

DIREITOS HUMANOS: O SIGNIFICADO POLÍTICO DA CONFERÊNCIA DE VIENA*

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES

Numa de suas reflexões político-filosóficas sobre o mundo moderno, Norberto Bobbio, ao examinar a possibilidade de se encontrar hoje o "sentido" da História, em termos hegelianos, identifica na crescente importância atribuída ao tema dos direitos humanos o principal sinal de progresso moral da humanidade.¹ Em meio às vicissitudes da atualidade, marcada pela violência, tanto no âmbito interno brasileiro quanto na esfera internacional, é, sem dúvida, difícil falar em progresso moral ou "sentido positivo da História". Todavia, levando em conta que um pouco de utopia é essencial para que a convivência humana possa prosseguir sem reverter ao "estado da natureza", não há como negar a importância da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993.

Tomando-a simplesmente pelo aspecto mais "prosaico" — o elemento numérico —, foi ela a maior concentração jamais havida sobre o tema. Seu único precedente, a Conferência de Teerã de 1968, quando se multiplicavam regimes ditatoriais de matizes diversos em todos os quadrantes, congregou tão somente delegações governamentais, de 84 países. Segundo grande conclave mundial do mundo pós-Guerra Fria, convocada na sequência da Rio-92, a Conferência de Viena desdobrou-se em vários eventos, muitos dos quais simultâneos, com participação polimorfa. Contou, assim, com delegações oficiais representando 171 Estados; reuniu

* O presente texto é uma versão atualizada em janeiro de 1994 de uma palestra feita na Escola Paulista de Magistratura em 17 de setembro de 1993. Não reflete necessariamente as posições do governo brasileiro.

¹ Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992. pp.49-64.

2.000 organizações não-governamentais no "Forum de ONGs"; teve 813 ONGs acreditadas como observadoras na conferência propriamente dita, de caráter governamental; organizou encontros paralelos de instituições nacionais encarregadas da proteção dos direitos humanos nos respectivos países; promoveu palestras de acadêmicos e personalidades reconhecidas internacionalmente por sua atuação na matéria; abrigou os presidentes de comitês internacionais de monitoramento criados pelas convenções de direitos humanos e os diretores das agências especializadas das Nações Unidas para sessões de trabalho; manteve, ao longo de 15 dias, cerca de 10.000 indivíduos dedicados exclusivamente à questão dos direitos humanos. Não é, portanto, de descartar a relevância da Conferência como fator de mobilização. Mas não foi só isso.

Observadas as especificidades das respectivas matérias, a Conferência de Viena foi para os direitos humanos o que a Rio-92 foi para o meio ambiente. A mobilização terá contribuído substantivamente para consolidar e difundir a importância desses "temas globais", de interesse para toda a humanidade. Os marcos referenciais para o trabalho nacional e internacional sobre ambos, contudo, são os documentos de caráter governamental delas emanados: a Agenda 21, da Conferência do Rio de Janeiro, para o meio ambiente e o desenvolvimento, e a Declaração e o Programa de Ação de Viena, para os direitos humanos.

Para que se possa compreender adequadamente o verdadeiro significado da Conferência de Viena, e do documento final adotado consensualmente pelos Estados participantes, é indispensável ter-se em mente a evolução da realidade internacional desde o momento de sua idealização ao momento de sua conclusão.

Se é factível referir determinadas épocas históricas por meio das obras intelectuais mais significativas do período, é útil lembrar que o ano de 1989, quando primeiro se lançou na ONU a idéia da convocação de uma nova Conferência Mundial de Direitos Humanos (Resolução 44/156 da Assembléia Geral), foi o ano da publicação do artigo de Francis Fukuyama sobre *O Fim da História?* na revista trimestral norte-americana "The National Interest". Tendo por pano de fundo a vitória do Ocidente capitalista e liberal na Guerra Fria, confirmada emblematicamente naquele ano pela queda do Muro de Berlim, a visão de Fukuyama, que tanto entusiasmou políticos e ideólogos do Primeiro Mundo, sintetizava o final hegeliano da dialética da História na forma do Estado liberal das sociedades desenvolvidas do Ocidente, em cuja direção todos tenderiam inapelavelmente a orientar-se. O que o mundo estava então testemunhando poderia ser, em suas palavras: "...não apenas a conclusão de um período particular da história do pós-guerra, mas o fim da

história, isto é, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal do Ocidente como forma final do Governo humano".²

Quando, em 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas concretamente convocou, pela Resolução 45/155, de inspiração ocidental, a Conferência Mundial para 1993, o triunfalismo liberalista se apresentava ainda mais fortalecido com a derrota da tentativa de golpe contra Gorbachev e a dissolução do Partido Comunista da URSS. O triunfalismo, contudo, era ilusório, para não dizer arrogante, por não levar em conta outros fatos e tendências que já se faziam sentir: o agravamento da situação econômica do Terceiro Mundo, as pressões emigratórias dos países periféricos, o crescimento do fundamentalismo islâmico, o desemprego nas sociedades desenvolvidas, a exacerbação do nacionalismo nas ex-Repúblicas iugoslavas e no Leste europeu em geral, o recrudescimento do racismo e da xenofobia na Europa Ocidental.

Ao longo de todo o período preparatório da Conferência, a situação internacional, longe de corroborar o otimismo de Fukuyama, deteriorou-se significativamente. A vitória aliada na Guerra do Golfo não trouxe estabilidade à região; a Iugoslávia esfacelou-se em conflitos armados; o fim da União Soviética aumentou a instabilidade internacional; o fundamentalismo religioso ganhou novos adeptos; a crise econômica internacional agravou-se; o desemprego cresceu e o racismo xenofóbico europeu tornou-se mais ameaçador.

Refletindo as tensões internacionais, as quatro sessões do Comitê Preparatório da Conferência Mundial, em 91, 92 e 93, caracterizaram-se muito mais pelos desentendimentos do que pelas convergências. Qualquer proposta ou sugestão liberalizante do Ocidente era encarada com desconfiança pelos afro-asiáticos e alguns países de outros grupos como possível manifestação do alardeado "direito de ingerência". Qualquer proposta do Terceiro Mundo visando mais à coletividade do que ao indivíduo era vista pelo Ocidente como tentativa de rejeição à noção de direitos individuais em favor de regimes autoritários. A essas dificuldades inerentes às diferentes percepções ideológico-sistêmicas e às divergências Norte-Sul acresciam, ainda, as transposições para a esfera dos direitos humanos das controvérsias políticas bilaterais, como a da Índia e do Paquistão a propósito da Cashemira, e regionais, como as do Oriente Médio, assim como situações nacionais particulares, caracterizadas pela existência de movimentos insurrecionais, pela atuação de grupos terroris-

² Fukuyama, Francis. "The End of History?". *The National Interest*, Summer 1989, p.4 (minha tradução).

tas, e por outros fatores específicos, todos os quais influenciavam as atitudes das respectivas delegações.

Tão fortes foram as discórdias nessa fase das negociações que a agenda da Conferência não pôde ser elaborada pelo Comitