencia e

[317] Segundo a autora, a preocupação central da Corte Interamericana se encontra na proteção da vítima e na reparação do dano. A melhor proteção é impulsionada pela aplicação de critérios especiais de interpretação e se refletem: "[…] en la ampliación de las categorías de daño a través de la noción del daño al proyecto de vida; en el desarrollo del concepto de víctima, que se extiende a los familiares en casos de violación al derecho a la vida o integridad personal; y que en cuanto a las reparaciones se expresa en lo que la Corte ha denominado "otras medidas de reparación" cuyo objeto es a la vez que reparar a la víctima, ser una suerte de *garantía de no repetición* de los actos y que genera para los Estados obligaciones positivas, o de hacer." (ZELADA, 2007: p. 440).

tem como um de seus marcos a Opinião Consultiva n. 16, acerca do *Direito à informação sobre a assistência consular no âmbito das garantias do devido processo legal*, de 1º de outubro de 1999. Desse procedimento participaram oito Estados intervenientes, fazendo uso da palavra em audiências públicas, sete indivíduos representantes de ONGs (nacionais e internacionais) de direitos humanos, dois indivíduos de uma ONG atuante em prol da abolição da pena de morte, dois representantes de uma entidade nacional de advogados, quatro professores universitários e três representantes de um condenado à pena de morte.

> Estos datos, poco conocidos, también revelan el acceso del ser humano a la jurisdicción internacional en el sistema interamericano de protección, en el marco de los procedimientos consultivos bajo la Convención Americana; demuestran, además, el carácter de *ordre public* de dichos procedimientos (TRINDADE, 2006: p. 135).

Já a competência contenciosa diz respeito ao julgamento dos casos de violação de direitos humanos trazidos pela Comissão, isto é, refere-se à solução de controvérsias (entre a suposta vítima, representada pela Comissão, e o Estado acusado) por meio da aplicação da Convenção pela Corte. Para que ela seja acionada, o Estado acusado deve ter reconhecido expressamente sua competência contenciosa.

É importante destacar que a Corte apenas analisa a responsabilidade internacional do Estado, mas não especifica como internamente se fixará tal execução, ficando isso a cargo do Estado. Na verdade, a Corte, por ter seu foco no indivíduo e não no autor da violação em si, se preocupa com a responsabilidade institucional do Estado, e não com a responsabilidade penal individual do autor (ZELADA, 2007). Ao tomar uma decisão a partir da interpretação de uma violação, a Corte, pelo efeito de sua decisão, obriga que os órgãos internos do Estado condenado norteiem suas ações pelo conteúdo da sentença, correndo o risco, no caso de descumprimento, de acarretar nova responsabilização internacional ao Estado. Assim, a decisão da Corte é de norteamento, ou seja, a verificação do cumprimento da sentença pelo órgão interno depende da fiscalização do Estado, e não da Corte.

> Cabe sempre lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos aplica o Direito Internacional e decide sobre a responsabilidade internacional do Estado, sem necessariamente determinar a autoridade nacional ou ao órgão interno ao qual foi imputada o fato internacionalmente ilícito. Com isso, é tarefa interna fixar o meio de execução, que em geral depende do tipo de órgão imputado (por exemplo, se judicial ou não) e de seu *status* normativo (RAMOS, 2001: p. 96).

A primeira fase na Corte, denominada postulação, se inicia com a apresentação da demanda a sua Secretaria. O Secretário então notifica o recebimento da demanda, enviando ao presidente e aos demais juízes da Corte, ao Estado requerido, à Comissão e ao denunciante

e/ou familiares e representantes. Os outros Estados-membros da OEA e seu Secretário-Geral também são notificados sobre a apreciação da demanda.

A partir daí, o presidente da Corte examina as condições de admissibilidade da demanda. No caso de não-cumprimento de alguma condição, o demandante terá vinte dias para suprir tal lacuna, de acordo com o Regimento Interno da Corte.

A defesa do Estado acusado se dá mediante a contestação, cujo prazo máximo para ocorrer é de quatro meses após a notificação da petição. A contestação, tal como a denúncia inicial, deve atender aos mesmos requisitos de admissibilidade. Após isso, inicia-se a fase oral do processo, com a fixação de audiências. Cabe enfatizar que antes da fase das audiências, o Estado tem o direito de contestar a acusação através das Exceções Preliminares, por meio das quais o Estado pode tentar encontrar elementos na petição que sejam incompatíveis com os requisitos de admissibilidade.

Diante da Corte, a Comissão e o Estado requerido podem produzir provas e exercitar todas as faculdades permitidas pelo devido processo legal. É nessa fase também que a Corte examina, caso haja, a solução conciliatória pactuada pelo Estado e pelo peticionário.

A sentença da Corte, conforme versam os artigos 52 e 63 da Convenção, é sempre a mais ampla possível no sentido de responsabilizar o Estado pela violação de direitos humanos, bem como de determinar a conduta de reparação e garantia do direito violado, inclusive a mensuração pecuniária da indenização. Vale salientar que as decisões tomadas pela Corte têm efeito jurisprudencial, ou seja, orientam a interpretação de novos casos que tenham similitude com casos já julgados (BOVINO, 2005).

Constatada a responsabilidade internacional do Estado, segue-se a isso a reparação, que, na concepção da Corte Interamericana, compreende as medidas que tendem a fazer desaparecer os efeitos da violação cometida. A reparação mais eficaz é aquela que restitui de modo a retornar ao *status quo* anterior ou, no melhor dos casos, que se faz a partir da análise de como estaria o ambiente se a violação não tivesse ocorrido, no entanto, isso nem sempre é possível em casos de violações de direitos humanos. Quando a restituição não é possível, e, portanto, não é possível reparar o dano causado com a violação é que se discute a questão da indenização, colocando o fato na dimensão da compensação. É o que ocorreu, por exemplo, no Caso Suárez Rosero, em que a restituição da liberdade e da demora no processo era impossível e a Corte optou por uma condenação no âmbito da reparação, com pagamento de indenização. É o que ocorreu também no caso de danos morais, como no Caso Godinez Cruz e Velásquez Rodriguez.

Outro tipo de reparação diz respeito, conforme o vocabulário jurídico, à cessação do ilícito, ou seja, à cessação da conduta violadora. É justamente fundamentado neste tipo de reparação que as cortes regionais de direitos humanos, como a Interamericana, recomendam a modificação do direito interno do Estado.

A reparação que não passa pela dimensão material é chamada de satisfação na literatura de Direito Internacional. Basicamente, a reparação por satisfação consiste de um conjunto de medidas de declaração da infração cometida e de garantias de não-repetição. Nela se incluem pedidos públicos de desculpas, admissão de responsabilidade internacional do Estado, declaração de tribunal da ilegalidade da conduta estatal, etc. Dentro do âmbito da reparação por meio da satisfação, há a possibilidade de estabelecer as chamadas obrigações positivas, isto é, medidas impostas ao Estado violador para que ele promova ações para reparação da violação, tais como reabilitação do indivíduo prejudicado, anulação de registros ou antecedentes criminais injustos, ou ainda, o estabelecimento de datas comemorativas ou construção de prédios públicos em homenagem às vítimas.

As sentenças da Corte possuem caráter vinculante e obrigatório. Contudo, as sentenças não têm poder para desconstituir um ato interno como a anulação de um ato administrativo, a revogação de uma lei ou a cassação de uma sentença judicial.

> Os tribunais internacionais de direitos humanos existentes – as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos – não 'substituem' os tribunais internos, e tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos Tribunais internos. Não obstante, os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais, quando se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos (TRINDADE, 1993c: p. 33).

Por outro lado, a Convenção Americana, em seu artigo 68, prevê que qualquer Estado que tenha reconhecido a competência contenciosa da Corte está obrigado a cumprir suas sentenças em todo caso em que for parte. Ademais, de acordo com o artigo 63, a Corte, além de exigir do Estado que a vítima possa desfrutar de seu direito violado, tem autoridade para determinar que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que haja configurado a violação, bem como para estabelecer o pagamento de indenização justa à parte lesada.

Diferentemente do sistema europeu, em que os Estados podem alegar impedimento de Direito interno para o cumprimento perfeito e integral da sentença da Corte, no sistema interamericano os Estados são obrigados a cumprir integralmente a sentença da Corte, sem poder alegar qualquer impedimento de direito interno. Sendo assim, no sistema interamericano exige-se o cumprimento de todas as obrigações presentes na sentença, sejam

elas prestações positivas, que exigem a ação do Estado, ou prestações negativas, que exigem a não interferência do Estado (CAVALLARO; BREWER, 2008). É interessante ressaltar esta característica do sistema interamericano, pois ela sugere a presença do processo de flexibilização da soberania, na medida em que o direito interno – materialização da competência legislativa da soberania – não pode ser usado como argumento para o descumprimento da sentença da Corte, emanada de uma jurisdição internacional.

A questão da supervisão das decisões da Corte ainda é um dos seus grandes problemas, posto que não existe mecanismo específico para tal na Corte e tampouco na Comissão[318]. Nesse caso, a supervisão fica genericamente sob a responsabilidade da Assembléia Geral da OEA, a qual, a partir de relatório anual da Corte, deverá conferir se as decisões da Corte estão sendo cumpridas nos Estados. Assim versa o artigo 65 da Convenção Americana: "A Corte submeterá à consideração da Assembléia Geral da OEA, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre as suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças." (OEA, 1969: p. 19). Segundo Trindade e Robles:

> [...] a Corte Interamericana tem atualmente uma especial preocupação quanto ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, em geral, cumprem as reparações que se referem a indenizações de caráter pecuniário, mas o mesmo não ocorre necessariamente com as reparações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem às investigações efetivas dos fatos que originaram tais violações, bem como à identificação e sanção dos responsáveis – imprescindíveis para pôr fim à impunidade (e suas conseqüências negativas para o tecido social como um todo). [...] Atualmente, dada a carência institucional do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos nesta área específica, a Corte Interamericana vem exercendo *motu próprio* a supervisão da execução de suas sentenças, dedicando-lhe um ou dois dias de cada período de sessões. Mas a supervisão – como exercício de garantia coletiva – da fiel execução das sentenças e decisões da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados-partes da Convenção (TRINDADE; ROBLES, 2004: p. 434).

Portanto, conforme o artigo 65 da Convenção, a Corte pode incluir o descumprimento de suas sentenças pelos Estados em seu relatório anual à Assembléia Geral da OEA. Contudo, até o momento, esse mecanismo político de coerção dos Estados para o cumprimento da

[318] O artigo 68 da Convenção trata do cumprimento das sentenças da Corte pelo Estado culpado: "Os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes. 2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado." (OEA, 1969: p. 19).

sentença da Corte tem se mostrado insuficiente, demonstrando a tensão ainda existente entre diferentes arenas de jurisdição[319].

Segundo Rescia, a Assembléia Geral da OEA e seu Conselho Permanente deveriam se envolver mais ativamente na adoção de medidas que obriguem o Estado violador a cumprir as decisões da Comissão e da Corte. Segundo o autor, a Assembléia Geral, enquanto destinatária final dos informes da Corte e da Comissão, deve exercer sua função, conforme o artigo 5 da Carta da OEA, de promoção dos direitos humanos e de condenação aos Estados violadores (RESCIA, 1997). Diferentemente do sistema europeu, a Carta da OEA não prevê, por exemplo, a expulsão de um Estado que não cumpra as medidas da Corte e da Comissão da organização[320].

De acordo com Piovesan, tais decisões deveriam produzir efeitos jurídicos imediatos e obrigatórios no âmbito do ordenamento jurídico interno, cabendo aos Estados executá-las e cumpri-las (PIOVESAN, 2006). Para a autora, portanto, a efetividade da proteção internacional dos direitos humanos está muito condicionada ao aperfeiçoamento das medidas nacionais de implementação. Nota-se que esta opinião da autora revela uma proximidade de sua concepção de direitos humanos à concepção estatalista, discutida no segundo capítulo, haja vista sua argumentação em favor da urgente internalização das sentenças da Corte Interamericana.

Ramos, em proposta parecida a de Piovesan, acredita que algumas reformas seriam necessárias a fim de fortalecer a atuação da Assembléia Geral da OEA nos casos em que o Estado violador não cumpre a sentença da Corte:

> [...] são necessárias reformas para aumentar a efetividade das decisões da Corte. Como sugestão, a sentença poderia ser executada em sua integralidade perante os Tribunais internos, ampliando-se a permissão observada no art. 68 (2) da Convenção Americana. Finalmente, deveria haver menção expressa ao poder-dever da Assembléia Geral de estipular sanções aos Estados que descumprissem deliberação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2001: p. 99).

Segundo Ramos, a aceitação das decisões de responsabilização internacional por violação de direitos humanos por parte dos Estados e a sua execução interna não significam um abandono de soberania, já que para Ramos, inspirado na concepção da Corte Permanente

[319] No caso Velásquez Rodriguez, por exemplo, o Estado hondurenho repassou à família da vítima apenas parte da indenização, incorrendo em inadimplência explícita. A Corte incluiu isso em seu relatório encaminhado à Assembléia Geral de 1990, a qual, por sua vez, não mencionou nada sobre o inadimplemento de Honduras.

[320] Piovesan também acredita que deveria haver melhor supervisão sobre as decisões da Corte e a respectiva observância dos Estados em relação a elas. Segundo a autora, poderia se criar um mecanismo de sanção ao Estado que, de forma sistemática, descumpra as decisões da Corte, inclusive com possibilidade de suspensão ou expulsão do Estado da Assembléia Geral da OEA.

de Justiça Internacional, a vinculação a obrigações internacionais por um Estado representa um de seus principais atributos.

Além do problema da supervisão das sentenças da Corte, a não-linearidade histórica dos processos articulados de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos e de flexibilização da soberania, também pode ser vista nas discussões acerca do acesso do indivíduo à Corte e do papel mediador da Comissão, bem como no debate a respeito da aceitação da competência contenciosa da Corte pelos Estados. Essas questões voltarão ao trabalho na próxima seção.

Por outro lado, apesar desses vários problemas e do próprio caráter recente da atuação da Comissão e, principalmente, da Corte, ambas são de extrema importância para a proteção dos direitos humanos no sistema interamericano. Por meio de suas atuações, por exemplo, começa a se formar jurisprudência a partir das decisões da Corte sobre violações de direitos humanos no continente americano. Assim como, apesar da inoperância da Assembléia Geral da OEA, as decisões do sistema interamericano têm sido muito importantes para a modificação de normas internas em favor dos direitos humanos, como poderá ser visto na próxima seção, em que discutir-se-á a relação entre o direito de petição individual no sistema interamericano e os debates e encaminhamentos da Conferência de Viena.

5.3 A Conferência de Viena e o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano

Após discutir acerca do movimento de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos no pós-Segunda Guerra e expor a estrutura de funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos, chega-se, enfim, ao ponto de se buscar as relações entre a Conferência de Viena – objeto deste trabalho – e o direito de petição individual no referido sistema.

Contudo, antes de iniciar tal análise, algumas observações breves, porém indispensáveis devem ser feitas de maneira a localizar o objetivo e as intenções de tal discussão. Conforme se tem argumentado ao longo de todo o trabalho – desde o primeiro capítulo, sobre a contextualização do movimento de internacionalização dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra, até o quarto, no qual se problematizou as posições norte-americanas na Conferência de Viena –, a Conferência é vista a partir da dinâmica da história, isto é, é observada a partir da lógica da processualidade histórica.

A partir dessa lógica, que considera a ocorrência e a não-linearidade de processos históricos concomitantes, vem se argumentando que a Conferência está inserida em um processo maior de flexibilização da soberania e de disseminação global do tema dos direitos humanos. Por outro lado, não se considera a Conferência apenas como mera caudatária ou simplesmente imersa em processos complexos maiores, mas sim como protagonista da história, isto é, como parte da história, como produtora de história. É justamente nesse sentido que se argumenta em favor do papel catalisador da Conferência ante as tendências de flexibilização da soberania e de disseminação global da temática dos direitos humanos, e não a considerando como fator unicausal de tais tendências

Portanto, levando-se em conta a articulação existente entre essas referidas tendências e o movimento de subjetivação internacional dos indivíduos, é que o objetivo deste capítulo não é buscar relações necessariamente diretas e automáticas entre a Conferência e o direito de petição. O objetivo é sim investigar a ocorrência de reflexos das discussões da Conferência no fortalecimento do mecanismo de petições individuais do sistema interamericano. Pode-se dizer que, ao olhar para essa relação, em última instância, está se buscando encontrar manifestações das tendências de flexibilização da soberania ocorridas tanto na Conferência quanto nesse processo de fortalecimento.

Constitui objetivo complementar ainda destacar (oportunamente e de modo a não distorcer a realidade em favor da compatibilidade com a teoria) as concepções de direitos humanos que informam tendências, alterações e permanências no sistema interamericano de direitos humanos e suas aproximações das concepções estatalistas e globalistas, debatidas no segundo capítulo deste trabalho.

Inicialmente, deve-se destacar que na época de realização da Conferência de Viena (junho de 1993), bem como até hoje, a Convenção Americana ou Pacto de San José contava com 25 ratificações, inclusive a do Brasil, que a realizou em 1992. Portanto, percebe-se que a relação da Conferência com o fortalecimento do direito de petição individual não passa pela questão de adesão ao documento-base do sistema interamericano de direitos humanos.

Por outro lado, o Protocolo de San Salvador, de 1988, que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, até 1993 contava apenas com três ratificações: Equador, Panamá e Suriname. Das atuais 14 ratificações, 11 foram feitas após a Conferência de Viena. E dessas onze, nove foram realizadas antes do ano 2000, ou seja, no período 1993-1999, anos em que a influência dos debates da Conferência pôde ser observada de maneira mais visível.

Esse impulso de ratificações do Protocolo de San Salvador após a Conferência de Viena guarda relação com o tema da indivisibilidade. Como já visto no primeiro e,

especialmente, no terceiro capítulo, a consolidação do princípio da indivisibilidade foi um dos grandes objetivos e, assim, uma das grandes realizações da Conferência de Viena. Conforme visto na seção anterior, a Convenção Americana, documento-chave para o direito de petição individual, se concentra fortemente nos direitos civis e políticos. Nesse sentido, havia uma lacuna normativa no sistema interamericano, uma vez que não havia um documento contemplando os direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, o influxo lançado pela Conferência no sistema internacional por uma concepção de direitos humanos mais abrangente[321] parece ter ressoado nos países americanos, o que, por sua vez, se traduziu no aumento considerável das ratificações ao Protocolo, que alcançou sua vigência em 1999 justamente por conta desse aumento.

Na realidade, mais do que preencher uma lacuna normativa, a confecção e aceitação do Protocolo de San Salvador relacionam-se com um processo histórico mais amplo. Foi o processo de mobilização dos países do Terceiro Mundo, com grande destaque para os latino-americanos (tendo como grande impulso seus processos de redemocratização), que levou à Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e à realização das Reuniões Regionais Preparatórias. Nesse sentido, os resultados da Conferência de Viena vieram reforçar o processo de ratificações do Protocolo de San Salvador.

Em relação à aceitação de documentos internacionais, a análise da relação entre a Conferência e o direito de petição individual no sistema interamericano deve atentar para o número de países que aceitavam e aceitam a competência contenciosa da Corte. Como visto ao longo do capítulo, a possibilidade de que o indivíduo possa, de fato, processar judicialmente seu próprio Estado e, assim, responsabilizá-lo internacionalmente por violação de direitos humanos, depende de que esse Estado tenha aceitado expressa e especificamente a competência contenciosa da Corte. Daí a necessidade de se olhar para esse aspecto importante para as reflexões acerca dos processos de flexibilização da soberania e de ascensão internacional do indivíduo.

Atualmente, 22 Estados reconhecem a competência contenciosa da Corte. À época da Conferência, esse número era de 15 Estados. Logo, depois de 1993, mais sete Estados aceitaram tal competência. Ao olhar mais de perto esses números, pode-se observar que dessas 15 aceitações da competência contenciosa da Corte, aberta desde 1979, cinco (um

[321] "Tuve la ocasión de participar activamente de aquella histórica Conferencia, e inclusive de los trabajos de su Comité de Redacción, que adoptó la Declaración y Programa de Acción de Viena. Ahí se reiteró la concepción integral de los derechos humanos, para lograr su indivisibilidad no sólo en la teoría sino también en la práctica, y la justiciabilidad de todos los seres derechos humanos. La Conferencia Mundial de Viena afirmó la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con las condiciones de vida de todas las personas en todas partes." (TRINDADE, 2006: p. 131).

terço) delas ocorreram no breve período 1990-1993. Isso aponta para a influência não apenas do clima político daquele momento, do qual a própria Conferência se valeu, mas também para a influência do processo preparatório da Conferência, o qual, como já visto, proporcionou, através de suas reuniões regionais preparatórias, que o tema dos direitos humanos fosse discutido e debatido regionalmente antes de chegar a uma discussão global. Além disso, deve-se ressaltar que dentre as sete aceitações da competência contenciosa da Corte após a Conferência de Viena, três delas foram extremamente representativas: a do Brasil e a do México, pela força e representatividade dos dois países no sistema interamericano, e a do Haiti, pois abriu espaço para supervisão regional de um país em que as violações de direitos humanos são historicamente maciças, estruturais e constantes.

Na realidade, há uma diferença considerável entre a atuação da Comissão e da Corte antes e depois do fim da década de oitenta. Como já explicitado, a atuação da Comissão e, conseqüentemente, da Corte foi condicionada pela presença de governos ditatoriais na América Latina. Tais governos, inseridos na lógica da Guerra Fria e em suas doutrinas de segurança nacional, "[...] regarded the Commission's inquiries into and eventual exposure of their illicit practices as providing aid and comfort to their internal enemies." (GOLDMAN, 2009: p. 20).

Além disso, a dificuldade de atuação da Comissão e da Corte nesse período também se deve à postura dos EUA. Durante os anos setenta e oitenta, com exceção do período Carter, os EUA contaminaram os esforços pela promoção do respeito aos direitos humanos na América com a lógica dicotômica e maniqueísta da Guerra Fria. Esse foi o caso especialmente da administração Reagan. À luz da Guerra Fria, o governo Reagan apoiou muitos violadores de direitos humanos da região baseado no anticomunismo. Além disso, muitas vezes armou, financiou e/ou deu suporte a esforços de contra-insurgência (El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) a despeito de suas práticas completamente atentatórias aos direitos humanos. Segundo Goldman, nesse período muitas vezes os direitos humanos foram interpretados como uma ferramenta de política externa dos EUA altamente seletiva e instrumental justamente por conta desse tipo de postura norte-americana. Ademais, enquanto a maioria dos países ratificavam a Convenção naquele momento, os EUA se recusaram a fazê-lo (GOLDMAN, 2009).

Segundo Forsythe, os EUA no âmbito da OEA "has displayed sporadic diplomacy for human rights while avoiding as many legal obligations as possible under both the American Declaration on the Rights and Duties of Man and the Inter-American Convention on Human Rights." (FORSYTHE, 2000: p. 29). Para o autor, as motivações das reservas norte-

americanas à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e à Corte foram as mesmas das reservas à Carta Internacional dos Direitos Humanos, no âmbito da ONU: basicamente decorrência do sentimento de excepcionalismo norte-americano e do receio de se vincular efetivamente a uma jurisdição que não a sua própria. Por isso, apesar de apoiar financeiramente, os EUA pouco se integram às atividades e programas de direitos humanos da OEA – a grande virtude do sistema, segundo o autor – e em conseqüência, pouco se afirmam como um líder hegemônico regional em matéria de direitos humanos (FORSYTHE, 2000).

Além disso, o sistema de petições individuais também era pouquíssimo acionado na década de oitenta e quase completamente desconhecido fora da região do Cone Sul, dificultando a ação da Comissão e tornando a Corte praticamente inoperante no período. Somado a isso, quando a Comissão abria casos, muitos governos contestavam os fatos ou simplesmente recusavam-se a cooperar com a Comissão, ignorando seus pedidos de informação. Conseqüentemente, pode-se dizer que a atuação ante comprovadas violações de direitos humanos não constituiu uma parte significante dos trabalhos da Comissão até o início dos anos noventa. Isso começou a se modificar, conforme será discutido adiante, em 1986, quando a Comissão rompeu com sua prática anterior e começou a submeter os casos à Corte.

Por isso acima elencado, o fim do conflito ideológico entre EUA e URSS e a conseqüente liberação do tema dos direitos humanos dessa disputa bipolar foi benéfico para o sistema interamericano de direitos humanos. Deve-se recordar, como observado no primeiro e no terceiro capítulo, que o fim da Guerra Fria favoreceu a decadência da idéia de incompatibilidade entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, liberou as discussões acerca dos direitos de terceira geração, com grande destaque para o direito ao desenvolvimento, e abriu o debate internacional sobre direitos humanos para a participação de atores do mundo todo, inclusive não-estatais.

Além disso, no plano regional, o fim das ditaduras latino-americanas e o início dos processos de democratização na região facilitaram em muito a relação da Comissão e da Corte com os Estados, posto que anteriormente, como já assinalado, a relação desses órgãos com os Estados sob ditadura era extremamente conflituosa na medida em que os governos ou contestavam os fatos que fundamentavam as acusações da Comissão ou eram completamente indiferentes aos pedidos de informação emitidos pela Comissão. (BUERGENTHAL, 2003). Segundo Brandão e Belli:

> O fim da Guerra fria e a democratização dos países latino-americanos prepararam o terreno para avanços importantes no campo dos direitos humanos, não apenas porque foram estabelecidas novas obrigações internacionais, mas sobretudo em função da cooperação e do diálogo que

> passou a caracterizar o relacionamento dos Governos com os órgãos de supervisão do sistema (BRANDÃO; BELLI, 2008: p. 5).

Ademais, como visto no capítulo anterior, as expectativas internacionais em torno da plataforma de direitos humanos da campanha de Clinton e do engajamento inicial de seu governo em temas de direitos humanos, ligado inclusive à formação de sua equipe, favoreceram o ambiente do continente americano para avanços nos debates sobre proteção de direitos humanos. As promessas de Clinton em direção à adesão e ratificação dos documentos internacionais de direitos humanos, apesar de não concretizadas, também fomentaram um ambiente favorável no sistema interamericano de direitos humanos.

É interessante notar que os mesmos fatores que favoreceram a convocação e realização da Conferência de Viena, como visto no primeiro capítulo, contribuíram para o início do processo de fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos. Isso aponta para a inserção da Conferência e da ascensão do direito de petição individual em um processo maior de disseminação global da temática dos direitos humanos, demonstrando, conforme explanado no início da seção, a pertinência da lógica de processualidade e dinâmica histórica que rege este trabalho.

Este contexto se refletiu no "clima" teórico da década de noventa. Conforme visto no segundo capítulo deste trabalho, as discussões teóricas são produzidas historicamente e guardam estreita relação com o ambiente sobre o qual refletem, ao mesmo tempo em que também o modificam. Nesse sentido, as discussões sobre a efetividade e a legitimidade internacional dos direitos humanos atreladas aos debates acerca do lugar da soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria – canalizadas neste trabalho por meio do estudo das concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos – devem ser colocadas não apenas como teorizações descoladas da realidade, mas ao contrário, devem ser inseridas no cenário político internacional daquele período. Portanto, discussões sobre a responsabilidade internacional do Estado e sobre a ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos, colocadas no início do capítulo, mas também debates relacionados, como sobre a ascensão de outras arenas de jurisdição e sobre a mudança da fonte do Direito, devem ser considerados fatores relevantes não apenas para entender a Conferência de Viena e o processo de flexibilização da soberania, mas também para compreender o contexto de fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano.

A relação entre a Conferência de Viena e o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano passa por vários pontos discutidos no Plenário do evento e efetivados na Declaração e Programa de Ação de Viena. A maior parte dos pontos a serem

aqui explicitados já foram trabalhados em detalhe no terceiro capítulo, inclusive à luz das concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos. Portanto, aqui serão ressaltados as discussões e trechos mais emblemáticos da Declaração e Programa de Ação de Viena com o intuito de evidenciar sua influência no direito de petição individual.

O primeiro ponto do documento final de Viena a ser destacado é a consagração da universalidade dos direitos humanos, detalhadamente discutido no terceiro capítulo, inclusive a partir dos trechos da Declaração e Programa de Ação de Viena. A universalidade é um dos pontos vitais para o direito de petição individual, uma vez que sua validade dentro de um sistema regional depende de que todas as pessoas sob a jurisdição dos Estados que formam o sistema de proteção sejam consideradas portadoras de direitos humanos e, como tais, qualificadas para acessar o mecanismo de petição[322]. Além dos trechos já destacados anteriormente, para os fins da presente discussão o parágrafo 15 do documento final de Viena merece ser lembrado: "Respect for human rights and for fundamental freedoms without distinction of any kind is a fundamental rule of international human rights law." (ONU, 1993c: p. 6).

Cabe ressaltar que a Reunião Regional Preparatória Latino-Americana e Caribenha, por meio de sua Declaração final, foi a que mais defendeu, dentre as reuniões regionais, a questão da universalidade dos direitos humanos. Nesse momento, também vale a pena destacar que a Reunião Preparatória Latino-Americana se valeu intensamente da estrutura do sistema interamericano, inclusive fisicamente. Basta recordar que elas foram realizadas em San Jose, na Costa Rica, sede da Corte Interamericana. Além disso, várias figuras ativamente participantes do sistema interamericano participaram desse momento preparatório e também da própria Conferência de Viena, como foi o caso de Cançado Trindade, o que certamente assegurou que os impulsos do evento global da ONU chegassem com mais força até o sistema interamericano, fomentando o fortalecimento de seu mecanismo de petições individuais.

Conforme a própria denominação do referido mecanismo, sua titularidade é de caráter individual. Sendo assim, outro ponto extremamente importante colocado pela Conferência, por meio de seu documento final, diz respeito ao foco dos direitos humanos atribuído ao indivíduo. Conforme observado no terceiro capítulo, esta questão foi reafirmada diversas vezes na Conferência, nos mais variados temas discutidos. Seguem abaixo alguns trechos em

[322] De acordo com Ramos, tanto a busca da governabilidade quanto a busca por legitimidade, de certa forma, estimulam a aceitação pelos Estados da internacionalização dos direitos humanos: "Como demonstração disso, cite-se que, após a Conferência de Viena de Direitos Humanos em 1993, firmou-se um diálogo comum mínimo sobre o tema de direitos humanos, aceitando-se *por aclamação* a universalidade e a indivisibilidade dos mesmos." (RAMOS, 2001: p. 38).

que a questão do indivíduo como foco central dos direitos humanos aparece no documento da Conferência:

> Recognizing and affirming that all human rights derive from the dignity and worth inherent in the human person, *and that the human person is the central subject of human rights and fundamental freedoms*, and consequently should be the principal beneficiary and should participate actively in the realization of these rights and freedoms, [...] As stated in the Declaration on the Right to Development, *the human person is the central subject of development*. Increased efforts should be made to assist countries which so request to create the conditions whereby *each individual can enjoy universal human rights and fundamental freedoms* (ONU, 1993c. Grifos nossos)[323].

Apesar de não ser o foco do trabalho, a responsabilização internacional do indivíduo por graves violações de direitos humanos também faz parte do processo de ascensão da subjetivação internacional do indivíduo do qual o direito de petição individual é decorrente, como visto no início deste capítulo. Nesse sentido, a Declaração e Programa de Ação de Viena também contribui para esse movimento, tendo como resultado efetivo o surgimento do Tribunal Penal Internacional. O parágrafo 23 assim foi elaborado: "The World Conference on Human Rights stresses that all persons who perpetrate or authorize criminal acts associated with ethnic cleansing are individually responsible and accountable for such human rights violations [...]" (ONU, 1993c: p. 17).

Outro ponto reforçado pela Conferência de Viena, cuja afirmação institucional remonta ao pós-Segunda Guerra, e que fundamenta a ascensão do direito de petição individual no pós-Guerra Fria no sistema regional americano é o da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos. Esse ponto, também já debatido no terceiro capítulo, legitima a ascensão e o fortalecimento de arenas de jurisdição não-estatais focadas na proteção internacional dos direitos humanos, como é o caso do sistema interamericano, base institucional e normativa do direito de petição individual na região. O parágrafo 4 da Declaração de Viena trata da questão:

> The promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms must be considered as a priority objective of the United Nations in accordance with its purposes and principles, in particular the purpose of international cooperation. In the framework of these purposes and principles, the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community (ONU, 1993c: p. 4).

Como já dito, as relações entre a Conferência de Viena e o direito de petição individual no sistema interamericano não são automáticas e, portanto, o fato de a Conferência

[323] O primeiro trecho refere-se ao Preâmbulo da Declaração e Programa de Ação de Viena. Os outros dois aos parágrafos 10 e 34 respectivamente.

ter consagrado tal ponto não significa que o sistema interamericano não enfrente nenhuma dificuldade na relação com os Estados acusados de violação de direitos humanos e suas respectivas soberanias. Conforme observado no segundo e terceiro capítulos, os autores de concepções estatalistas de direitos humanos analiticamente ressaltam que na relação entre os imperativos da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos e da responsabilização primordial dos governos pela garantia de tais direitos, muitas vezes o segundo é evocado – ora legitimamente, ora instrumentalmente – pelo Estado em detrimento do primeiro. O que ocorre é que se percebe, por meio do fortalecimento do direito de petição individual a partir da década de noventa e da Conferência de Viena, que a aceitação do princípio da legitimidade da preocupação internacional é crescente pelos Estados do sistema interamericano, bem como a aceitação espontânea de suas respectivas responsabilidades perante acusações de violações de direitos humanos.

> Another striking trend in inter-American litigation over the past few years has been the growing number of acknowledgments of responsibility by states for the human rights violations alleged against them. […] The Inter-American Commission and Court, as well as observers and participants in the system, have welcomed allanamientos[324] as a sign of positive engagement by states and a visible step forward in solidifying regional respect for international human rights (CAVALLARO; BREWER, 2008: p. 808-809).

No entanto, a responsabilidade primordial dos governos na efetivação dos direitos humanos, repetidamente defendida em Viena, também pode ser vista como um ponto de apoio ao direito de petição individual, já que o trabalho da Corte Interamericana de Direitos Humanos é justamente responsabilizar o Estado por violações de direitos humanos de indivíduos sob sua jurisdição.

Méndez afirma que a Declaração e Programa de Ação de Viena foi um dos maiores êxitos obtidos na luta pelos direitos humanos. Seus ganhos, de acordo com o autor, podem ser sentidos até hoje. Dentre os vários pontos positivos do documento, Méndez destaca o crescente fortalecimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos através da responsabilidade do Estado, sejam tais mecanismos globais, sejam eles regionais:

> The Vienna Conference of 1993 and the Vienna Declaration and Program of Action were a major achievement in the struggle for human rights. They resulted in several positive gains that are still very much with us. I will point out only three of them, […] One is the creation of the Office of the High Commissioner for Human Rights at the United Nations; another is the reaffirmation of the principles of universality, interdependence and indivisibility of all rights; and the *third is the progressive strengthening of*

[324] Termo em espanhol referente à aceitação espontânea do Estado de sua responsabilidade internacional diante de acusações de violação de direitos humanos.

> *the universal and regional mechanisms for the protection of human rights through State responsibility* (MÉNDEZ, 2008: p. 1. Grifo nosso).

Dentre os muitos trechos do documento final da Conferência sobre o assunto, o final do primeiro parágrafo enfatiza: "Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments." (ONU, 1993c: p. 4).

É sempre importante lembrar que a Declaração e Programa de Ação de Viena é um documento que não cria obrigações jurídicas junto a seus Estados signatários – no caso, todos os 171 Estados participantes da Conferência –, ao contrário, por exemplo, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, considerada um tratado internacional de direitos humanos vinculante.

Nesse ponto é interessante ressaltar que os estudiosos do Direito Internacional dos Direitos Humanos possuem uma visão específica acerca do caráter dos tratados de direitos humanos. Para Trindade, os tratados de direitos humanos apresentariam grande peculiaridade em relação a tratados internacionais referentes a outras matérias. Segundo o autor, os tratados de direitos humanos interfeririam no ordenamento jurídico interno dos Estados-Partes, isto é, influiriam na relação do Estado com os indivíduos sob sua jurisdição. Segundo o autor, os tratados internacionais de direitos humanos não versariam sobre questões que envolvem reciprocidade de obrigações e direitos, mas sim visariam a que os Estados estabelecessem uma rede protetiva dos direitos dos indivíduos (TRINDADE, 2002). Essa peculiaridade dos tratados de direitos humanos criaria o que eles denominam *regime objetivo das normas de direitos humanos*[325].

A Convenção Americana, segundo parecer consultivo da Corte Interamericana em 1982, seria fundamentada nesta idéia de regime objetivo. Nas palavras do parecer:

> [...] los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y en particular la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en

[325] "Esse regime compõe-se do conjunto das normas protetoras de um interesse coletivo dos Estados, em contraposição aos regimes de reciprocidade [...] Os tratados de direitos humanos não são tratados multilaterais tradicionais, concluídos para a troca recíproca de benefícios entre os Estados contratantes. Seu objetivo é a proteção dos direitos do ser humano, numa relação que visa beneficiar o indivíduo. [...] À obrigação objetiva corresponde o encargo que não depende de uma contraprestação de outra parte, constituindo-se em uma obrigação para com a sociedade internacional, ao invés de ser uma obrigação com as partes do tratado." (ANNONI, 2005: p. 31-32).

> relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción (CTIDH, 1982: p. 44).

Observa-se nessa interpretação dos teóricos do Direito Internacional dos Direitos Humanos uma aproximação entre suas concepções de direitos humanos e as concepções globalistas, estudadas no segundo capítulo. A aproximação se faz justamente no caráter prescritivo das análises. Isso porque, apesar da lógica da interpretação acerca da peculiaridade dos tratados internacionais de direitos humanos e do fortalecimento do direito de petição individual, o acesso direto e sem mediações do indivíduo a instâncias judiciais internacionais (o que daria sentido a esse regime objetivo), cobrando seus próprios Estados a partir de seu comprometimento com tratados internacionais de direitos humanos, ainda é pequeno quando se toma o mundo inteiro como objeto de análise. É justamente por conta da dificuldade de se criar uma rede puramente global de proteção aos direitos humanos, que o surgimento e o desenvolvimento dos sistemas regionais são de extrema importância para proporcionar o acesso do indivíduo à normatividade e aos mecanismos internacionais de proteção de seus direitos. Os sistemas regionais tornam-se canais através dos quais o sistema global consegue chegar às realidades locais, fruto da cooperação entre eles. Por isso, a proliferação e o fortalecimento de tais sistemas foram abertamente recomendados pela Conferência de Viena.

Segundo vários autores, como Trindade, Steiner, Alston e Piovesan, não há conflito ou dicotomia entre os sistemas global e regional, ou seja, os sistemas são funcionalmente complementares e reforçam-se mutuamente[326]. Na ocorrência de algum conflito de parâmetros, segundo Steiner e Alston, o que for mais favorável ao indivíduo deve prevalecer (STEINER; ALSTON, 2000):

> O critério da primazia da norma mais favorável às pessoas protegidas, consagrado expressamente em tantos tratados de direitos humanos, contribui em primeiro lugar para reduzir ou minimizar consideravelmente as pretensas possibilidades de 'conflitos' entre instrumentos legais em seus aspectos normativos. Contribui, em segundo lugar, para obter maior coordenação entre tais instrumentos em dimensão tanto vertical (tratados e instrumentos de direito interno) quanto horizontal (dois ou mais tratados). [...] Contribui, em terceiro lugar, para demonstrar que a tendência e o propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos – garantindo os mesmos direitos – são no sentido de ampliar e fortalecer a proteção (TRINDADE, 1993c: p. 52-53).

Vale explicitar que o estímulo aos sistemas regionais de direitos humanos, colocado durante a Conferência de Viena, é demanda antiga dentro da ONU. Isso demonstra,

[326] Segundo Trindade, todos os sistemas regionais – europeu, interamericano e africano – e o global operam no âmbito da universalidade dos direitos humanos, contemplada pela Declaração e Programa de Ação de Viena, apesar de cada um deles estar em momentos históricos distintos (TRINDADE, 2002).

novamente, o caráter tanto receptor quanto catalisador de demandas da Conferência. A resolução 32/127 da Assembléia Geral da ONU, de 1977, assim foi redigida:

> The General Assembly, mindful of the suggestions made for the establishment, in regions where it does not already exist, of regional machinery for the promotion and protection of human rights, aware of the importance of encouraging regional cooperation for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, […] Appeals to States in areas where regional arrangements in the field of human rights do not yet exist to consider agreements with a view to the establishment within their respective regions of suitable machinery for the promotion and protection of human rights […] (ONU, 1977: p. 148-149).

Assim, a Declaração e Programa de Ação de Viena reforçou e atualizou a recomendação da ONU em seu parágrafo 37:

> Regional arrangements play a fundamental role in promoting and protecting human rights. They should reinforce universal human rights standards, as contained in international human rights instruments, and their protection. The World Conference on Human Rights endorses efforts under way to strengthen these arrangements and to increase their effectiveness, while at the same time stressing the importance of cooperation with the United Nations human rights activities. The World Conference on Human Rights reiterates the need to consider the possibility of establishing regional and subregional arrangements for the promotion and protection of human rights where they do not already exist (ONU, 1993c: p. 12).

Como pôde ser visto ao longo da análise acerca da Conferência de Viena nos capítulos anteriores, o destaque para os âmbitos regionais não se restringe apenas ao estímulo aos sistemas regionais de direitos humanos. Conforme observado no primeiro e no terceiro capítulo, a Conferência deu voz o tempo todo às demandas regionais em matéria de direitos humanos e permitiu que as delegações das regiões se organizassem independente e previamente à Conferência. Por tudo isso, e por permitir a aglutinação das regiões em torno da temática, disseminando a linguagem dos direitos humanos, pode-se dizer que a Conferência contribuiu no fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos e, conseqüentemente, de seu mecanismo de petições individuais.

Um outro ponto afirmado pela Conferência de Viena de extrema importância para o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano, refere-se à legitimação da participação das ONGs na promoção e proteção internacional dos direitos humanos. Conforme exposto e analisado no terceiro e quarto capítulo do presente trabalho, a participação ativa das ONGs é uma das características mais marcantes da Conferência de Viena, contribuindo, inclusive, com a disseminação da temática pelo sistema internacional via atores não-estatais. Foram várias as discussões nas quais as ONGs influenciaram em Viena, como visto anteriormente, e também são vários os trechos da Declaração e Programa de Ação

em que as ONGs foram citadas e legitimadas como atores internacionais e locais importantes para a proteção dos direitos humanos. Dentre eles, o parágrafo 38 certamente é o que melhor ilustra a legitimação das ONGs pela Conferência:

> The World Conference on Human Rights recognizes the important role of non-governmental organizations in the promotion of all human rights and in humanitarian activities at national, regional and international levels. The World Conference on Human Rights appreciates their contribution to increasing public awareness of human rights issues, to the conduct of education, training and research in this field, and to the promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms (ONU, 1993c: p. 12).

A legitimação da participação das ONGs em Viena influenciou o fortalecimento do direito de petição individual não apenas pelo fato de que tal legitimação serve à tendência de pluralização de atores no sistema internacional do qual o processo de subjetivação internacional do indivíduo se vale[327]. Ela também ressonou com mais força no direito de petição individual em si. Isso porque, como visto anteriormente, no sistema interamericano não apenas a vítima e seus familiares podem peticionar junto à instância regional, como também ONGs podem fazê-lo (e o fazem constantemente) em nome de vítimas de violação, conforme o artigo 44 da Convenção Americana: "Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte." (OEA, 1969: p. 13).

Segundo Santos, a atuação constante e persistente das ONGs no sistema interamericano de direitos humanos pode ser observada a partir do conceito de *ativismo jurídico transnacional*, que segundo a autora, se define como:

> [...] um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos (SANTOS, 2007: p. 28).

Segundo Santos, a ação das ONGs junto às Cortes regionais de direitos humanos pode ser vista como uma tentativa não simplesmente de remediar abusos individuais, mas também

---

[327] Shelton, inserida no contexto do imediato pós-Guerra Fria, notou que os avanços iniciais do sistema interamericano seriam benéficos para indivíduos e ONGs: "Ambas, a Comissão e a Corte, têm adotado medidas inovadoras, de modo a contribuir para a proteção dos direitos humanos nas Américas e ambos, indivíduos e organizações não governamentais, podem encontrar um fértil espaço para avanços futuros (SHELTON, 1992: p. 131)." Segundo Ahmed e Potter: "NGOs engage in a wide range of activities designed to ensure that states comply with laws they have made and international treaties that they have signed." (AHMED; POTTER, 2006: p. 50).

de (re)politizar ou (re)legalizar a política de direitos humanos ao acionar tais cortes ou sistemas quase-judiciais de direitos humanos (como é o caso da Comissão) e levá-los a se posicionarem e agirem perante as arenas jurídicas e políticas nacionais e locais[328].

A importância das ONGs é muito grande para o acionamento do direito de petição individual no sistema interamericano, posto que são elas, na maioria dos casos, que peticionam junto à Comissão em nome de vítimas de violações de direitos humanos[329]:

> Estima-se que as ONGs de direitos humanos sejam responsáveis por 90% dos casos apresentados à CIDH. Desde os anos oitenta, a maioria dos casos contra o Brasil na CIDH foi proposta pelas ONGs de direitos humanos. A maioria das petições foi elaborada e assinada por ONGs internacionais em parceria com ONGs locais, vítimas e suas famílias, atores do movimento social e/ou organizações não governamentais de base. As ONGs internacionais de direitos humanos incluem, por exemplo, o *Center for Justice and International Law* (CEJIL), a Justiça Global, a *Americas/Human Rights Watch* e o Comitê Latino-americano e Caribenho para Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM). [...] Desde o final dos anos oitenta, a maioria das denúncias à CIDH foi apresentada por iniciativa do CEJIL, seguido pela Justiça Global e pela *Americas/Human Rights Watch* (SANTOS, 2007: p. 39).

Nesse sentido, ao fim de sua discussão, Santos afirma que:

> O Sistema Interamericano de Direitos Humanos não foi desenhado para substituir os sistemas judiciais internos, porém ele oferece certo espaço para que as ONGs de direitos humanos moldem a política existente na legislação e políticas públicas em direitos humanos (SANTOS, 2007: p. 50).

Outra questão debatida em Viena que se relaciona com o direito de petição individual no sistema interamericano diz respeito à recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena pelo reforço aos protocolos facultativos de tratados internacionais de direitos humanos,

---

[328] Sobre a atuação das ONGs brasileiras de direitos humanos junto à OEA: "[...] as ONGs brasileiras têm formado redes nacionais e internacionais para a defesa de causas de direitos humanos a fim de pressionar o governo a cumprir a legislação progressiva, criar novas leis e formular políticas públicas para a proteção dos direitos humanos. Desde meados dos anos noventa, essas redes têm aumentado seu engajamento [...], mobilizando-se para assegurar o apoio de organizações internacionais, tais como a OEA e seu Sistema Interamericano de Direitos Humanos." (SANTOS, 2007: p. 36). Essas são as ONGs brasileiras que mais se utilizam do sistema interamericano de direitos humanos para suas lutas: *Gabinete de Assistência Jurídica Popular* (GAJOP), o *Movimento Nacional de Direitos Humanos* (MNDH), o *Grupo Tortura Nunca Mais* (GTNM/RJ), e a *Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo* (CFMDP/SP), *União de Mulheres de São Paulo, Geledés - Instituto da Mulher Negra* e o *Instituto do Negro Padre Batista*. Todas essas ONGs atuam normalmente em parceria com ONGs internacionais, nacionais ou locais maiores, com exceção da GAJOP, que tem um programa específico de atuação no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

[329] "O desenvolvimento dessa rede transnacional de ativistas, ao se colocar como representante de valores universais, estaria contribuindo para que a ordem internacional fosse cada vez mais condizente com os valores e objetivos da ordem global. *A sua atuação significa uma possibilidade de que os indivíduos tenham mais oportunidades de se envolver diretamente nas questões de política internacional, e assim podem imprimir sua vontade à condução de temas sociais no âmbito internacional*."(REIS, 2006a: p. 25. Grifo nosso).

nos quais estão geralmente presentes os mecanismos de petições individuais. Como exemplo, pode-se citar o Protocolo Adicional ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos. Dois trechos do Programa de Ação, nesse sentido, se destacam no documento final da Conferência de Viena. Os parágrafos 4, sobre a adesão e a ratificação de documentos internacionais e, 40, sobre o mecanismo de direito de petição individual a respeito dos direitos das mulheres, respectivamente:

> The World Conference on Human Rights strongly recommends that a concerted effort be made to encourage and facilitate the ratification of and accession or succession to international human rights treaties and protocols adopted within the framework of the United Nations system with the aim of universal acceptance. […] The Commission on the Status of Women and the Committee on the Elimination of Discrimination against Women should quickly examine the possibility of introducing the right of petition through the preparation of an optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (ONU, 1993c: p. 13, 19).

A relevância dessas recomendações está no fato de que elas legitimam o direito de petição individual em nível global e mais, elas demonstram a eficiência e a pertinência desse mecanismo para que os indivíduos disponham efetivamente de um meio de acesso ao sistema de proteção internacional de seus direitos. Daí o destaque desse ponto na averiguação das relações entre a Conferência de Viena e o direito de petição individual no sistema interamericano de direitos humanos.

A introdução do direito de petição individual em protocolos facultativos demonstra justamente o caráter relativamente subversivo de tal mecanismo ante a soberania, na medida em que ele representa a presença de uma jurisdição não-estatal diante do monopólio de jurisdição exclusiva do Estado. Nesse sentido, vale recordar os argumentos dos autores de concepções globalistas de direitos humanos, haja vista que eles centram fortemente seus focos nos indivíduos em detrimento dos Estados, propondo normativamente a construção de redes protetivas de direitos que envolvam diferentes arenas de jurisdição.

Depois de apontados todos esses pontos de influência da Conferência na legitimação e fortalecimento do direito de petição individual, como, afinal de contas, verificar o fortalecimento do referido mecanismo de petições? A resposta a tal indagação passa pela análise quantitativa e qualitativa desse mecanismo em âmbito interamericano. Começar-se-á pelo campo quantitativo.

Antes, porém, cabe uma observação. Este trabalho não tem a pretensão de uma análise quantitativa profunda, com metodologia específica da área. O que far-se-á logo abaixo é apenas apontar os diferentes aspectos do fortalecimento do mecanismo de petição individual por meio da exposição do crescimentos de seus índices. Para tal, os relatórios mais atuais

(2009) da Comissão e da Corte foram utilizados como fonte de consulta. O ideal seria ter para todos os índices dados sistematizados antes e depois de 1993, ano de realização da Conferência, de modo a verificar a influência da mesma no processo. No entanto, infelizmente a Comissão, diferentemente da Corte, somente dispõe de dados sistematizados a partir de 1997. De qualquer maneira, mesmo partindo de 1997, é possível observar o crescimento dos índices referentes ao direito de petição individual.

O primeiro índice a demonstrar tal crescimento é o do número de petições recebidas pela Comissão. Conforme gráfico abaixo, as denúncias partem de 435 em 1997 para 1431 em 2009 em um crescimento quase constante.

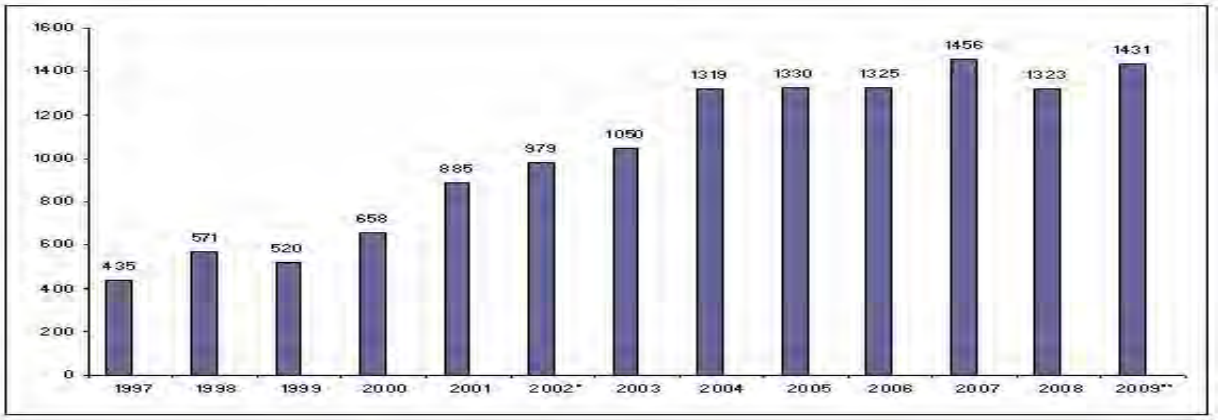

Gráfico 1: Total de denúncias recebidas por ano
Fonte: Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2009)

O total crescente de avaliações anuais de petições pela Comissão também indica esse movimento[330]:

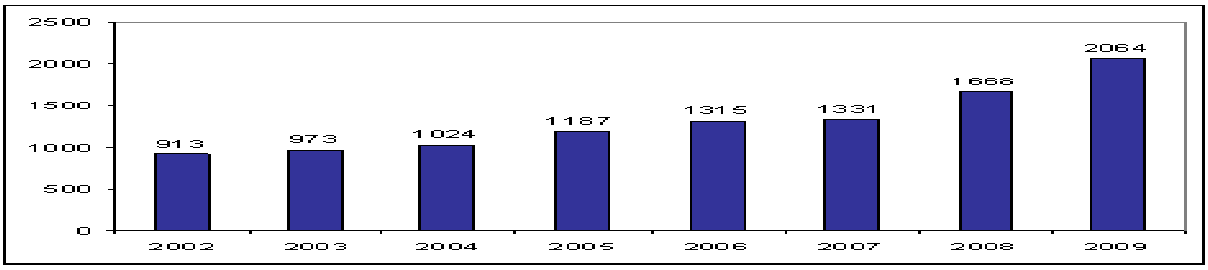

Gráfico 2: Total de avaliações de petições realizadas por ano
Fonte: Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2009)

Outro dado revelador do fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano de direitos humanos é o índice de admissibilidade das petições pela Comissão. Conforme exposto anteriormente, a Comissão possui alguns requisitos para admitir uma

[330] Em alguns índices, a sistematização dos dados pela Comissão parte de 2002. Os países que mais foram denunciados junto à Comissão em 2009 foram respectivamente Argentina, Peru e México. O Brasil aparece em oitavo, logo após os EUA. Das 2064 petições encaminhadas à Comissão, 122 receberam o aval do órgão para serem iniciadas. Dentre essas, o país com maior número de acusações foi o Peru, com 46. O Brasil recebeu duas.

petição. O crescimento desse índice sugere dois movimentos: primeiro, de que a Comissão está se tornando mais flexível quanto aos requisitos de admissibilidade, no sentido de favorecer o indivíduo vitimado pela violação; e segundo, que os peticionários, especialmente as ONGs, começaram a dominar melhor tais requisitos, de forma a impedir que processos de acusação de violação de direitos humanos sejam arquivados ou recusados por inconsistências procedimentais.

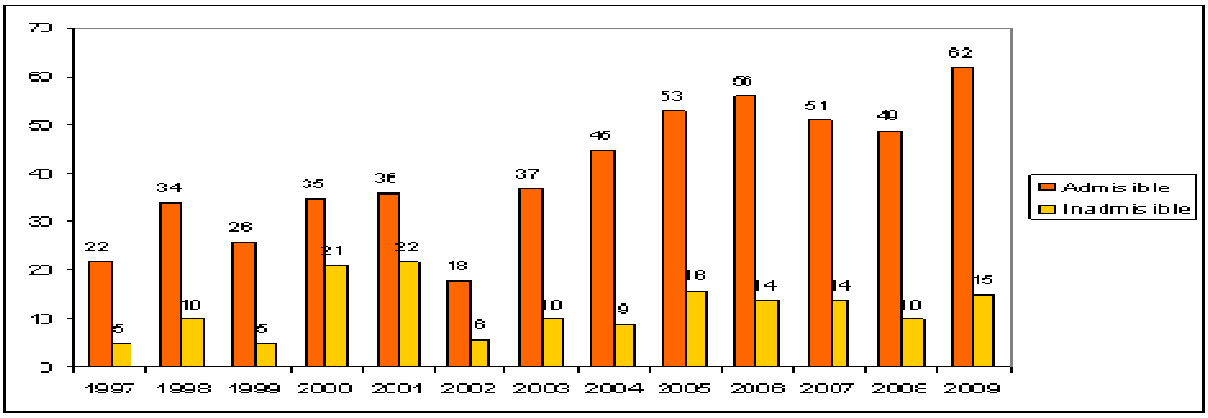

Gráfico 3: Total de informes de admissibilidade e inadmissibilidade publicados por ano
Fonte: Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2009)[331]

O encaminhamento de casos à Corte pela Comissão também é um modo de observar o crescimento do direito de petição individual no sistema interamericano, posto que é na Corte que o sistema concede ao indivíduo o acesso à judicialização internacional em matéria de direitos humanos. Até 1993, ano da Conferência, a Comissão havia encaminhado apenas seis casos à Corte. Deve-se lembrar que a Corte se encontrava em funcionamento desde 1979. Partindo-se de 1994 até 2009, observa-se que, apesar de algumas oscilações, o encaminhamento de casos à Corte pela Comissão é crescente e não deixou de ocorrer em nenhum ano desde então:

[331] Os gráficos 1, 2 e 3 foram retirados do Relatório 2009 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, disponível no seguinte endereço eletrônico: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm

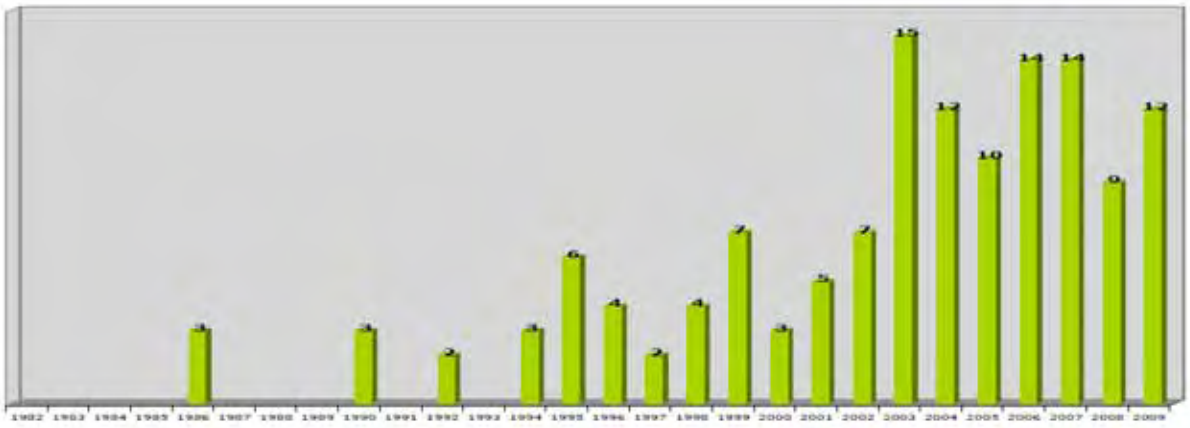

Gráfico 4: Total de encaminhamentos de casos à Corte pela Comissão por ano
Fonte: Informe da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2009a)

Outro índice que sugere o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano refere-se ao número de casos sob supervisão de sentença pela Corte. O aumento desse índice indica uma atuação mais presente da Corte junto aos Estados no sentido de monitorar o cumprimento de suas sentenças:

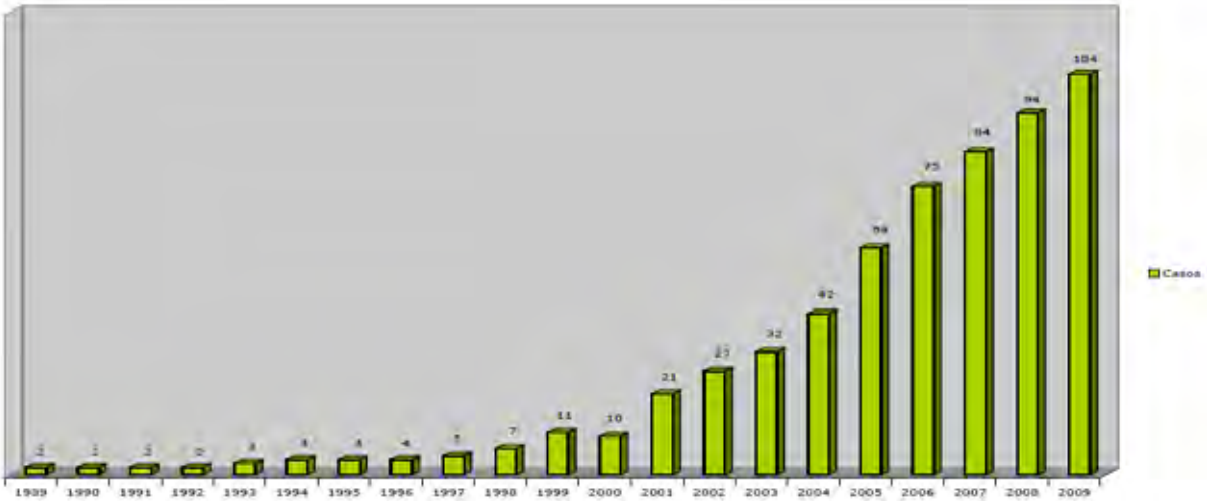

Gráfico 5: Total de casos contenciosos em supervisão de cumprimento de sentença por ano
Fonte: Informe da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2009a)[332]

Finalmente, cabe colocar que em relação aos seis casos julgados pela Corte no período 1979-1993, todos eles foram posteriores a 1989, isto é, todos localizados no mesmo contexto do imediato pós-Guerra Fria que motivou a convocação e realização da Conferência de Viena. Ademais, a diferença de casos julgados pela Corte entre o período 1979-1993 e o período

[332] Os gráficos 4 e 5 foram retirados do Informe 2009 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, disponível no seguinte endereço eletrônico: http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2009.pdf

1994-2009, ambos com aproximadamente quinze anos, é muito grande. Enquanto no primeiro período o total é de seis casos, no segundo chega-se ao número de 115 casos.

Enfim, esta breve exposição a respeito dos números que caracterizam o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano é importante porque o aumento desses índices elencados rapidamente acima sugere o espraiar da linguagem dos direitos humanos e a ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos pelo sistema interamericano, processos altamente conectados com o processo de flexibilização da soberania.

Em relação a essa idéia da linguagem dos direitos humanos, a interpretação presente neste estudo se aproxima da argumentação de Traisbach, para o qual os argumentos realistas subestimam o poder dos direitos humanos e do alcance, por exemplo, dos mecanismos de petições individuais nas sociedades nacionais:

> Human rights gain their power when they reach the heads of those who are victims of human rights violations and suppression. Human rights advocacy has to aim at changing the way of thinking. Only when individuals see themselves as right bearers, they start to invoke these rights and think about alternatives (TRAISBACH, 2006: p. 9).

Por outro lado, nesse ponto, e em face dos números apresentados logo acima, a argumentação deste trabalho se distancia da abordagem analítica de Donnelly, uma vez que ele não considera a ascensão de jurisdições regionais e internacionais como uma forma de flexibilização da soberania e, empiricamente, não observa o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano[333]. Segundo o autor, uma efetiva "perda" da soberania frente os direitos humanos exigiria que uma gama de questões políticas importantes envolvendo a implementação desses direitos fosse retirada da autoridade do Estado. Porém, na concepção dele, isso não vem sendo diagnosticado, uma vez que, conforme o autor, isso não vem ocorrendo em esfera global e tampouco em esfera regional:

> International enforcement of even a substantial segment of internationally recognized human rights would indeed represent a fundamental transformation of our sovereignty practices. Removing such a wide range of politically central issues from the authority of states would represent a substantial loss of sovereignty. But […] there is not even evidence in the past decade of significant strengthening of regional or global human rights institutions (DONNELLY, 2005: p. 12).

[333] Hurrell, assim como Donnelly, não vê tanto avanços no sistema interamericano de direitos humanos. De acordo com Hurrell, depois de os Estados da região terem-se tornado democráticos, tendo em vista as quedas de seus respectivos regimes autoritários, a Comissão de Direitos Humanos tornou-se mais relutante em investigar, denunciar e condenar os Estados por violações de direitos humanos (HURRELL, 1999).

Brown, por sua vez, afirma que o regime internacional dos direitos humanos ainda tem pouca influência sobre os Estados na condução do tratamento de seus nacionais. Segundo ele, o regime de direitos humanos pode ser considerado uma norma da sociedade internacional, e que praticamente nenhum Estado reconhece estar quebrando padrões de direitos humanos internacionalmente estabelecidos. Porém, dessa maneira o regime tenderia a se concentrar mais na esfera verbal do que na da real observância. Nesse sentido, o autor afirma:

> The status of international law is a topic in jurisprudence that the wise avoid if they can, but it is reasonably uncontroversial that international legislation will not be effective unless the law-making parties make specific provisions for enforcement and compliance either by utilising existing institutions [...] or by creating new, treaty-specific bodies (BROWN, 1999: p. 115).

De acordo com o que foi observado acima, o direito de petição individual no sistema interamericano parece tentar justamente dar esse caráter de *enforcement* internacional aos direitos humanos, tendo em vista a característica *jurídico*-moral desses direitos, já debatida anteriormente. O fortalecimento do direito de petição individual após a Conferência de Viena não só pode ser observado em sua face quantitativa, mas também em sua expressão qualitativa. Essa expressão refere-se, de maneira geral, à formação de uma jurisprudência no sistema interamericano a partir dos julgamentos de casos pela Corte. Segundo Cavallaro e Brewer, a formação de jurisprudência é muito importante e deve privilegiar casos que envolvam graves e persistentes violações da região (geralmente "bandeiras de luta" dos movimentos sociais domésticos), de modo que a Corte possa fomentar mudanças mais amplas (CAVALLARO; BREWER, 2008).

Por isso, neste momento, faz-se necessário destacar brevemente alguns casos emblemáticos que tiveram suas sentenças pronunciadas já no pós-Guerra Fria e que iniciaram a formação da jurisprudência, que, de certa maneira, já norteia atualmente a Corte.

Entretanto, vale começar com um caso cuja sentença foi dada pela Corte em 1989. O caso Velásquez Rodriguez, apesar de não ter sido o primeiro caso contencioso encaminhado à Corte[334], é considerado um marco e, como tal, merece ser destacado. Pela primeira vez na história do Direito Internacional dos Direitos Humanos, um Estado americano – Honduras – foi condenado por um órgão judicial internacional, após ser devidamente processado. Além disso, esse caso marcou, pois a Corte, diferentemente do caso Viviana Gallardo, não exigiu que a Comissão provasse efetivamente que o Sr. Rodriguez tinha desaparecido (CTIDH,

[334] O caso Faíren Garbi e Solis Corrales foi o primeiro caso contencioso opondo a Comissão a um Estado. Depois de anos de ociosidade, a Corte foi acionada pela Comissão em 1985. A Corte terminou por julgar a ação contra o Estado hondurenho improcedente por falta de provas. Apesar disso, esse caso foi importante para demonstrar a relativa independência da Comissão ante os Estados e sua eficiência (CTIDH, 1986).

1990). Com isso, pode-se dizer, que a Corte relativizou o dever do autor (a Comissão) em provar o alegado diante de indícios de violações de direitos humanos, ou seja, respeitou-se o objetivo maior da Convenção, qual seja, a proteção dos direitos humanos dos indivíduos. Com essa inversão, os Estados passaram a ser obrigados, a partir de então, devido a todo seu aparato e ao caráter reincidente de desaparecimentos forçados, a provar a inexistência de violação de direitos humanos em seus respectivos territórios. Tal inversão ou mudança de interpretação da Corte sugere a existência do processo em curso, catalisado pela Conferência de Viena, de ascensão do indivíduo à centralidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos em detrimento dos Estados como sujeitos de Direito Internacional.

O caso Velásquez Rodriguez também se tornou importante por demonstrar a responsabilidade do Estado não apenas enquanto agente da violação de direitos humanos, mas também sua responsabilidade por conduta omissiva diante de violações cometidas por terceiros sob sua jurisdição. Isso implicou e reforçou o entendimento de que a responsabilidade do Estado não termina na prevenção a violações de direitos humanos, mas prossegue na obrigação de punir os responsáveis e reparar as vítimas. Nesse sentido, a Corte estipulou, como reparação devida pelo Estado hondurenho, o dever de investigar e punir os responsáveis pelo desaparecimento de Velásquez Rodriguez:

> [...] não é toda violação de direitos humanos cometida por um particular que enseja a responsabilidade internacional do Estado. Mas, sim, tal responsabilidade é concretizada, caso o Estado, por omissão, descumpra seu dever de repressão aos violadores de direitos humanos, *fornecendo-lhes, então, estímulo para continuar seus atos bárbaros* (RAMOS, 2001: p. 144).

O tema dos desaparecimentos forçados, reincidente nos casos encaminhados à Corte desde seu início[335], é um tema de grande importância em matéria de direitos humanos. Prova disso, foi que a Declaração e Programa de Ação de Viena reservou uma parte exclusivamente para esse assunto. Observe-se que o parágrafo 62 do Programa de Ação possui o mesmo entendimento sobre os desaparecimentos forçados que sustenta atualmente a jurisprudência dessa matéria no âmbito interamericano:

> The World Conference on Human Rights, welcoming the adoption by the General Assembly of the Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, calls upon all States to take effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent, terminate and punish

[335] O caso Godínez Cruz (1982-1992), também uma ação contra o Estado hondurenho – que aceitou a jurisdição da Corte em 1981 –, também é considerado um marco para o sistema interamericano de direitos humanos. O caso Godínez Cruz marcou pela consolidação do papel da Corte na proteção aos direitos humanos na região iniciado no caso Velásquez Rodriguez. Na realidade, o caso Godínez Cruz consolidou as tendências iniciadas pelo seu caso predecessor, ambos sobre desaparecimentos forçados. Nele se concretizou a idéia de que o Estado é quem deve comprovar que não houve violações, privilegiando os direitos humanos e os indivíduos diante da conduta violadora reincidente do Estado (CTIDH, 1993).

> acts of enforced disappearances. The World Conference on Human Rights reaffirms that it is the duty of all States, under any circumstances, to make investigations whenever there is reason to believe that an enforced disappearance has taken place on a territory under their jurisdiction and, if allegations are confirmed, to prosecute its perpetrators (ONU, 1993c: p. 23).

O caso Aloeboetoe (1988-1993), ação contra o Estado do Suriname, o qual reconheceu explicitamente sua responsabilidade internacional diante das violações de direitos humanos praticadas por oficiais militares, vale ser destacado por demonstrar como as reparações a violações de direitos humanos também passam pelas chamadas obrigações de fazer. Nesse caso, a Comissão inicialmente requereu que o presidente do Suriname realizasse um pedido formal e público de desculpas à comunidade indígena Saramaca, à qual pertenciam as vítimas. A Comissão ainda estabeleceu várias obrigações de fazer, dentre elas a denominação de parque, praça ou rua da capital Paramaribo com o nome Saramaca e a reabertura de escola e instalação de um posto médico na região dos saramaracas. A Corte, por sua vez, determinou, além de indenização pecuniária, a criação de uma fundação para gerir tal indenização oriunda da sentença, de maneira a garantir o correto uso do dinheiro recebido (CTIDH, 1994).

> Essas formas de reparação firmadas pela Corte demonstram a sua postura de exigir a consecução de *prestações positivas* do Estado condenado, além da tradicional reparação pecuniária. Assim, o Estado, no seio da proteção internacional de direitos humanos, deve ter em mente a possibilidade de ser condenado à realização de obrigações de fazer, o que talvez exigirá reformas em sua legislação interna (RAMOS, 2001: p. 168).

Nesse ponto de obrigações positivas diante dos direitos indígenas também há uma aproximação entre a jurisprudência da Corte e o conteúdo do debate promovido em Viena, como pode ser observado no parágrafo 20 da Declaração de Viena:

> The World Conference on Human Rights recognizes the inherent dignity and the unique contribution of indigenous people to the development and plurality of society and strongly reaffirms the commitment of the international community to their economic, social and cultural well-being and their enjoyment of the fruits of sustainable development. States should ensure the full and free participation of indigenous people in all aspects of society, in particular in matters of concern to them. Considering the importance of the promotion and protection of the rights of indigenous people, and the contribution of such promotion and protection to the political and social stability of the States in which such people live, States should, in accordance with international law, take concerted *positive steps* to ensure respect for all human rights and fundamental freedoms of indigenous people, on the basis of equality and non-discrimination, and recognize the value and diversity of their distinct identities, cultures and social organization (ONU, 1993c: p. 8. Grifo nosso).

Vale destacar, como já visto nos capítulos anteriores, que o tema dos direitos indígenas chegou à Conferência de Viena por força das colocações das delegações latino-

americana e caribenha, as quais, em sua reunião regional preparatória, debateram localmente esse tema tão importante para a região.

O caso Neira Alegria e outros (1987-1996) refere-se ao uso desproporcional da força pelo Estado peruano em uma rebelião na penitenciária de El Fronton. Esse caso é relevante porque demonstra a importância da Comissão e da Corte para vítimas de violações de direitos humanos e seus familiares, tendo em vista a ineficiência do aparato judicial local (no caso, peruano) para punir os responsáveis e indenizar corretamente as vítimas. Com esse caso, a Corte ressaltou os limites da ação estatal em situações anormais, como a rebelião de detentos de alta periculosidade. Nesse sentido, a Corte condenou atos normativos de suspensão de garantias, como o *habeas corpus* (CTIDH, 1998). No entendimento de Ramos:

> [...] a Corte reconheceu o direito do Estado de restaurar a legalidade mesmo através do uso da força, caso necessário. Entretanto, esse direito não pode servir de escusa para o desprezo da vida e da dignidade humana, em especial de detentos sob a tutela e responsabilidade do próprio Estado (RAMOS, 2001: p. 204).

A Conferência de Viena também tratou do tema do tratamento dos indivíduos em casas de detenção, bem como das limitações e obrigações do Estado para a vigência dos direitos humanos nesses locais. O tema foi abordado à luz do combate à tortura e recebeu uma parte em separada do Programa de Ação, dos parágrafos 54 ao 61.

É interessante destacar o caso Caballero Delgado e Santana (1989-1995), que apesar de se debruçar sobre a questão de desaparecimento forçado promovido pelo Estado colombiano, marca a concepção da Corte sobre casos em que o Estado não promove a reparação de violações constatadas às famílias das vítimas. A Corte responsabilizou o Estado colombiano, mesmo tendo ele tentado responsabilizar criminalmente os responsáveis pelo desaparecimento. Nesse sentido, a Corte reforçou o entendimento explicitado no caso Velásquez Rodriguez, no qual foi assinalado que o Estado, mesmo tendo tomado as medidas preventivas antes da violação, deve também tomar medidas de reparação após constatada a violação, tendo sido por isso condenado o Estado colombiano[336] (CTIDH, 1996).

O caso do massacre de El Amparo (1990-1995), conhecido como caso El Amparo, se destaca pela pronta e rápida aceitação da responsabilidade internacional das violações pela Venezuela. Este fato se reporta à Conferência de Viena na medida em que a questão da

[336] Esse caso também se destaca pelo fato da Corte – estranhamente – não ter exigido que o Estado colombiano modificasse suas leis internas de modo a fazer valer o *habeas corpus* e a tipificar legalmente a desaparição forçada. Vale dizer que o juiz brasileiro Cançado Trindade foi favorável a essas modificações no direito interno colombiano, argumentando em favor da estreita relação entre indenização e dever de garantia como forma de prevenir novas violações, no entanto, foi voto vencido.

responsabilização primordial do Estado é uma das grandes afirmações de seu documento final, conforme já debatido acima (CTIDH, 1996).

O caso El Amparo é um divisor de águas na questão do acesso das vítimas e familiares às fases do processo, servindo de forte estímulo à elaboração do Regulamento de 1997 da Corte. Na ocasião, o juiz Cançado Trindade, manifestando expressamente seu entendimento de que na etapa das reparações os representantes das vítimas eram a verdadeira parte demandante ante a Corte, começou a fazer perguntas diretamente a eles e a seus advogados, e não aos delegados da Comissão (TRINDADE, 2002).

Ainda neste tema do alcance da responsabilidade internacional do Estado, o caso Garrido e Baigorria (1992-1996), relativo ao desaparecimento forçado de dois indivíduos promovido por oficiais da província argentina de Mendoza, é emblemático na medida em que demonstra a responsabilidade internacional do Estado (no caso, o Estado argentino) por ato de ente federado (Mendoza). O Estado argentino inicialmente alegou não ser responsável pelo ocorrido apelando para a tese da "cláusula federal", ou seja, eximindo-se da culpa pelo fato de os violadores estarem representando, naquele momento, a província de Mendoza e não o Estado argentino. Contudo, rapidamente a Argentina recuou desta posição, uma vez que, de acordo com o entendimento do Direito Internacional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como visto na primeira seção deste capítulo, o Estado como um todo – e não apenas seu poder Executivo – é dotado de personalidade jurídica. Sendo assim, de acordo com essa jurisprudência, ao ser acionado pela Corte, o Estado como um todo, e não apenas seu Executivo Federal, está sendo processado e, como tal, torna-se passível de ser responsabilizado pela ação ou omissão de qualquer um de seus órgãos e instâncias (CTIDH, 1998).

O caso da prisão, tortura e julgamento inapropriado da professora Maria Elena Loayza Tamayo pelo Peru, conhecido como caso Loayza Tamayo (1993-1998), também é referencial no sistema interamericano de direitos humanos. Ele expôs a possibilidade de um Estado ser condenado por violação resultante de ato judicial, posto que Loayza Tamayo tendo sido já uma vez inocentada, foi julgada novamente pelos mesmos fatos e considerada culpada por um tribunal militar peruano. Com isso, a Corte consolidou o entendimento de que um ato judicial (mesmo já tendo sido julgado) é considerado um ato de Estado e, como tal, passível de ser apreciado internacionalmente, como o foi pela Corte. O caso Loayza Tamayo também foi importante por mostrar os equívocos do Poder Legislativo peruano em relação aos instrumentos processuais de garantia de direitos fundamentais, como o *habeas corpus*, por exemplo. Além disso, esse caso colocou em debate a questão da normalidade de tribunais

militares (formado por juízes "sem rosto" indicados entre militares pelo Poder Executivo) e da sua parcialidade e falta de neutralidade, tal como explicitamente ressaltado no voto de Cançado Trindade. Por último, este caso foi importante para confirmar o entendimento da Corte acerca da impossibilidade de um acusado já absolvido ser julgado novamente, ou seja, na concepção da Corte, a partir do que versa a Convenção Americana, o chamado *bis in idem* está proibido. Além disso, a sentença da Corte salientou novamente o dever de cada Estado em combater a impunidade (CTIDH, 1999).

A essência da sentença do caso acima relatado e a posterior jurisprudência por ele fomentada guardam extrema consonância com o entendimento da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre o tema, exposto em seu parágrafo 27:

> Every State should provide an effective framework of remedies to redress human rights grievances or violations. The administration of justice, including law enforcement and prosecutorial agencies and, especially, an independent judiciary and legal profession in full conformity with applicable standards contained in international human rights instruments, are essential to the full and non-discriminatory realization of human rights and indispensable to the processes of democracy and sustainable development (ONU, 1993c: p. 27).

O caso Suárez Rosero (1994-1997), citado brevemente ao longo da exposição do capítulo, relativo à ação da Comissão junto à Corte pela prisão temporária indevidamente longa e pela demora no julgamento interno equatoriano, é importante para demonstrar como a responsabilidade internacional do Estado engloba, como visto acima, não apenas a ação de seus entes federados, mas também as ações de todos os seus poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e, sendo assim, todos os atos violadores desses poderes são passíveis de julgamento pela Corte. A detenção arbitrária foi promovida por agentes policiais do Poder Executivo. A delonga na apreciação de recursos foi conseqüência do Judiciário equatoriano. E a responsabilidade pelo dispositivo que permite a prisão provisória sem limite de tempo do acusado recai sobre o Poder Legislativo (CTIDH, 1998). Ademais, o caso Suárez Rosero marcou pela Corte ter reiterado o direito de todo acusado a um processo de duração razoável, sendo inclusive uma das condições que gera responsabilidade internacional do Estado, assim como requisito para acesso à instância interamericana de direitos humanos (ANNONI, 2005).

O caso Paniagua Morales *et al* (1988-1998), em oposição à Guatemala, é interessante porque ilustra a intervenção da Comissão junto à Corte representando uma coletividade de vítimas – totalizando onze pessoas – de desaparecimento forçado, tortura, maus tratos, falta de acesso ao devido processo legal e assassinato. O caso colocou em discussão a questão da impunidade dos algozes como violação de direitos humanos. Além disso, a Corte reforçou

que a prática da impunidade possibilita a reincidência crônica de violações de direitos humanos (CTIDH, 1999). Sobre a questão da impunidade[337], demonstrando novamente a convergência entre o entendimento da Conferência e da Corte, afirma-se no parágrafo 60 do Programa de Ação de Viena: "States should abrogate legislation leading to impunity for those responsible for grave violations of human rights such as torture and prosecute such violations, thereby providing a firm basis for the rule of law." (ONU, 1993c: p. 22).

Em 1999, aconteceu algo que merece uma observação. Em julho de 1999, após ser acionado e condenado várias vezes na Corte Interamericana, o Peru decidiu por denunciar seu reconhecimento da competência contenciosa da Corte. Naquele momento, dois casos contra o Estado peruano estavam em trâmite – caso Ivcher Bronstein e caso do Tribunal Constitucional. Em ambos, o Peru sustentou a ausência de jurisdição da Corte para julgar os casos, tendo em vista sua denúncia. A Corte, no entanto, assinalou que os efeitos jurídicos de tal denúncia só poderiam ser estabelecidos por ela mesma, e não pelo Estado peruano. A Corte afirmou, em decisão que marca o sistema interamericano de direitos humanos, que sua jurisdição contenciosa, uma vez reconhecida, não pode ser objeto de quaisquer limitações (TINTA, 2000).

> A Corte considerou que tal dispositivo é verdadeira *cláusula pétrea* do sistema, afirmando, então, que inexiste qualquer disposição da Convenção que autorize os Estados a repudiar sua anterior declaração de aceitação da jurisdição contenciosa da Corte, e tampouco, o instrumento de aceitação da jurisdição pelo Peru em 21 de janeiro de 1981 previa tal possibilidade. [...] Assim, há verdadeira proibição do retrocesso no campo da proteção interamericana dos direitos humanos (RAMOS, 2001: p. 339-340).

Esse fato é interessante porque ilustra como a importância política e moral dos direitos humanos no sistema internacional parece ressoar no campo jurídico a ponto de transcender um princípio clássico do Direito Internacional, que se refere ao direito estatal de se retirar de

[337] De acordo com Méndez, a Conferência de Viena se colocou contra a situação de impunidade diante de violações de direitos humanos e favorável ao accountability, especialmente nas transições democráticas, como era o caso da América Latina: "*The Vienna Conference of 1993 took place against the background of an already visible movement away from impunity for human rights crimes and in favor of accountability.* That movement had begun with the transitions to democracy in Latin America and in South Africa, and partially in Eastern Europe. The inspiration provided by the struggles of victims, their families and organizations of civil society was already yielding a remarkable emergence of human rights norms about how societies deal with legacies of mass atrocities. International tribunals, authoritative independent experts of the United Nations and treaty organs established that, when those legacies involve war crimes or crimes against humanity, States are under the affirmative obligation to investigate, prosecute and punish such crimes. In this connection, blanket amnesties were declared inconsistent with a State's obligations under human rights treaties. *The Vienna Conference ratified this movement and provided inspiration to what would come next*."(MÉNDEZ, 2008: p. 1-2. Grifo nosso). É interessante registrar que as denúncias perante a Corte fundamentadas em violações ligadas às leis de anistia são recorrentes. Um exemplo emblemático disso foi o caso Barrio Altos. A Corte obrigou o Estado peruano a reabrir investigações judiciais sobre o "massacre de Barrios Altos", em que policiais executaram 15 pessoas, tornando sem efeito as leis de anistia peruana e legitimando a validade do chamado direito à verdade.

um tratado[338]. Tal interpretação da Corte parece se coadunar à tendência de flexibilização da soberania na medida em que coloca uma arena de jurisdição não-estatal – no caso, o sistema interamericano – acima da arena estatal, fruto justamente do apelo moral dos direitos humanos atrelado a uma instância internacional judicial.

Um caso que, de certa forma, ilustra essa concepção da Corte diante do voluntarismo interestatal é o caso Hilaire, Constantine e Benjamim em cuja fase de Exceção Preliminar, em 2001, ela negou uma exceção preliminar apresentada por Trinidad e Tobago que teria por efeito subordinar a aplicação da Convenção Americana à aplicação da Constituição nacional (TRINDADE, 2006).

O Brasil também já foi acionado na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Como observado anteriormente, o Brasil ratificou a Convenção tardiamente, apenas em 1992. A aceitação da competência contenciosa da Corte foi mais tardia ainda, em 1998. Segundo Trindade, essa demora na aceitação da competência contenciosa da Corte foi muito contraditória, posto que a delegação brasileira presente na IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá em 1948, propôs a criação de uma corte interamericana de direitos humanos, mas não obteve sucesso. Além disso, o Brasil participou ativamente dos trabalhos preparatórios e da elaboração da Convenção Americana, de 1969, apoiando, inclusive, a adoção de suas cláusulas facultativas, nas quais se inclui a aceitação da competência contenciosa da Corte (TRINDADE, 2008). Por conta dessa demora, os casos brasileiros são posteriores a 1998. O caso Maria da Penha talvez tenha sido o mais emblemático e famoso, devido ao alcance que obteve na mídia brasileira[339]. Outros casos a alcançar destaque foram os casos Ximenes Lopes[340] e Urso Branco[341], além do caso da Guerrilha do Araguaia, cuja sentença deve ser emitida pela Corte em novembro de 2010.

---

[338] De acordo com Almeida, o Direito Internacional clássico se estrutura na idéia de ausência de poder superior – soberania. A partir disso, ele se assenta nos princípios da igualdade entre as nações e da necessidade do consentimento para validade de uma norma (ALMEIDA, 2008).

[339] Nesse caso, em que a Corte responsabilizou o Brasil por conivência em relação às repetidas agressões sofridas por Maria da Penha Fernandes, em âmbito doméstico, cometidas por seu marido, o Estado brasileiro foi obrigado a punir o perpetrador das agressões (o que ocorreu em 2002), a indenizar a vítima e a criar uma lei, aprovada em 2006, sobre a violência doméstica contra as mulheres, denominada Lei Maria da Penha, em reparação simbólica à vítima.

[340] Em novembro de 1999, a ONG Justiça Global, representando a família de Damião Ximenes Lopes, denunciou o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A petição acusava o Estado brasileiro de ter violado os direitos humanos, ao não fiscalizar corretamente a clínica onde ocorreram os maus-tratos e a morte de Damião Ximenes Lopes e ao deixar de julgar e punir os culpados e de reparar os danos morais e materiais sofridos pela família da vítima. A denúncia chegou à Corte em outubro de 2004. A Corte considerou o atraso indevido e injustificável – mais de seis anos – do trâmite da ação civil de reparação de danos movida pela família da vítima, bem como a demora da ação penal contra os acusados da morte do Sr. Damião Lopes. Assim, em julho de 2006, a Corte expediu decreto condenando o Brasil pela morte da vítima. O Estado brasileiro foi condenado a indenizar

Haveria muitos outros casos a se destacar à luz dos debates da Conferência, como os casos Vilagram Morales (1999 – sobre o direito das crianças), Barrios Altos (2001 – sobre o direito à verdade), "A última tentação de Cristo" (2001 – sobre o combate à censura), etc. No entanto, os casos destacados anteriormente são suficientes para demonstrar que a partir do fim da Guerra Fria e, especialmente, no pós-Conferência de Viena, a Corte começou a emitir uma série de sentenças emblemáticas, responsáveis não só pela formação de jurisprudência[342] na região, que dá base jurídica para novos julgamentos, mas também disseminaram a existência e a eficiência desse mecanismo de petições individuais, indicando sua ascensão qualitativa. Além disso, o conteúdo das sentenças e a interpretação acerca da responsabilidade do Estado e das formas de reparação e indenização pela Corte parecem convergir relativamente com os processos catalisados pela Conferência de Viena: flexibilização da soberania e, especialmente, a ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos, tocando notadamente na questão da mudança da fonte do direito.

---

a família – os pais e os irmãos – da vítima em mais de US$130 mil. Vale ressaltar que o caso Ximenes Lopes foi o primeiro caso de condenação do Brasil por violação de direitos humanos pela Corte Interamericana, ocorrida em 2006. Além disso, o caso também se tornou importante por ter sido o primeiro pronunciamento da Corte referente à violação de direitos humanos de pessoas com deficiência.

[341] Devido a péssimas condições de encarceramento, os detentos do presídio de Urso Branco, em Rondônia, iniciaram uma onda de homicídios contra outros detentos de maneira a chamar a atenção da comunidade para a falta de condições ali corriqueiras. Dessa onda resultaram 37 mortos em cinco meses (janeiro a junho de 2002). Em junho de 2002, a Corte ordenou pela primeira vez ao Brasil a adoção de Medidas Provisionais, de maneira a obrigar o Estado brasileiro a proteger a vida dos detentos de Urso Branco. Em agosto de 2002, a Corte determinou ao Estado brasileiro que adotasse medidas adicionais. A partir daí, a Corte já emitiu oito Resoluções sobre o caso do presídio de Urso Branco. Em todas essas resoluções, a Corte deixou claro que a responsabilidade pela manutenção da segurança e do bem-estar dos detentos era do Estado, sem a possibilidade deste alegar que a violência teria sido cometida por terceiros ou ainda apelar a subterfúgios, como a forma federativa do Estado. Atualmente, o caso ainda se encontra no âmbito das medidas provisórias. Apesar da Comissão e da Corte reconhecerem o empenho do Brasil no caso, criticam fortemente o Estado brasileiro pela demora em implementar recomendações e reformas enunciadas desde 2002 e, por conta disso, continuar a violar alguns direitos dos detentos de Urso Branco (MORAIS, 2008). É interessante notar que a Corte Interamericana, diferentemente da Corte Européia, tem competência para adotar medidas provisórias judicialmente aplicáveis em casos de extrema urgência, como foi o caso de Urso Branco.

[342] "[...] ainda que recente seja a jurisprudência da Corte, o sistema interamericano está se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas (PIOVESAN, 2006: p. 116)." Apesar desse caráter recente, pode-se dizer que a jurisprudência da Corte se compõe basicamente de quatro tipos: primeiro, decisões decorrentes de violações típicas da cultura dos regimes ditatoriais, colocando limites ao poder do Estado, em defesa basicamente dos direitos de primeira geração; segundo, decisões referentes à justiça de transição, em que se visa a realizar justiça para um possível "apaziguamento" da sociedade, pondo em xeque as leis de anistia, decidindo favoravelmente à revelação da verdade em relação ao que aconteceu durante os regimes militares; terceiro, decisões que visam ao fortalecimento das instituições e a própria consolidação do Estado de Direito; e quarto, decisões que tem por objetivo a proteção de grupos vulneráveis, como os povos indígenas, as crianças, os imigrantes, as mulheres, etc. Portanto, pela jurisprudência da Corte Interamericana pode-se visualizar relativamente a sistemática de violações dos direitos humanos na região

Entretanto, a convergência desses processos não é automática e tampouco linear. Eles são historicamente construídos e, como tais, são permeados por ambivalências. Nesse sentido, a relação ambivalente entre direitos humanos e soberania também se nota no desenvolvimento do mecanismo de petição individual no sistema interamericano. Não apenas na necessidade de reconhecimento específico da competência contenciosa da Corte, clara expressão da salvaguarda das jurisdições estatais ante a jurisdição da Corte[343], essa ambivalência também aparece na questão do acesso dos indivíduos à Corte.

Conforme observado na seção anterior, a vítima, seus familiares ou ONGs podem peticionar junto à Comissão, a qual, se o caso for encaminhado à Corte, tornar-se-á a representante do peticionário contra o Estado acusado. Devido a essa intermediação, inicialmente o indivíduo não possuía acesso a todas as fases do processo e até hoje não possui acesso direto à Corte. Mas esse quadro começou a se modificar com a prática de reformulação dos regulamentos da Corte.

O primeiro deles é de 1980, inspirado na Corte Européia. Mas logo tanto a Corte Européia, que havia baseado seu regulamento na Corte Internacional de Justiça, quanto a Interamericana perceberam que teriam que reformular seus regulamentos devido à peculiaridade da natureza dos contenciosos de direitos humanos. Assim, elaborou-se um novo regulamento da Corte Interamericana em 1991, o qual abriu um pequeno espaço para a participação das vítimas, limitado à fase reparatória, quando convidadas pela Corte. Foi no terceiro regulamento, em 1996, que a participação das vítimas na fase das reparações, com possibilidade de apresentar argumentos, foi aprovada sem a necessidade de convite da Corte. Este regulamento abriu caminho para um avanço maior da Corte, materializado no regulamento de 2000. Este autorizou, em seu artigo 23, a participação dos peticionários (supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes autorizados) em todas as fases do procedimento perante a Corte[344].

---

[343] É importante notar que a Corte considera a aceitação de sua competência contenciosa por um Estado como irreversível e irrevogável. Sendo assim, a não aceitação dessa competência em nome da manutenção da soberania está em declínio à medida que os Estados vêm gradativamente aceitando essa competência. Segundo Ramos, em geral o repúdio dos Estados à aceitação das Cortes de Direitos Humanos, como a Interamericana, "[...] era justificado pelo apego à soberania estatal e a receios de incompatibilidade da decisão internacional com o ordenamento interno." (RAMOS, 2002: p. 318). Mas, de acordo com o autor, "A proteção internacional de direitos humanos não pode ser concebida como parte do domínio reservado do Estado. Tal afirmação de domínio reservado já foi muito utilizada, mas, a partir da segunda metade deste século [XX], os Estados acataram a internacionalização da proteção de direitos humanos [...]" (RAMOS, 2002: p. 319).

[344] "La otorga del locus standi de los individuos en todas las etapas del procedimiento ante la Corte ha sido naturalmente bien recibido por los beneficiarios del sistema interamericano de protección […] y también por las organizaciones no-gubernamentales, por la Comisión Interamericana, y por los Estados Partes en la Convención Americana, - lo que revela una inequívoca toma de conciencia en el sentido de la subjetividad internacional de la

O novo Regulamento, quinto da história da Corte, é resultado de uma consulta sistemática durante o ano de 2009. Participaram dessa consulta a Comissão, vários Estados (dentre eles o Brasil), ONGs e dois advogados. A principal observação feita pelos participantes diz respeito à necessidade de maior protagonismo dos indivíduos, de seus representantes e do Estado demandado no litígio perante a Corte.

Nesse processo, deve-se destacar o diálogo entre Comissão e Corte, cujo resultado principal é a nova importância atribuída à Comissão nos seus procedimentos junto à Corte. Com o novo regulamento, atribuiu-se maior protagonismo autonômico ao litígio entre os representantes das supostas vítimas e o Estado demandado. Com isso, a subjetividade internacional do indivíduo se viu fortalecida. Além disso, a partir do novo regulamento, a Comissão passa a desempenhar um papel de facilitador junto ao peticionário – lado mais fraco da disputa, tendo em vista o fato de o acusado ser um Estado – proporcionando, assim, maior equilíbrio processual entre as partes.

Segundo o artigo 35 desse novo Regulamento, a Comissão já não dá início a um procedimento perante a Corte por meio da apresentação de uma demanda, mas sim através de uma remissão de seu informe de mérito. Ao emitir esse informe, a Comissão deverá apresentar os fundamentos, de fato e de direito, que a levaram a submeter o caso à Corte. No caso de haver audiências públicas, com o novo regulamento, é a Comissão que as abrirão, expondo os motivos pelos quais conduziu determinado caso à Corte.

Esta nova regulamentação da Corte também permite que os representantes das vítimas e os agentes do Estado interroguem diretamente as testemunhas. Esta proposta tem o objetivo de reconhecer a participação principal dos representantes das vítimas e o Estado demandado, de forma a possibilitar que a Comissão exerça efetivamente a sua função de órgão do sistema interamericano e abandone relativamente o duplo papel que cabia a ela até então, conforme observado na seção anterior.[345]

---

persona humana como titular de derechos." (TRINDADE, 2006: p. 139). Vale ressaltar também que o Regulamento da Comissão de 2001 foi claramente inspirado na recomendação da Conferência de Viena por racionalização e facilitação do acesso dos indivíduos à justiça internacional.

[345] Baseado na Opinião Consultiva OC-20/09 sobre o artigo 55 da Convenção Americana, a Corte incluiu no seu novo Regulamento uma disposição em seu artigo 19, no qual afirma que a participação de juízes no conhecimento e na deliberação de uma petição individual submetida à Corte estará vetada quando eles sejam nacionais do Estado demandado. Ademais, o novo Regulamento (art. 20) restringe a figura do juiz *ad hoc* – aquele nomeado pelo Estado demandado para o caso específico a ser julgado – aos casos de comunicações entre Estados. Outra alteração significativa diz respeito à proteção das pessoas que comparecem perante a Corte (art. 53). Pelo novo regulamento, estão sujeitas à proteção não só a vítima, mas também seus representantes ou assessores legais.

Esse dúbio papel da Comissão será suprimido relativamente pela criação da figura do Defensor Interamericano (art. 37). Tal figura servirá aos casos em que as supostas vítimas não possuam representante legal devidamente credenciado no procedimento diante da Corte. A Corte poderá designar, inclusive, Defensor de ofício. Isso garante a paridade entre as partes demandadas e o devido processo legal na jurisdição interamericana, assim como o pleno acesso à efetividade do processo.

Com todas essas mudanças colocadas pela nova regulamentação, pode-se dizer que a Corte se viu fortalecida, na medida em que se tornou mais acessível aos indivíduos que tenham seus direitos violados e, com isso, mais fortalecido se tornou o mecanismo de petições individuais. Os avanços até aqui alcançados, segundo Trindade, devem-se às mobilizações da sociedade civil, como se pôde observar inclusive em Viena:

> Los avances logrados hasta la fecha en el dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se deben, en gran parte, a la movilización de la sociedad civil contra todas las manifestaciones del poder arbitrario, nos planos tanto nacional como internacional (TRINDADE, 2006: p. 123).

A existência desses regulamentos também explica o crescimento quantitativo e qualitativo do direito de petição individual, demonstrando, portanto, como dito no início, que a Conferência de Viena está longe de ser a única causa desse processo de ascensão do sistema interamericano de direitos humanos.

Por outro lado, apesar desses avanços e dessa consonância entre eles e os debates e encaminhamentos da Conferência de Viena, vários autores de abordagem prescritiva[346], conforme discussão efetuada no segundo capítulo, consideram ainda a ação do indivíduo como limitada e precária atualmente[347]. A limitação dessa ação se encontraria no fato de os indivíduos, na maioria dos casos, não terem acesso direto às Cortes, mas apenas a organismos internacionais, que muitas vezes nem levam o caso ao conhecimento dos tribunais. A precariedade decorreria da situação em que a capacidade de agir do indivíduo é considerada, via de regra, de adesão facultativa nos diversos tratados internacionais de direitos humanos, tendo, quase sempre o Estado possibilidade de revogar tal capacidade (RAMOS, 2002; TRINDADE, 2006).

---

[346] O caráter prescritivo da análise de Ramos fica latente nesse trecho: "[...] como se aceita a internacionalização das normas primárias de direitos humanos, deve ser aceita a jurisdição obrigatória das Cortes internacionais com competência para julgar os Estados infratores." (RAMOS, 2002: p. 320).

[347] De acordo com Chandler, os cosmopolitas consideram problemática a questão da luta por direitos, em âmbito internacional, via representação, pois, segundo eles, a mediação da representação, seja pelo Estado ou por uma Comissão (como é o caso do sistema interamericano), pode erodir os próprios direitos (CHANDLER, 2009).

É justamente nesse sentido que esses estudiosos brasileiros advogam a necessidade de reformas no sistema interamericano visando a proporcionar acesso direto dos indivíduos à Corte, tal como já ocorre no sistema europeu[348] (PIOVESAN, 2006). Segundo Ramos, o ideal do Direito Internacional dos Direitos Humanos: "[...] é a primazia do indivíduo em detrimento do Estado. *Nada melhor do que dotar o indivíduo, sem intermediários, de capacidade processual ativa para combater a violação de direitos humanos sofrida*." (RAMOS, 2002: p. 271-272. Grifo nosso).

Trindade, por sua vez, elenca uma série de argumentos favoráveis ao acesso direto dos indivíduos à Corte Interamericana de Direitos Humanos: capacidade processual de reivindicar e exercer direitos; melhor instrução do processo; presença do elemento contraditório; igualdade processual entre as partes; coincidência entre os beneficiários das indenizações e dos participantes durante o processo; fim definitivo da ambigüidade da Comissão; e consolidação da personalidade e capacidade jurídicas internacionais dos indivíduos. Trindade considera, ainda que seja uma tendência em declínio (conforme observado ao longo dos regulamentos da Corte), a intermediação da Comissão na Corte Interamericana uma concepção paternalista e anacrônica de direitos humanos. Nesse sentido, para o autor, o ideal para o desenvolvimento do sistema interamericano de direitos humanos seria realmente o acesso direto dos indivíduos à Corte, em todas as etapas, prescindindo da Comissão:

> A proteção judicial constitui a forma mais aperfeiçoada de salvaguarda dos direitos humanos. Em meu entender, devemos assegurar a maior participação possível dos indivíduos, das supostas vítimas, no procedimento perante a Corte Interamericana, sem a intermediação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. [...] *Impõe-se a consolidação da plena capacidade processual dos indivíduos, como sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos* (TRINDADE, 2006: p. 115. Grifo nosso).

Resta ressaltar um ponto problemático do sistema interamericano, o qual não está em consonância com as recomendações da Conferência de Viena. Como visto ao longo do capítulo, a Convenção Americana se caracteriza pelo foco nos direitos civis e políticos. O déficit relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais foi suprido pelo Protocolo de San Salvador. No entanto, apesar de contemplados no referido Protocolo, ainda há muita resistência dentro do sistema interamericano em aceitar petições fundamentadas nos direitos econômicos, sociais e culturais. Casos relativos a violações de tais direitos já foram julgados

[348] O Protocolo n. 11, de 1º de novembro de 1998, fundiu a Comissão e a Corte e permitiu o acesso direto de indivíduos e ONGs à Corte Européia.

pela Corte, entretanto, a formulação e a fundamentação da petição tiveram que ser assentada em violações prévias de direitos civis e/ou políticos.

Isso ocorreu, por exemplo, no caso Baena Ricardo *vs.* Panamá. A demissão de 270 funcionários públicos havia sido ordenada por conta da participação deles em uma manifestação trabalhista, sob a legalidade de uma lei panamenha. A Corte obrigou o Estado panamenho a pagar os salários dos 270 trabalhadores e a indenização correspondente, a reintegrar os trabalhadores, ou se não fosse possível, sugerir alternativa que fosse compatível com seus salários, condições e remunerações, tal como a pagar indenizações por danos morais. Piovesan, todavia, ressalta que: "[...] nesse caso, utilizaram-se argumentos atinentes à violação de direitos civis e políticos (especialmente do direito de reunião e associação) para proteger direitos sociais (fundamentalmente direitos de natureza trabalhista)." (PIOVESAN, 2006: p. 114).

Na Corte ainda não foi julgado nenhum caso estruturado como violação de direitos econômicos, sociais e culturais. Vários casos desse tipo já chegaram à Comissão, no entanto, nenhum deles foi admitido e, portanto, autorizado a chegar à Corte. Nesse sentido, as ONGs são importantes, uma vez que mesmo sabendo desse cenário, enviam petições estruturadas como violações de direitos econômicos, sociais e culturais de forma a pressionar pela mudança de tal postura da Comissão:

> [...] as ONGs utilizam [a Comissão] para reconstruir as normas internacionais de direitos humanos. A estruturação da denúncia como uma violação dos direitos políticos e civis é mais facilmente aceita pelos órgãos internacionais judiciais e quase judiciais. Por exemplo, todas as denúncias apresentadas pelo GAJOP à CIDH, com exceção de uma delas, foram estruturadas como uma violação de direitos civis. A CIDH considerou essas denúncias admissíveis. O único caso referente a direitos sociais (habitação) não foi admitido pela CIDH. Jayme Benvenuto explica que essa petição foi estruturada como referente a direitos sociais para testar a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais. Como outras ONGs no Brasil, GAJOP utiliza órgãos internacionais judiciais e quase judiciais não apenas para resolver disputas individuais sobre direitos humanos, mas também para reconstruí-los (SANTOS, 2007: p. 40-41).

Portanto, o foco demasiado do sistema interamericano nos direitos civis e políticos – decorrente, em grande parte, das sistemáticas violações de direitos civis e políticos que ocorreram durante as ditaduras militares –, não está em consonância com o princípio da indivisibilidade, afirmado diversas vezes ao longo da Conferência de Viena e de seu

documento final[349], demonstrando, mais uma vez, a dinâmica da processualidade histórica, assim como as debilidades de alcance da Conferência.

Apesar desses pontos problemáticos do sistema interamericano de direitos humanos, referente ao acesso do indivíduo à Corte e ao foco demasiado nos direitos civis e políticos, o mecanismo de petições individuais permanece sendo extremamente inovador diante das soberanias dos Estados, dado seu caráter transgressor frente a elas. Essas características do direito de petição individual decorrem justamente do fato de ele ser uma forma jurisdicional internacional de proteger o indivíduo contra o seu próprio Estado, transcendendo, portanto, a jurisdição exclusiva estatal. Daí decorre a importância das Cortes regionais de direitos humanos, uma vez que elas são portadoras de legitimidade no sentido de persuadir os Estados a cumprir obrigações concernentes aos direitos humanos. Segundo Piovesan: "[...] o sistema de petições vem cristalizar a capacidade processual internacional dos indivíduos, constituindo um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica." (PIOVESAN, 2006: p. 44).

Na visão de Trindade e Robles, que fizeram ou fazem parte enquanto juízes da Corte, o direito de petição individual é uma cláusula irrevogável na proteção internacional dos direitos humanos, chamada por eles de cláusula pétrea (TRINDADE; ROBLES, 2004). Por essa razão, os avanços em matéria de reparações vêm sendo exaltado na literatura sobre a Corte Interamericana (PASQUALUCCI, 2003).

A importância do direito de petição individual no sistema interamericano pode ser vista na medida em que ele se encontra disponível mesmo em casos em que um indivíduo se veja impossibilitado por um determinado ordenamento jurídico a tomar providências jurídicas por si próprio. Tendo em vista as tendências aqui debatidas, o direito de petição individual parece representar, tal como ressaltado na Conferência de Viena, um avanço do indivíduo como sujeito de Direito Internacional.

---

[349] Hunt acredita que a situação dos direitos de segunda geração melhorou no pós-Viena, ao menos em um nível internacional. Dentro da ONU, segundo Hunt, esses direitos recebem muito mais atenção agora do que antes da Conferência de Viena. "To give just one example: before Vienna, the UN Commission on Human Rights had not established one Special Rapporteur on ESCR. We now have four: on education, housing, food and health." (HUNT, 2003: p. 1). Hunt também cita o exemplo do Protocolo Adicional à Carta Social Européia para o Sistema de Reclamações Coletivas, o qual entrou em vigor em 1998 e recebeu várias denúncias de violações aos direitos humanos de segunda geração. O autor também ressalta a maior atenção dada por grandes ONGs (Anistia Internacional e Human Rights Watch) aos direitos econômicos e sociais, assim como o crescimento de iniciativas da sociedade civil (principalmente no Sul) com relação a esses direitos, tal como o aumento de discussões acadêmicas acerca dessa questão. Hunt afirma que, a despeito desses avanços, os direitos civis e políticos continuam a ser preteridos em detrimento dos econômicos e sociais. Apesar disso, o autor acredita que o déficit dos direitos de segunda geração é menor do que costumava ser antes da Conferência de Viena (HUNT, 2003).

Esse avanço proporcionado pelo fortalecimento do mecanismo de petições individuais no sistema interamericano na década de noventa, catalisado pela Conferência, parece se configurar como uma espécie de constrangimento à soberania do Estado. Esse constrangimento se faz, em convergência com a jurisprudência acima ressaltada, porque o direito de petição individual possui relativa autonomia – historicamente construída – ante as disposições do direito interno. Segundo Trindade:

> Em vários casos o exercício do direito de petição tem ido mais além, ocasionando mudanças no ordenamento jurídico interno e na prática dos órgãos públicos do Estado. A significação do direito de petição individual só pode ser apropriadamente avaliada em *perspectiva histórica* (TRINDADE, 2002: p. 26).

A discussão teórica, realizada no segundo capítulo, também auxilia a compreender a dinâmica do direito de petição individual e do sistema interamericano como um todo. Atualmente, o fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano passa pela tentativa de responsabilização do Estado pelas violações de direitos humanos contra os indivíduos sob sua jurisdição. No entanto, devido à mediação, ainda que em declínio, exercida pela Comissão junto à Corte, à não supervisão efetiva das sentenças da Corte pela OEA e à necessidade de reconhecimento específico da competência contenciosa da Corte, o Estado ainda ocupa posição relativamente central no processo. A discussão teórica realizada anteriormente ajuda a compreender justamente as propostas de melhorias e reformas no sistema interamericano.

De maneira geral, os esforços de reforma respeitam a conformação atual das estruturas de garantia e efetivação dos direitos humanos, ou melhor, sugerem mudanças dentro do quadro analítico que considera a sofisticada articulação entre direitos humanos e soberania popular no Estado[350]. Nesse sentido, as propostas de reformas, tal como observado nas concepções estatalistas dos autores anteriormente estudados, passam comumente pela internalização das normas e sanções internacionais do sistema interamericano ao quadro jurídico do Estado e se justificam na subsidiariedade dos sistemas regionais perante os sistemas jurídicos nacionais.

[350] Isso pode ser claramente evidenciado na argumentação de Brandão e Belli. Segundo os autores, o uso do sistema interamericano de direitos humanos não pode ser visto simplesmente como uma arma contra o Estado. Na verdade, o sistema existe para garantir e efetivar direitos já enunciados junto aos Estados da região. O Estado, na visão dos autores, não pode ser visto como elemento a ser simplesmente combatido, mas sim integrado à proteção aos direitos humanos, posto que a efetivação de tais direitos depende não somente da não-intervenção do Estado na esfera privada, mas também de obrigações positivas do Estado em matéria de direitos humanos para com sua respectiva população (BRANDÃO; BELLI, 2008).

Por outro lado, em meio a essas propostas, observa-se que algumas delas têm como objetivo justamente transcender a estrutura e a jurisdição estatal de garantia dos direitos humanos, isto é, sugerem mudanças para além do quadro analítico atual. Essas proposições, decorrentes de abordagem de natureza prescritiva, se fundamentam na desvinculação, ainda que momentânea, do nexo entre soberania popular e direitos humanos nos Estados do sistema interamericano, tal como observado nos autores de concepções globalistas de direitos humanos. Portanto, ao viabilizar a possibilidade de que se abram espaços não-estatais para a realização de uma cidadania de moldes pós-vestfalianos, o direito de petição individual se adequa, de certa forma, aos projetos cosmopolitas[351]. É por conta disso, por exemplo, que surgem propostas como a do acesso direto do indivíduo às Cortes, as quais, apesar de não desprezarem a questão da subsidiariedade dos sistemas regionais, destacam a tendência atual (e a necessidade) de coexistência de diferentes arenas de jurisdição no sistema internacional pós-Guerra Fria.

O direito de petição individual, portanto, se situa nesse complexo campo empírico, mas também teórico, como observado logo acima. É justamente por se localizar no limiar entre a articulação e a tensão entre direitos humanos e soberania, que a influência da Conferência de Viena no sistema interamericano é muito importante para o seu fortalecimento. Isso porque a Conferência ao consagrar a universalidade, a centralidade do indivíduo, a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, a responsabilidade primordial do Estado pela proteção de tais direitos, a ascensão e participação das ONGs em debates internacionais sobre direitos humanos, e a eficácia dos sistemas regionais de direitos humanos contribuiu para a consolidação da base de legitimidade na qual o direito de petição individual no sistema interamericano se assenta, e mais, contribuiu com a formação de uma jurisprudência, cuja produção é fonte constante de legitimidade do sistema interamericano. Assim, pode-se dizer que a influência da Conferência junto ao direito de petição individual em âmbito interamericano atinge tanto o caráter jurídico quanto moral, ambivalência conformadora dos direitos humanos.

[351] "Some advocate that the *increasing recognition of the individual as a subject of international law* – in human rights covenants, international criminal law and *regional settings* such as the EU – is the first step towards a framework of direct accountability between individuals and global institutions which is not bounded by states, and which might eventually lead to a global public sphere." (KÖHLER, 1998: p. 242. Grifo nosso).

6. Considerações Finais

Todos os eventos que se pautam na relação entre diferentes atores, sejam eles Estados, organizações internacionais, ONGs ou indivíduos, nos mais diversos âmbitos, sejam eles local, nacional, internacional ou transnacional, são dotados de historicidade. Nenhum objeto de pesquisa pode ser olhado como um evento tão singular a ponto de se desconsiderar sua inserção em processos históricos mais profundos e tampouco se pode perder de vista a importância de um evento para a construção da história.

Nesse sentido, este trabalho considerou a Conferência de Viena a partir de um duplo aspecto: enquanto parte da história, mas também enquanto produtora de história. A partir da análise aqui realizada acerca de seu papel, percebeu-se sua inserção em processos históricos (construídos) e tendências de prazo mais delongado do que os três anos que separam sua convocação (1990) de sua efetiva realização (1993). Por outro lado, observou-se que a Conferência, além de caudatária de processos e tendências anteriores, também produziu história ao potencializar e catalisar alguns desses ambivalentes e complexos processos e tendências, ao se constituir em um espaço de debates e discussões de atores internacionais sobre direitos humanos.

A partir disso, pode-se argumentar que os processos de internacionalização dos direitos humanos, de flexibilização da soberania e de ascensão do indivíduo como sujeito internacional de direitos – fundamentais às hipóteses deste estudo –, vindos do pós-Segunda Guerra, foram de determinante relevância para a convocação, para a realização e para as implicações da Conferência de Viena. Por outro lado, conforme observado especialmente no primeiro capítulo, o contexto de Guerra Fria, com suas doutrinas de segurança nacional, condicionou fortemente os debates sobre direitos humanos no sistema internacional. Dessa maneira, vários países (dentre eles as potências ocidentais, mas também os países periféricos) se valeram da oportunidade histórica concedida pelo fim da Guerra Fria para recolocar o debate sobre direitos humanos em outro nível de visibilidade no contexto político internacional. Daí a importância da Conferência, uma vez que ela se constituiu em uma verdadeira arena de debates e disputas em torno da temática dos direitos humanos.

É por conta dessas considerações a respeito da importância de se observar um evento pelos dois aspectos da dinâmica histórica, que se argumenta aqui que a Conferência de Viena é mais do que uma reafirmação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Apesar de estar inserida no processo de internacionalização dos direitos humanos, do qual a Declaração Universal é uma das grandes fontes, a Conferência de Viena contou com uma

legitimidade muito maior. Essa legitimidade foi decorrente não apenas da participação de um número muito mais elevado de delegações em 1993 do que em 1948 (inclusive com muitos países que anteriormente eram colônias), mas também pela abertura do tema dos direitos humanos e pelas possibilidades de participação de uma série de atores não-estatais promovidas pela Conferência de Viena e materializadas na Declaração e Programa de Ação de Viena.

Foi justamente esta abertura à ampla participação que permitiu à Conferência de Viena tornar o debate global sobre direitos humanos muito mais pluralizado do que antes. Um exemplo emblemático em relação à participação de diferentes delegações estatais no evento refere-se ao esforço da ONU para o levantamento de recursos especiais e extra-orçamentários com o intuito de possibilitar a participação de representantes de países menos desenvolvidos na Conferência e nas Reuniões Regionais Preparatórias.

Como visto no terceiro capítulo, essa pluralização não se traduziu em consenso automático e linear. A diversificação dos atores na Conferência, na qual se inclui a maciça presença de ONGs, levantou uma série de debates polêmicos acerca não só de mecanismos de proteção aos direitos humanos, mas também a respeito do próprio conteúdo de tais direitos. Entretanto, pode-se dizer que os dissensos (presentes desde o processo preparatório da Conferência), longe de representarem um retrocesso para os direitos humanos, representaram a abertura, promovida pelos Estados, sob forte estímulo da ONU e pressão das ONGs, a diferentes atores e concepções de direitos humanos, enriquecendo consideravelmente seu conteúdo.

Essa abertura proporcionou, por exemplo, a institucionalização e a legitimação da indivisibilidade dos direitos humanos, com ampla aceitação de direitos antes considerados menos importantes, como os direitos econômicos, sociais e culturais. Ela também propiciou a consolidação de direitos de terceira geração, como o direito ao desenvolvimento, reclamados desde a Guerra Fria pelos países periféricos.

Por isso, este trabalho argumenta que, apesar de não constar explicitamente (até como estratégia política), os idealizadores do evento tinham sim intenção de rediscutir princípios de direitos humanos, tais como a universalidade e a indivisibilidade. Indício maior dessa intenção implícita foi a abertura da Conferência aos mais diferentes participantes, construindo, assim, de modo gradativo, um verdadeiro fórum global sobre os direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Os dissensos são observados neste trabalho como partes fundamentais na construção de um debate global sobre o tema dos direitos humanos, assim como se considera o potencial

aglutinador exercido pelos direitos humanos junto à periferia do sistema internacional. A realização das Reuniões Regionais Preparatórias é clara expressão desse potencial aglutinador. Percebe-se, depois de toda a análise realizada ao longo dos capítulos, que os direitos humanos fortaleceram-se, potencializados pelo processo da Conferência de Viena, enquanto veículos de contestação às assimetrias do sistema internacional. Os debates trazidos pelas reuniões regionais ao Plenário do evento manifestaram muitos anseios e concepções das respectivas regiões, as quais expressaram seus descontentamentos e reivindicações justamente a partir da linguagem dos direitos humanos, legitimada pelas próprias discussões da Conferência. A luta pelo direito ao desenvolvimento e sua posterior colocação na Declaração e Programa de Ação de Viena é clara expressão desse movimento.

Assim, pode-se afirmar que os debates da Conferência de Viena ajudaram a promover e contribuíram para os processos de legitimação e institucionalização internacional dos direitos humanos no pós-Guerra Fria. A aceitação consensual da Declaração e Programa de Ação de Viena, à luz da participação pluralizada na Conferência, representa esse processo de legitimação. Mas essa legitimação não se restringiu apenas ao campo moral, ela fomentou impulsos de institucionalização internacional para a proteção dos direitos humanos. O estabelecimento do Alto-Comissariado para os Direitos Humanos, do Tribunal Penal Internacional e o próprio fortalecimento do direito de petição individual no sistema interamericano são resultantes desse processo.

Em vista desses dois processos potencializados pelos encaminhamentos da Conferência – legitimação e institucionalização –, pode-se dizer que atualmente os Estados dependem da legitimidade derivada da linguagem dos direitos humanos para atuação no sistema internacional, uma vez que as exigências de legitimidade trazidas pela disseminação e institucionalização da temática dos direitos humanos e a própria abertura a novos atores condicionam o espaço de ação dos Estados no sistema internacional.

Esse condicionamento foi proporcionado pela articulação entre legitimação e institucionalização dos direitos humanos. Em vários momentos durante a Conferência de Viena debateu-se acerca da coordenação e da articulação de todos os setores da ONU em torno da temática dos direitos humanos. Essa recomendação colocada em seu documento final, para os fins desse trabalho, não pode passar despercebida, já que subjaz a ela um ambicioso e implícito objetivo relativamente alcançado pela Conferência.

Pode-se argumentar que a realização da Conferência de Viena teve papel muito importante no esforço de reativação ou revitalização do papel da ONU no pós-Guerra Fria. Pode-se afirmar isso porque a missão da ONU se assenta em três grande objetivos:

manutenção da paz e segurança internacional (geralmente o mais lembrado e destacado); a promoção do desenvolvimento econômico e social e o respeito pelos direitos humanos. Devido às características do cenário internacional durante a Guerra Fria, observadas no trabalho, as ações desses três grandes objetivos se deram de formas desequilibradas e altamente compartimentalizadas.

Dessa maneira, quando a Declaração e Programa de Ação de Viena recomendou, em diversos momentos, o envolvimento de todos os setores da ONU nas questões de direitos humanos, estava-se tentando, na realidade, operar uma articulação entre os três grandes objetivos da ONU de forma a reativar seu funcionamento institucional no sistema internacional pós-Guerra Fria a partir da linguagem legítima dos direitos humanos.

Isso é importante porque se relaciona com a hipótese aqui defendida de que o processo da Conferência de Viena teria tornado os direitos humanos um tema globalmente discutido no pós-Guerra Fria. Essa relação pode ser feita na medida em que a reativação do papel de uma organização com campo de ação global, como é a ONU, deve ser feita a partir um debate global, ainda que isso dê vazão e desperte uma série de tensões e dissensos. Se uma das principais formas dessa reativação do papel institucional da ONU no pós-Guerra Fria foi proposta através da linguagem dos direitos humanos, os idealizadores da Conferência de Viena objetivaram, portanto, a fim de contribuir com esse processo, a promoção e a máxima disseminação global do debate sobre direitos humanos, o que, como já observado, provocou uma série de polêmicas, mas também permitiu a legitimação e a institucionalização de vários mecanismos de proteção internacional a esses direitos.

A abrangência temática abordada pelas discussões da Conferência também colabora com a demonstração da hipótese de que seu processo teria contribuído para a disseminação do debate sobre direitos humanos pelo sistema internacional pós-Guerra Fria. Para tal, deve-se recordar que o sistema de direitos humanos durante a Guerra Fria era menos complexo. Isso decorria não apenas da solidez dos blocos geopolíticos daquele contexto, mas também do fato de serem tratadas com mais freqüência apenas temáticas mais consensuais e de mais fácil aprovação, como tortura, desaparecimento e execuções arbitrárias. Naquele contexto, questões mais complexas como os direitos das mulheres, tolerância religiosa, democracia, direitos das minorias e os direitos econômicos, sociais e culturais eram evitadas a todo custo. É justamente por isso, que com o fim da Guerra Fria essas questões vieram à tona com maior força, como demonstrou a análise da Conferência de Viena, e desnudaram a complexidade da temática bem como as deficiências e lacunas dos programas de direitos humanos da ONU. Por outro lado, foi também esta "explosão temática" das questões de direitos humanos que tornou as

discussões internacionais sobre o tema muito mais plurais e abertas a diferentes atores, o que, de certa maneira, ajuda a entender porque a Conferência logrou êxito na disseminação do debate sobre direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Essa abrangência temática da também auxilia na discussão acerca do processo de flexibilização da soberania, uma vez que tal abertura trouxe ao debate uma série de atores, especialmente ONGs, argumentando em favor não apenas de uma responsabilização primordial do Estado pela garantia dos direitos humanos, mas também em favor da ascensão e do fortalecimento de arenas de jurisdição não-estatais de proteção a tais direitos.

Conforme observado no segundo capítulo por meio da discussão das concepções estatalistas e globalistas, os direitos humanos vêm sendo analisados na literatura sobre o tema, de modo geral, a partir de pelo menos dois olhares distintos. Um que se concentra na descrição e explicação daquilo que está posto e, portanto, passível de verificação. E o outro, consciente da realidade colocada, formula construções corretivas e projetos prescritivos. Enquanto as concepções estatalistas de direitos humanos tendem a se aproximar mais do primeiro olhar, as concepções globalistas tendem a se colocar no segundo tipo.

Nesse sentido, a análise das concepções estatalistas e globalistas foi de extrema valia para justamente compreender a complexidade do dilema existente – e presente na Conferência de Viena – entre a disposição do quadro teórico atual dos direitos humanos (jurídico-morais), atrelados à soberania e às estruturas do Estado, e as possibilidades, indícios e limitações de transcendência desse quadro para efetivação dos direitos humanos.

A consciência acerca dos distintos níveis de análise que embasam as concepções estatalistas e globalistas de direitos humanos também é importante para compreender as contribuições da Conferência. Conforme observado ao longo do trabalho, a maioria das sugestões e recomendações da Conferência levou em consideração a vinculação atual (e ainda necessária para a efetividade dos direitos humanos), entre os direitos humanos e o poder político e jurisdicional do Estado. As recomendações da Conferência, por exemplo, em relação à ratificação universal dos tratados de direitos humanos, à incorporação dos instrumentos jurídicos internacionais do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário ao direito interno e à formulação de programas nacionais de direitos humanos se encaixam nesse perfil.

Por outro lado, muitos dos apelos e recomendações da Conferência foram construídos a partir de uma ótica que visa a transcender a vinculação tensa e complexa entre direitos humanos e soberania. Por isso, muitas das propostas desse tipo também estavam presentes nas argumentações dos autores de concepções globalistas de direitos humanos, tais como as

recomendações de ratificação de todos os protocolos facultativos pelos Estados – nos quais estão os mecanismos de petições individuais – e os incentivos ao surgimento e fortalecimento de sistemas regionais de direitos humanos – forte manifestação da tendência de coexistência de diferentes jurisdições de proteção aos direitos humanos.

Ambas concepções de direitos humanos – estatalistas e globalistas – reconhecem a disseminação global da temática dos direitos humanos e sua ascensão como linguagem legítima do sistema internacional e como referencial ético internacional no pós-Guerra Fria. As concepções se diferenciam em relação ao processo de flexibilização da soberania justamente pela diferença de natureza de análise entre elas. As estatalistas, sem se preocupar tanto com projeções futuras, detectam esse processo e, de maneira geral, o consideram ainda pouco representativo diante da manutenção da importância da soberania estatal para vigência dos direitos humanos. As concepções globalistas de direitos humanos, por sua vez, detectam a existência do processo de flexibilização da soberania, valorizam suas potencialidades implicativas e, a partir dessa valorização, constroem projetos prescritivos para efetivação de tais direitos.

É importante ressaltar que a análise das duas concepções de direitos humanos e a percepção de suas naturezas distintas são extremamente úteis e adequadas aos objetivos deste trabalho. A concepção estatalista contemplou a face descritivo-explicativa do trabalho na medida em que contribuiu para a averiguação acerca da contribuição da Conferência de Viena para o papel contemporâneo dos direitos humanos no sistema internacional, bem como para suas limitações. A análise da concepção globalista, por sua vez, subsidiou a dimensão implicativa do trabalho, isto é, a dimensão de averiguação a respeito da inserção da Conferência em tendências que se encontram em curso e em construção atualmente, como é o caso do processo de flexibilização da soberania, catalisado pela Conferência de Viena.

Assim, a consideração das duas concepções trouxe refinamento às análises acerca do processo de flexibilização da soberania. Esse refinamento permite argumentar que, apesar da efetivação dos direitos humanos ainda depender do exercício da autoridade política estatal, o processo de flexibilização da soberania pelos direitos humanos atinge majoritariamente o aspecto jurídico essencial a essa noção. Por isso, a flexibilização se manifesta principalmente na ascensão de outras arenas de jurisdição. Isso pôde ser observado no sistema interamericano de direitos humanos, por exemplo. Apesar de carecer de um mecanismo efetivo de supervisão das sentenças (e de sanções em caso de descumprimento), o sistema, por meio de seu mecanismo de petições individuais, atualmente avança e se fortalece quanto ao poder de

interferência nas jurisdições estatais, rompendo, muitas vezes, com o monopólio tipificador da soberania.

O direito de petição individual, aliás, é um forte indício da presença do processo de flexibilização da soberania. Isso pode ser defendido porque esse mecanismo de proteção internacional ou regional de direitos humanos transcende o vínculo da nacionalidade e busca a relação entre o reclamante e a violação de direitos humanos que denuncia. Além disso, e principalmente, é factível falar em flexibilização da soberania por força do direito de petição individual porque ele está alocado, como é o caso do sistema interamericano, em arenas não-estatais de jurisdição, atingindo, portanto, o cerne da noção de soberania, qual seja, a prerrogativa de jurisdição exclusiva.

É justamente por conta dessa característica de relativa tensão diante da soberania em nome da efetividade dos direitos humanos, que os debates da Conferência de Viena relacionaram diretamente em suas recomendações a ascensão do direito de petição individual e a criação e/ou fortalecimento dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos. Como visto no último capítulo, é essa vinculação que permite relacionar a Conferência de Viena com a consolidação do direito de petição individual no sistema interamericano.

A partir da demonstração da relação entre a Conferência e o fortalecimento do direito de petição individual, pode-se afirmar também que ela está inserida no processo de ascensão do indivíduo enquanto sujeito internacional de direitos, processo altamente relacionado com a tendência de flexibilização da soberania.

Na realidade, pode-se dizer, e essa certamente é uma de suas grandes implicações para o processo de flexibilização da soberania, que o processo de construção decisória da Conferência de Viena contribuiu para uma mudança extremamente representativa teórica e empiricamente. Essa mudança se refere à alteração da fonte do Direito. Os países participantes da Conferência, sob forte estímulo da ONU, ao aprovarem a participação das ONGs e ao discutirem acerca do direito de petição individual em arenas de jurisdição não-estatais, inseriram a Conferência em um processo maior de deslocamento da centralidade do Estado enquanto fonte do Direito, elevando a importância do indivíduo nessa questão. Deve-se ressaltar que esse deslocamento relativo é um dos principais fundamentos explicativos para a legitimação e a institucionalização internacional dos direitos humanos, uma vez que ele faz coincidir a titularidade desses direitos e a capacidade processual internacional de reclamá-los no mesmo sujeito.

E é importante ter claro que o fato de a Conferência ter responsabilizado primordialmente o Estado pela proteção dos direitos não retira a representatividade do direito

de petição individual para o processo de flexibilização da soberania. Não se retira pois é justamente a possibilidade de responsabilizar internacionalmente o Estado por violação de direitos humanos diante de uma instância não-estatal que permite acionar o mecanismo de petições individuais.

Aliás, essa transformação recente, sobre a qual a Conferência de Viena também tem grande influência, que constrange internacionalmente os Estados a prestarem contas judicialmente em relação à forma que tratam seus próprios cidadãos se fortaleceu com o surgimento e consolidação do direito de petição individual. Pode-se dizer, portanto, que esse mecanismo é uma das fortes manifestações do processo de flexibilização da soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Por outro lado, deve-se ter claro que todas essas transformações no debate teórico e na importância política dos direitos humanos perante a soberania no sistema internacional pós-Guerra Fria não significa que a efetivação de tais direitos esteja contemplada e tampouco que eles estejam imunes às contradições decorrentes de sua instrumentalização. A análise acerca do posicionamento norte-americano em Viena evidencia a permanência dessas contradições.

Ao mesmo tempo em que os EUA foram de importância indiscutível para a construção do regime internacional dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra e até mesmo para a disseminação global da temática no pós-Guerra Fria, os norte-americanos contraditoriamente não contribuem efetivamente, por exemplo, com o processo de ascensão de outras arenas de jurisdição para a proteção internacional dos direitos humanos. Isso demonstra não apenas a importância – estratégica e valorativa – do monopólio de jurisdição exclusiva para os norte-americanos, mas também aponta para a vinculação dos direitos humanos aos temas relativos a poder no sistema internacional contemporâneo e para a possibilidade de seu uso como ferramenta de política externa.

Contudo, apesar de permanecer vulnerável à instrumentalização e a retrocessos advindos dos constantes retornos de discursos embasados por doutrinas de segurança nacional, no pós-Guerra Fria, por influência também da Conferência de Viena, o grau de legitimidade, de institucionalização internacional e de disseminação do debate internacional alcançado pelos direitos humanos os colocam como um dos maiores critérios de constrangimento ou prestígio internacional.

Essa posição ocupada atualmente pela temática dos direitos humanos tem grande influência da inserção de atores não-estatais no debate sobre o tema, com destaque para as ONGs. Além disso, a ascensão das ONGs no cenário internacional, especialmente nos debates sobre direitos humanos, tem grande importância para as hipóteses deste estudo. Pode-se

argumentar em favor de que as ONGs são simultaneamente (em consonância com a idéia da dinâmica da história) expressão e promotoras da tendência de disseminação da temática dos direitos humanos pelo sistema internacional. Ao mesmo tempo em que elas pressionaram e se valeram da oportunidade de participação concedida pela Conferência de Viena, essas organizações, sejam locais ou transnacionais, e de modo muito diverso, se tornaram veículos de pressão diante das ações do Estado concernentes aos direitos humanos.

Pode-se dizer, assim, que as ONGs de direitos humanos conformam no pós-Guerra Fria uma limitação ao poder estatal, haja vista, por exemplo, a maciça presença delas como representantes de petições individuais no sistema interamericano de direitos humanos. Portanto, a legitimidade e a importância das ONGs, destacadas pela Declaração e Programa de Ação de Viena, se inserem em um processo de construção de mecanismos internacionais e transnacionais de pressão e monitoramento do tratamento que os Estados dispensam a seus cidadãos. Nesse mesmo sentido, a legitimação das ONGs locais ante a responsabilização primordial do Estado na garantia dos direitos humanos cria uma limitação de ordem interna ao poder estatal, posto que a formulação de políticas e o próprio cálculo do poder passam a ter que levar em consideração de forma mais atenta a lógica dos direitos humanos, trazidos ao debate interno pelas ONGs.

As ONGs, de modo geral, são representativas da sociedade. Elas representam causas, reivindicações, sendo expressão de um interesse, ou melhor, sendo um veículo de um interesse valorativo. O Estado, antes do fim da Guerra Fria, era praticamente o único representante legítimo dos interesses da sociedade em âmbito internacional, com raríssimas exceções. Após a Conferência de Viena (e também a Eco-92), as ONGs tornaram-se atores legítimos que podem representar internacionalmente os interesses da sociedade, dentre eles, destacadamente as lutas por direitos humanos. A possibilidade, portanto, da participação das ONGs em debates internacionais sobre direitos humanos depende justamente desse reconhecimento, dessa legitimação proporcionada pelos participantes da Conferência de Viena, a qual credenciou a participação das ONGs em todas as grandes conferências globais da ONU na década de noventa. Por tudo isso, é factível afirmar que a realização da Conferência de Viena contribuiu para a inserção das ONGs de direitos humanos no processo de flexibilização da soberania, pois elas condicionam internamente a ação do Estado, mas principalmente porque elas são grandes defensoras e usuárias dos mecanismos de proteção aos direitos humanos advindos de jurisdições não-estatais.

É por tudo isso até aqui argumentado que se pode afirmar as duas hipóteses deste trabalho diante da pergunta que o fundamenta: qual o impacto da Conferência de Viena para

o processo de legitimação e efetivação dos direitos humanos no sistema internacional pós-Guerra Fria? Diante da referida indagação, afirma-se aqui que a Conferência de Viena, não enquanto agente, mas enquanto arena e espaço de construção de debates consensuais e dissensuais, contribuiu com o processo de legitimação, institucionalização e efetivação dos direitos humanos a partir da disseminação global da temática e da catalisação das tendências históricas de flexibilização da soberania e da ascensão internacional do indivíduo como sujeito internacional de direitos. Nesse sentido, e feitas as ressalvas acerca das possibilidades de seu uso instrumental, a realização da Conferência colaborou para a ascensão dos direitos humanos enquanto relativo referencial ético e parâmetro de legitimidade do sistema internacional contemporâneo.

Para além disso, percebeu-se que o espaço da Conferência de Viena deu destaque ao talvez mais emancipatório aspecto dos direitos humanos, qual seja, o seu caráter de linguagem. A inserção e catalisação do processo de flexibilização da soberania, o reconhecimento da validade da participação de novos atores no debate sobre direitos humanos, a afirmação e a legitimação de novos direitos, a disseminação do debate sobre o tema pelo sistema internacional, a mudança da fonte do Direito. Todas essas implicações da Conferência têm como fundamento principal o caráter de linguagem intrínseco aos direitos humanos, do qual se valeu a Conferência e a partir do qual ela se propagou.

É justamente por conta dessa peculiaridade dos direitos humanos que a Conferência de Viena tornou-se um elo de ligação e sustentação de todas as outras conferência globais da década de noventa. O espaço da Conferência, através dos debates entre seus muitos atores, forneceu, portanto, uma linguagem a partir da qual as outras conferências enunciaram seus objetivos e, assim, legitimaram a agenda social da ONU e forneceram materialidade para a idéia de indivisibilidade, uma das grandes marcas de Viena.

A perspectiva aqui defendida de que o consenso em Viena foi (duramente) construído a partir das negociações (e não imposto), até por conta da força das reuniões regionais preparatórias e de sua aglutinação ao redor de alguns temas de direitos humanos, decorre dessa percepção da utilização dos direitos humanos como linguagem legítima no sistema internacional pós-Guerra Fria.

É essa característica peculiar dos direitos humanos que permitiu, com a colaboração da Conferência de Viena, sua disseminação global. Foi ela também que possibilitou e possibilita que mesmo as contestações ou posturas divergentes em relação à determinada concepção de direitos humanos se expressem a partir da linguagem fornecida por tais direitos.

A Conferência mostrou que os direitos humanos devem ser estudados nas Relações Internacionais não apenas enquanto instrumentos de poder ou normas internacionais de Direito Internacional dos Direitos Humanos, a fim de não esvaziar seu sentido mais emancipatório. Eles devem ser compreendidos também como linguagem e veículo de construção de concepções de direito. Ao tomá-los como linguagem, deve-se ter em vista que eles mesmos fornecem uma defesa que permite lutar pela sua própria garantia. Além disso, ao considerá-los como uma linguagem, observa-se a possibilidade de que as relações cotidianas sejam avaliadas a partir deles e, assim, diagnosticadas situações de inferiorização e, com isso, a partir dessa constatação, em uma lógica de retroalimentação, abre-se a possibilidade de reivindicação de direitos.

Percebe-se que os debates da Conferência de Viena demonstraram que os direitos humanos não são apenas direitos em si mesmos, mas também funcionam como uma plataforma de novos direitos (percepção de direitos, formulação de novos direitos e questionamento do direito posto). A partir disso, por exemplo, que as diferentes delegações das mais variadas culturas puderam defender suas próprias concepções de direitos humanos e reivindicar direitos, como os direitos de segunda e terceira geração e, destacadamente, o direito ao desenvolvimento.

É também esta característica de linguagem que faz com que os direitos humanos, apesar de sustentados inicialmente pelas potências ocidentais no pós-Segunda Guerra, transbordem e não sejam passíveis de dominação e instrumentalização plena, revertendo-se eles mesmos, muitas vezes, contra tal uso. Os direitos humanos se abrem no pós-Guerra Fria, por grande influência das discussões da Conferência de Viena, como um instrumento de mobilização para a proteção dos mais fracos. Isso explica, por exemplo, a apropriação pela periferia (não só pelos Estados, mas também pelas sociedades) dos direitos humanos diante das assimetrias do sistema internacional, assim como o direito de petição individual, o qual defende o indivíduo ante o seu próprio Estado, flexibilizando a noção de soberania.

Pode-se dizer, finalmente, que os direitos humanos são um conceito que se mantém aberto a ponto de pensar a si mesmo, ou seja, eles se mantêm abertos a mudanças e, nessa capacidade de se pensar historicamente, eles possuem a capacidade de captar e denunciar inclusive os equívocos cometidos em seu nome.

Portanto, diante de toda essa análise, defende-se aqui que o processo de construção da Conferência de Viena e seus debates evidenciaram que o movimento de legitimação internacional dos direitos humanos só fomenta o processo de efetividade quando tais direitos são encarados como uma linguagem não-abstrata disponível aos diferentes indivíduos,

grupos e movimentos em âmbito transnacional, internacional e local. É essa percepção não formalista dos direitos humanos que faz com que a limitação ao exercício do poder do governante (interna e externamente), o estabelecimento de parâmetros para sua ação e o impedimento de práticas sociais e políticas opressivas se efetivem. Essa certamente foi a principal contribuição da Conferência de Viena, tanto para se pensar direitos humanos, quanto para se compreender a complexidade e a transversalidade que envolve analisá-los no campo de Relações Internacionais.

Referências

AHMED, Shamima; POTTER, David. *NGO in international politics*. Bloomfield: Kumarian Press, 2006.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. Soberania, cosmopolitismo e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Palestra proferida na Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008. Disponível em: < http://www.nevusp.org/downloads/down075.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2010.

ALMEIDA, Wellington. Direitos humanos e globalização, 1998. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/globalizacao_dh/globaldh.html. Acesso em: 20 jan. 2009.

ALSTON, Philip. The UN's human rights record: from San Francisco to Vienna and beyond. *Human Rights Quarterly*, vol. 16, 1994, p. 375-390.

ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos em "sursis". *Lua Nova*, n. 35, 1995, p. 149-165.

_____. Direitos humanos, cidadania e globalização. *Lua Nova*, n. 50, 2000, p. 185-206.

_____. *Relações internacionais e temas sociais*: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

_____. *Os direitos humanos como tema global.* São Paulo: Perspectiva, 2003.

_____. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

_____. *A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade*. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lingres_100.html>. Acesso em: 21 set. 2006.

_____. *Direitos humanos e o papel do Brasil*. In: FUNAG. O Brasil e a ONU. Brasília: FUNAG, 2008, p. 183-204.

ANNONI, Danielle. *Direitos humanos & acesso à justiça no Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2005.

APODACA, Clair. *Understanding U.S. Human Rights Policy*: a paradoxical legacy. New York: Routledge, 2006.

ARCHIBUGI, Daniele. Principles of cosmopolitan democracy. In ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KOHLER, M. (eds). *Re-imagining political community*. Cambridge: Polity, 1998, p. 198-228.

_____. Democracia cosmopolita e seus críticos: uma resenha bibliográfica. *Política e Trabalho*, n. 22, 2005, p. 9-48.

ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KÖHLER, M. *Re-imagining political community*: studies in cosmopolitan democracy. Nova York: Stanford Press, 1998.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Edunesp, 1996.

ARRIGO, Linda Gail. A view of the United Nations Conference on Human Rights, Vienna, June 1993: from among the throng at the Non-Governmental Organization Forum. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 25, n. 3, 1993, p. 69-70. Disponível em: http://www.questia.com/googleScholar.qst;jsessionid=LQJG4RNxMwn221vTPTv9pKNf4nQg7GRLv6py1Gr32cws0yG5nLhh!-1727646373!-940381581?docId=98202779. Acesso em 23 fev. 2010.

AYERBE, Luis Fernando. *O ocidente e o resto*: a América Latina e o Caribe na cultura do Império. Buenos Aires: Clacso, 2003.

_____. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas**.** *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, 2005a, p. 331-368.

_____. Prevenção de conflitos e Nation-Building: a dimensão soft do poder estadunidense. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, vol. 21, 2005b, p. 87-119.

BANGKOK DECLARATION - A/Conf. 157/PC/59, 1993 – Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=5844> Acesso em 16 jul. 2009.

BEETHAM, David. Human rights as a model for cosmopolitan democracy. In: ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KOHLER, M. (eds). *Re-imagining political community*. Cambridge: Polity, 1998, p. 58-71.

BENCHMARK Environmental Consulting. *Democratic global governance*: report of the 1995 Benchmark survey of NGOs. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1996.

BIANCHI, A. Immunity versus human rights: the Pinochet case. *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, p. 237-277.

BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOHMAN, J.; LUTZ-BACHMANN, M. (ed.). *Perpetual peace*: essays on Kant's cosmopolitan ideal. Massachusetts: MIT Press, 1997.

BOOTH, Ken. Human wrongs and international relations. *International Affairs*, vol. 71, n. 1, 1995, p. 103-126.

_____. Three tyrannies. In DUNNE, T.; WHEELER, N. (eds). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 31-70.

BOVINO, Alberto. A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 3, 2005, p. 61-84.

BOYLE, Kevin. Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993. *Political Studies*, n. 43, 1995, p. 79-95.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; BELLI, Benoni. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu Aperfeiçoamento no Limiar do Século XXI. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/textos_dh/artigo11.htm>. Acesso em: 12 jul 2008.

BREMS, Eva. Human Rights: universality and diversity (International studies in human rights). Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

BRETT, Rachel. The role and limits of human rights NGOs at the United Nations. *Political Studies*, vol. XLIII, 1995, p. 96-110.

BROWN, Chris. International political theory and the idea of world community. In: BOOTH, K.; SMITH, S. International relations today. University Park: Pennsylvania State University Press, 1995, p. 90-109.

_____. Universal human rights: a critique. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p. 103-127.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Order, disorder and U.S. leadership. *The Washington Quarterly*, vol. 15, n. 2, 1992, p. 3-13.

BUERGENTHAL, Thomas. The Inter-American Court of Human Rights. *The American Journal of International Law*, vol. 76, n. 2, 1982, p. 231-245.

_____. Prefácio. In: PASQUALUCCI, J. M. *The practice and procedure of the Inter-American Court on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. XIX-XXI.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2002.

CASSESE, Antonio. International Criminal Law. In: EVANS, Malcolm D. (ed.). *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 721-753.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: the case of the Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, vol. 102, n. 4, 2008, p. 768-827.

CERNA, Christina M. Universality of human rights and cultural diversity: implementation of human rights in different socio-cultural contexts. *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n. 4, 1994, p. 740-752.

CHANDLER, David. New rights for old? Cosmopolitan citizenship and the critique of state sovereignty. *Political Studies*, vol. 51, 2003, p. 332-349.

_____. Critiquing liberal cosmopolitanism? The limits of the biopolitical approach. *International Political Sociology*, n. 3, 2009, p. 53-70.

CHEN, Martha Alter. Engendering World Conferences: the International Women's Movement and the UN. In: GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas G. (eds.). *NGOs, the UN, and global governance.* Boulder: Lynne Rienner, 1996, p. 139-155.

CHRISTOPHER, Warren. *Democracy and Human Rights*: Where America Stands. Disponível em: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930614dossec.html>. Acesso em 19/09/2009.

CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos). Relatório 2009. 2010. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm>. Acesso em 10 abr. 2010.

CLARK, A. M.; FRIEDMAN, E. J. & HOCHSTETLER, K. The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women. *World Politics*, Baltimore, n. 51, n. 1, 1998, p. 1-35.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORONADO, J. P. Ni globalifílicos ni globalifóbicos, sino globalicríticos. *Gestión de las Transformaciones Sociales*, MOST/Unesco, Documento de Debate no. 66, 2003.

COSGROVE, Michael F. Protecting the protector: preventing the decline of the Inter-American System for the protection of human rights. *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 32, n. 39, 2000, p. 39-77.

CRAWFORD; James; MARKS, Susan. The global democracy deficit: an essay in International Law and its limits. In: ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KOHLER, M. (eds). *Re-imagining political community*. Cambridge: Polity, 1998, p. 72-90.

CRUZ, Sebastião C. V. *Globalização, democracia e ordem internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CTIDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos). *Parecer consultivo sobre o efeito das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos*, Parecer 2/82 de 24.09.1982, Série A, n. 2. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf>. Acesso em 15 jul. 2010.

_____. Informe 1986. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1986.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1990. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1990.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1993. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1993.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1994. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1994.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1996. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1996.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1998. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/info_98.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 1999. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/info_99.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Informe 2009a. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/info_99.pdf>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Regulamento 2009 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2009b. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>. Acesso em 15 jul. 2010.

DALLARI, Dalmo. *O que são direitos humanos*. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/militantes/dalmodallari/index.html>. Acesso em: 9 mar. 2006.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. From the Cold War to Kosovo: the rise and renewal of the field of international human rights. *Annual Review of Law and Social Sciences*, vol. 2, 2006, p. 231-255.

DIAS, Clarence. Indivisibilidade. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI.* Brasília: Funag, IPRI, 2002, p. 75-106.

DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. *International Organization,* vol. 40, n. 3, 1986, p. 599-642.

_____. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Seminário *Direitos Humanos no século XXI,* IPRI, 10 a 11 de setembro, Rio de Janeiro, 1998.

_____. The social construction of international human rights. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p.71-102.

_____. An overview. In: FORSYTHE, David P. *Human rights and comparative foreign policy*. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

_____. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, p. 167-208.

_____. *Universal human rights in theory & practice*. Ithaca: Cornell University Press, 2003a.

_____. Direitos humanos internacionais: conseqüências não intencionais da guerra contra o terrorismo. *Contexto Internacional*, vol. 25, n. 2, 2003b, p. 333-361.

_____. *State sovereignty and human rights*. Artigo apresentado no Encontro Anual da International Studies Association (ISA), 2005. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p70348_index.html> Acesso em: 8 mar. 2010.

_____. The relative universality of human rights. *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, p. 281-306.

_____. Human Rights: both universal and relative (a reply to Michael Goodhart). *Human Rights Quarterly*, n. 30, 2008, p. 194-204.

DONNELLY, Jack; HOWARD, Rhoda E. Human rights in world politics. In: ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International politics*: enduring concepts and contemporary issues. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 1999, p. 30-48.

_____; LIANG-FENTON, Debra. Introduction. In LIANG-FENTON, Debra (ed.). *Implementing U.S. human rights policy*. United States Institute of Peace: Washington, DC, 2004, p. 3-25.

DORNELLES, João Ricardo W. A internacionalização dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano IV, n. 4, ano V, n. 5, 2003-2004.

DOWER, Nigel. The idea of global citizenship. *Global Society*, vol. 14, n. 4, 2000, p. 553-567.

DRI, Clarissa Franzoi. Do Estado ao indivíduo: repensando os sujeitos do Direito Internacional Público. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, vol. 43, 2005, p. 13-31.

DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. Introduction. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. (orgs.). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p. 1-28.

ECOSOC. *Resolution 1296*, 1968. Disponível em: http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/C7E95770B97058CEC1256F5D003D82C3/$file/Eres96-31.pdf. Acesso em 24/02/10. Acesso em 31 jan. 2010.

EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. Perspectivas sobre a "sociedade civil global" no estudo das relações internacionais. 137f. Dissertação de Mestrado, (Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2006.

FALK, R. *Human rights horizons*: the pursuit of justice in a globalizing world. London: Routledge, 2000.

FEENEY, Patricia. The UN World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993. *Development in Practice*, vol. 3, n. 3, 1993, p. 218-221.

FERRARO, Geraldine. Human rights for women. *New York Times*, 10 jun. 1993. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/06/10/opinion/human-rights-for-women.html?pagewanted=print >. Acesso em: 06 jul. 2009.

FONSECA , Gelson; LAFER, Celso. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA , Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (orgs.). *Temas de política externa brasileira II.* VOL.1. Brasília, D.F.: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 49-77.

FONSECA. Gelson. *A Legitimidade e outras questões internacionais*: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Carlos. "Deus está do nosso lado": excepcionalismo e religião nos EUA. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 1, 2007, p. 149-185.

FORSYTHE, David P. Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds. *Political Studies*, vol. XLIII, 1995, p. 111-130.

_____. *Human rights and comparative foreign policy*. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

_____. *Human rights in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FOX, Robin. Human nature and human rights. *The National Interest*, Washington, Winter 2000-2001, p. 77-86.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. *National Interest*, vol. 16, 1989, p. 5-18.

GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n. 4, 2009, p. 856-887.

GÓMEZ, José María. Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial. In: *Radar do Sistema Internacional*, ago., 2006. Disponível em: http://www.rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF. Acesso em 24 mar 2009.

GREADY, P. *Fighting for human rights*. London: Routledge, 2004.

GREGORI, José. Universalidade dos direitos humanos e peculiaridades nacionais. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI.* Brasília: Funag, IPRI, 2002, p. 209-224.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional:* ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. O Estado nacional europeu: sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade; Parte IV – Direitos humanos – no plano global e no âmbito interno dos Estados. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2004, p. 127-151; p. 193-307.

HALLIDAY, Fred. Relativism and universalism in human rights: the case of Islamic Middle East. *Political Studies*, vol. XLIII, 1995, p. 152-167.

_____. *Two hours that shook the world:* September, 11, 2001, causes & consequences. London: Saqi Books, 2001.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova*, n. 23, 1991, p. 145-194.

_____. *Democracy and the global order*: from the modern state to cosmopolitan governance. Nova York: Stanford Press, 1995.

HERRERA, Maria Belela. Desafios que o tema dos direitos humanos coloca para o século XXI. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI.* Brasília: FUNAG, IPRI, 2002, p. 607-622.

HERZ, Mônica. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997, p. 307-324.

_____. HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações internacionais*: história e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *Revista Sur*, n. 4, 2006, p. 161-169.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos:* o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWARD-HASSMANN, Rhoda E. Culture, human rights and the politics of resentment in the era of globalization. *Human Rights Review*, October-December 2004, p. 5-26.

HUNT, Paul. Ten years after the Vienna World Conference on Human Rights. Apresentação para o evento do Human Rights Centre, realizado na University of Essex, Inglaterra, outubro de 2003. Disponível em: < http://www.essex.ac.uk/human_rights_centre/research/rth/presentations.aspx>. Acesso em 10 ago. 2008.

HUNTINGTON, Samuel. *A mudança nos interesses estratégicos americanos*. Política Externa, vol. 1, n. 1, 1992, p. 16-30.

_____. *O choque de civilizações*: e a recomposição da ordem mundial.São Paulo: Objetiva, 1997.

HURRELL, Andrew. International Society and the Study of Regimes – A Reflective Approach. In: RITTBERGER, V. (ed.). *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993, p. 49-71.

_____. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. (eds.). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p. 277-302.

_____. Pax americana ou império da insegurança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n. 2, 2005, p. 30-54.

ISHAY, Micheline R. *The history of human rights*: From Ancient Times to the Globalization Era, Berkeley, University of California Press, 2004.

JOYNER, Christopher C. The United Nations and terrorism: rethinking legal tensions between national security, human rights, and civil liberties. *International Studies Perspectives*, n. 5, 2004, p. 240-257.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. *International Affairs*, vol. 79, n. 3, 2003, p. 583-593.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Ed. 70, 1995.

KAUSIKAN, Bilahari. An Asian approach to human rights. *Proceedings of the American Society for International Law,* vol. 82, 1995, p. 149-152.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Interdependence in world politics. In: CRANE, G.T.; AMAWI, A. *The Theoretical evolution of international political economy*: a reader. New York: Oxford University Press, 1997.

KISSINGER, Henry. *A diplomacia das grandes potências*. Rio de Janeiro: Univercidade, 1999.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. *Lua Nova*, n. 57, 2002, p. 87-111.

_____. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 53, vol. 18, 2003, p. 143-157.

KÖHLER, Martin. From the national to the cosmopolitan public sphere. ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KÖHLER, M. (eds). *Re-imagining political community*. Cambridge: Polity, 1998, p. 231-251.

KOSHY, Susan. From Cold War to trade war: neocolonialism and human rights. *Social text 58*, vol. 17, n. 1, 1999, p. 1-32.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty, Regimes, and Human Rights. In: RITTBERGER, V. (ed.). *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993, p. 139-167.

_____. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós, 2001.

KRITSCH, Raquel. Introdução: os nomes e as coisas. KRITSCH, Raquel. *Soberania*: a construção de um conceito. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP : Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 19-48.

_____. Direitos humanos universais, estados nacionais e teoria política: algumas questões práticas e conceituais. *Filosofia Unisinos*, n. 6, 2005, p. 213-230.

_____. Entre o analítico e o prescritivo: disputas em torno dos direitos humanos. *Mediações*, vol. 15, n. 1, 2010, p. 30-53.

KUNTZ, Rolf. República, direitos e ordem global. *Lua Nova*. N. 60, 2003. p. 45-55.

LAATIKAINEN, Katie Verlin. *Resistance to hegemony within the United Nations:* the 1993 Vienna Conference, human rights, and cultural relativism. Paper prepared for the Panel FC21 "UN Politics in an Era of Consolidating Hegemony". International Studies Association (ISA) Annual Convention, 2004.

LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

_____. A soberania e os direitos humanos. *Lua Nova*, n. 35, 1995, p. 137-148.

_____. *Comércio, desarmamento e direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *A reconstrução dos direitos humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2006a.

_____. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006b, p. IX-XXII.

LIANG-FENTON, Debra (ed.). *Implementing U.S. human rights policy*. United States Institute of Peace: Washington, DC, 2004.

LINKLATER, Andrew. *The transformation of political community*. Cambridge: Polity Press, 1998.

_____. *Critical theory and world politics*: citizenship, sovereignty and humanity. New York: Routledge, 2007.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n. 2, 2001, p. 5-25.

MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. *Estudos Avançados*, vol. 11, n. 30, 1998, p. 17-41.

MÉNDEZ, Juan E. Los medios y los fines en la política internacional. *Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, vol. 3, n. 2, 2007, p. 6-29.

_____. Individual accountability for human rights violations. Disponível em: <http://www.ictj.org/en/news/features/1944.html>, 28 ago. 2008. Acesso em: 19 set. 2009.

MERTUS, Julie A. *Bait and switch*: human rights and U.S. foreign policy. New York and London: Routledge, 2005.

MOIR, Lindsay. Law and the Inter-American Human Rights System. *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n. 1, 2003, p. 182-212.

MORAIS, Marieli. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise de suas decisões no caso Urso Branco. *Revista eletrônica CEDIN – Centro de Direito Internacional*, n. 2, 2008, p. 556-598.

MUTUA, Makau wa. Ideology of human rights. *Virginia Journal of International Law*, 36. 1996, p. 589-657.

NESS, Peter van (Ed.). *Debating human rights*: critical essays from the United States and Asia. London: Routledge, 1999.

NEVER heard of them. *The Economist*, vol. 327, n. 7815, jun. 1993, p. 70-75.

NOVAK, Manfred. World Conference on Human Rights. Vienna: Manz, 1994.

NYE, Joseph Jr. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.

OEA (Organização dos Estados Americanos). Carta da OEA, 1948a. Disponível em: < http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 1948b. Disponível em: < http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em 14 jul. 2010.

_____. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969. Disponível em: < http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em 9 abr. 2010.

ONU (Organização das Nações Unidas). Resolução da Assembléia Geral 32/127, 1977. Disponível em: < http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r127.pdf >. Acesso em 26 mar. 2009.

_____. Resolução de solicitação ao Secretário-Geral para execução de consultas acerca da desiderabilidade da realização de uma conferência mundial para os direitos humanos – A/RES/44/156, 1989. Disponível em: < http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r156.htm>. Acesso em 22 abr. 2009.

_____. Resolução de convocação da Conferência de Viena – A/RES/45/155, 1990. Disponível em: < http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r155.htm>. Acesso em 22 abr. 2009.

_____. Resolução de convocação das reuniões regionais preparatórias – A/RES/46/116, 1991. Disponível em: < http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r116.htm>. Acesso em 22 abr. 2009.

_____. Resolução de aprovação da agenda e do regulamento provisórios da Conferência de Viena – A/RES/47/122, 1992. Disponível em: < http://www.un-documents.net/a47r122.htm>. Acesso em 22 abr. 2009.

_____.Report of The Secretary-General - A/Conf. 157/PC/42/Add. 7, 28 abr. 1993a. Disponível em: < http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/132/75/IMG/G9313275.pdf?OpenElement> Acesso em 23 abr. 2010.

_____. Relatório do Fórum Paralelo das Organizações Não-Governamentais na Conferência de Viena - A/CONF.157/7, 1993b. Disponível em: < http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/VIE/931/40/PDF/VIE93140.pdf?OpenElement>. Acesso em 22 abr. 2009.

_____. Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993c. Disponível em: < http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/be26ac5be3286d86802567c9004b2dad?Opendocument>. Acesso em 13 nov. 2005.

_____. Report of the World Conference of Human Rights - A/CONF. 157/24 Part I, 1993d. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.24+%28PART+I%29.En?OpenDocument>. Acesso em: 16 jul. 2008.

PASQUALUCCI, J. M. *The practice and procedure of the Inter-American Court on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos:* hegemonia e liderança na transição. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *A política externa dos Estados Unidos*: continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PINHEIRO, Paulo Sergio. Prefácio. In: ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais*: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

_____. Revisiting the unicorn: the Inter-American Commission on Human Rights at the eve of its 50th anniversary. In BENEDEK, W. *et al*. *Global standards, local action*: 15 years Vienna World Conference. Viena: Intersentia, 2009, p. 439-444.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Direitos humanos e justiça internacional*: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2007.

POLIS, Adamantia. Human rights and globalization. *Journal of Human Rights*, vol. 3, n. 3, 2004, p. 343-358.

RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos em juízo*: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos e estudo da implementação dessas decisões no Direito brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. *Processo internacional de direitos humanos*: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

REED, Laura; TEHRANIAN, Majid. Evolving security regimes. In TEHRANIAN, Majid (ed.). *Worlds apart*: human rights security and global governance. New York: I.B. Tauris, 1999, p. 23-53.

REIS, Rossana Rocha. *Direitos humanos e periferia.* Texto apresentado no Seminário Temático 10 "Dilemas da modernidade periférica", sessão 1: Centro e periferia no capitalismo globalizado. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2004.

_____. O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. Perspectivas, São Paulo, vol. 30, 2006a, p. 15-32.

_____. Os direitos humanos e a política internacional. *Revista de Sociologia e Política.* Curitiba, n. 27, p. 33-42, 2006b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 abr. 2009.

RESCIA, Victor Manuel Rodrigues. *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos*. San José: Editorial Investigaciones Juridicas, 1997.

RIDING, Alan. A bleak assessment as Right Meeting nears. *New York Times*, 25 abr. 1993a. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/04/25/world/a-bleak-assessment-as-rights-meeting-nears.html?pagewanted=print>. Acesso em: 06 jul. 2009.

_____. A Rights Meeting but don't mention the wronged. *New York* Times, 14 jun. 1993b. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/06/14/world/a-rights-meeting-but-don-t-mention-the-wronged.html?pagewanted=print>. Acesso em: 06 jul. 2009.

_____. Women seize focus at rights forum. *New York Times*, 16 jun. 1993c. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/06/16/world/women-seize-focus-at-rights-forum.html?pagewanted=print>. Acesso em: 06 jul. 2009.

ROSAS, Allan. State sovereignty and human rights: towards a global constitutional project. *Political Studies*, vol. XLIII, 1995, p. 61-78.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil. *Política Externa*, vol.2, n.3, 1993, p. 17-38.

SAN JOSÉ DECLARATION - A/CONF.157/PC/58, 1993 – Organização das Nações Unidas. Disponível em: < http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=5844> Acesso em 16 jul. 2009.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, 2007, p. 26-57.

SCHEPPELE, Kim Lane. *The international state of emergency*: challenges to constitutionalism after September 11. Paper prepared for the Yale Legal Theory Workshop, 2006.

SCIOLINO, Elaine. U.S. reject notion that human rights vary with culture. *New York Times*, 15 jun. 1993. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/06/15/world/us-rejects-notion-that-human-rights-vary-with-culture.html?pagewanted=print>. Acesso em: 06 jul. 2009.

SEN, Amartya. *Human rights and asian values:* sixteenth Morgenthau memorial lecture. New York: Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997.

SHATTUCK, John. Vienna and Beyond: U.S. Human Rights Diplomacy in the Post Cold War World. *The DISAM Journal*, 1993/94, p. 79-84.

SHELTON, Dinah L. The inter-american human rights system. In: HANNUM, Hurst (ed.). *Guide to international human rights practice*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2004, p. 127-141.

SILVA, Vânia Sandeléia Vaz. *A participação de ONGs nas conferências sociais globais da ONU e os Direitos humanos.* Texto apresentado no Grupo de Trabalho 31 "Política dos direitos humanos", sessão 3: Novos atores e processos na política de direitos humanos. 32º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2008.

SMITH, R. K. M. *Textbook on international human rights*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SOUZA FILHO, C. F. M. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Reconhecer pra libertar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 69-109.

SRIRAM, Chandra. Human righs claims vs. the state: is sovereignty really eroding? Berkeley Electronic Press 2005, p. 1-27. Disponível em: http://law.bepress.com/expresso/eps/874. Acesso em: 10 nov. de 2009.

STEINER, Henry; ALSTON, Philip. *International human rights in context.* New York: Oxford University Press, 2000.

TINTA, Monica Feria. Individual human rights v. State sovereignty: the case of Peru's withdrawal from the contentious jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights. *Leiden Journal of International Law*, vol. 13, n. 4, 2000, p. 985-996.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina, China e Estados Unidos: um triângulo promissor. *Política Externa*, vol. 16, n. 1, 2007, p. 59-65.

TRAISBACH, Knut. The individual in International Law. 2006. Disponivel em: <http://www.irmgard-coninx-

stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/archive/Knut_Traisbach.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.

_____. A evolução da proteção dos direitos humanos e o papel do Brasil. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (org.). *A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional*: perspectivas brasileiras. Brasília: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, p. 32-47.

_____. O processo preparatório da Conferencia Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 36, n. 1, 1993a, p. 1-45.

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

_____. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. 46, n. 182, 1993c, p. 27-54.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. I., Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. II., Porto Alegre: S. A. Fabris, 1999.

_____. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, p. 19-47.

_____. *A humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <*http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_oea.html*> Acesso em: 12 jul. 2008.

_____; ROBLES, M. E. V. *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica. Corte Interamericana de Direitos Humanos/ACNUR, 2004.

TSUTSUI, K.; HAFNER-BURTON, E. M. Justice Lost! The failure of international human rights law to matter where needed most. *Journal of Peace Research*, vol. 44, n. 4, 2007, p. 407-425.

TUNIS DECLARATION - A/Conf. 157/PC/57, 1993 – Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=5844>. Acesso em: 16 jul. 2009.

U.S. DEPARTAMENT OF STATE. Overview. In *Human Rights Country Reports, 1993*.

1994. Disponível em: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/democracy/1993_hrp_report/93hrp_report_overview.html>. Acesso em 26/10/09.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estado Unidos da informática:* uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: EdUSP, 1995.

VIGEVANI, Tullo ; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A política externa norte-americana em transição: de Clinton a George W. Bush, *Política Externa*, vol. 10, n. 2, 2001.

VIGEVANI, Tullo ; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; LIMA, Thiago. *Diversidade étnica, conflitos regionais e direitos humanos.* São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

VILLA, Rafael D. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional.* São Paulo: Ed. Annablumme e FAPESP, 1999.

VITA, Álvaro de. O lugar dos direitos na moralidade política. *Lua Nova*, vol. 30, n. 30, 1993, p. 5-34.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, S. Reclaiming and rebuilding the history of the Universal Declaration of Human Rights. *Third World Quarterly*, vol. 23, n. 3, 2002, p. 437–448.

WALZER, Michael. Spheres of affection. In: NUSSBAUM, Martha. *For love of country?* Boston, MA: Beacon Press, 2002, p. 125-130.

WLASIC, Juan Carlos. *Convención Americana sobre derechos humanos*: anotada y concordada con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenos Aires: Juris, 1998.

WRIGHT, Andrew. The good citizen. *New Statesman and Society*, 1990, p. 31-32.

YASUAKI, Onuma. *In quest of intercivilizacional human rights:* "universal" vs. "relative" human rights viewed from an asian perspective. San Francisco: The Asia Foundation´s Center for Asian Pacific Affairs Occasional, 1996.

ZELADA, Liliana Galdámez. Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 34, n. 3, 2007, p. 439-455.

Anexo 1

----- Original Message -----
From: pesquisador
To: diplomata
Sent: Tuesday, October 06, 2009 8:10 AM
Subject: noticias

Prezado diplomata,
faz tempo que não tenho notícias tuas. Como anda? Continua na Europa Central? E Genebra?
Escrevo agora por uma razão específica. Estamos pesquisando, em particular um jovem, Matheus Hernandez, sobre a conferência de 1993. Encontramos algumas dificuldades para obter documentação do período, as posições das delegações, em especial a norte-americana, etc.
Gostaria que você nos ajudasse dizendo onde poderíamos encontrar esse material no arquivo do MRE, ou no NEV, ou onde? Essa questão é muito importante e tua ajuda é imprescindível.
Outra coisa, nossa suposição é que os antecedentes de Viena são anteriores a dezembro de 1989, quando há o primeiro documento oficial da ONU sugerindo o estudo da realização da conferência. Quando foi tomada essa decisão, certamente havia estudos, reflexões, propostas prévias, você tem lembrança disso?
Agradeço antecipadamente a ajuda. Lembro que você é nossa referência principal.
Abraços,
pesquisador

----- Original Message -----
From: diplomata
To: pesquisador
Sent: Sunday, October 11, 2009 2:41 PM
Subject: Re: noticias

Caro pesquisador,
Quanto tempo!
Eu estou de volta em Brasília, há já um ano e maio, onde atualmente não trato de direitos humanos, mas sim da iniciativa da ONU chamada Aliança de Civilizações. Estive, aliás, em S. Paulo, há poucos dias, na USP, conversando sobre este assunto com alguns outros professores. Pena não termos retomado o contacto antes.
Eu nunca ouvi falar desse jovem Matheus Hernandez. Quem é?
Trabalhos anteriores a 1989 especificamente sobre a conferência não houve. É de 89 a primeira resolução da ONU sobre o tema. Quanto às posições de cada delegação, você só as encontrará nos discursos proferidos sobre o assunto na Comissão dos Direitos Humanos, em Genebra, na III Comissão da Assembléia Geral, em Nova York, nas reuniões do comitê preparatório em Genebra e nas reuniões regionais (da América Latina, em S. José da Costa Rica). Além, evidentemente, dos discursos oficiais na própria conferência. Isso tudo existirá nos arquivos da ONU, quase todos disponíveis no site da ONU, creio que www.un.org, ou no do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos: www.ohchr.org
Como acessar cada link, estou seguro de que você e seus alunos saberão melhor do que eu.
Espero que essa orientação, que reconheço ser muito genérica, possa ser de utilidade.
Abraço forte.
Dê notícias que eu retribuo, com certeza,
Diplomata

----- Original Message -----
From: pesquisador
To: diplomata
Sent: Sunday, October 11, 2009 3:39 PM
Subject: Re: notícias

Prezado diplomata,
é uma grande felicidade poder retomar o contato e saber que esse caminho eletrônico funciona. Grato.

Esta havendo uma verdadeira enxurrada de debates sobre direitos humanos no Brasil, ligada mais à questão propriamente brasileira, mas revitaliza o debate.
Voltando ao assunto do mail inicial: discutindo com o Matheus (esta elaborando o mestrado em Marilia e é teórica e concretamente competente e trabalhador) ele me dizia que a questão da conferencia de Viena esta vinculada ao fim da Guerra Fria, Muro, URSS, etc. O primeiro documento da ONU que ele encontrou foi uma resolução da Assembléia de dezembro de 1989. Minha suposição é que essa resolução não poderia surgir do nada, apenas pelas questões políticas então em curso, cuja avaliação era difícil de ser feita no calor dos acontecimentos. Minha suposição, sem comprovação ate agora, é que já haveria alguma conversa/discussão/reflexão/estudo no quadro da ONU sobre a necessidade de uma nova conferencia. Baseado nisso, surgiria a indicação da Assembléia. Você poderia dizer algo a esse respeito?
Se você me autorizar, repassarei essa troca de mails ao Matheus.
Reitero meu forte agradecimento, espero encontrar-nos em breve em algum lugar.
Abraços,
pesquisador

----- Original Message -----
From: diplomata
To: pesquisador
Sent: Monday, October 12, 2009 6:44 PM
Subject: Re: noticias

Caro pesquisador,
Pode repassar, sim, esta troca de comunicações para o Matheus.
Eu estarei em Brasília esta semana até sexta-feira. No sábado, dia 17, inicio uma longa viagem de serviço a Doha, Amã e Cairo. Por isso, talvez só tenha tempo de ler o artigo do Matheus na volta **(li o resumo e gostei, concordo com a idéia de que a Conferência de Viena "globalizou" a discussão,** embora minha visão dos direitos humanos hoje seja muito mais pessimista, não apenas por causa do Bush). Agora tenho que fechar dois textos que nada tem a ver com o assunto e que preciso apresentar na viagem.
Acho que o Matheus não vai encontrar nada sobre a conferência antes de 1989. Ele pode, sim, ler os debates na Terceira Comissão da Assembléia Geral da ONU nesse ano. Eu estava servindo em Caracas e não participei disso. **Mas sei que a idéia não vinha sendo discutida antes, muito menos como objeto de "reflexão". Surgiu numa espécie de carona das discussões sobre a conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente, prevista para 2002, e impulsionada pela queda do Muro de Berlim.** Creio que quem propôs foi o Marrocos. Não sei o que o NEV possa ter sobre o assunto. Certamente nada. O NEV só passou a atuar na área internacional oficial dos direitos humanos em função da Conferência, quando um professor da USP veio participar do primeiro seminário que montei com a sociedade civil sobre o assunto, creio que em maio de 1993 (Fernando Henrique era o Chanceler e o Presidente era Itamar Franco). Ao chegar aqui e trocar idéias comigo é que viu que pensávamos a mesma coisa. Ele próprio já escreveu sobre isso. Antes de 93 o NEV tinha contactos somente com ONGs, como a Human Rights Watch.
Repito, pois, que o caminho das pedras começa na Assembléia Geral de 1989. Depois é fácil pegar a seqüência na Comissão dos Direitos Humanos de 1990, ECOSOC e AGNU. Não me lembro exatamente quando começaram as reuniões do Comitê Preparatório, mas o Matheus saberá. As fontes primárias são os discursos e as resoluções de 1989 até a AGNU de 1993.
=0 A
Abraço para você e boa sorte para o Matheus.
Diplomata

De: Pesquisador - 12 de outubro de 2009 20:26
Para: diplomata, Matheus de Carvalho Hernandez <matheush@marilia.unesp.br>

Estimado diplomata,
extremamente gentil e competente a tua exaustiva resposta. Deixa bem clara a situação. Talvez possamos tentar rastrear algum documento do Marrocos ou a Assembléia Geral de 1989. Em verdade, a duvida fui eu que sugeri ao Mateus, como te disse, porque acho estranho o vínculo direto entre queda do Muro e Conferencia. Seria uma conseqüência muito rápida. Depois dos teus esclarecimentos temos mais pistas para pesquisar.
Muitíssimo obrigado,
Pesquisador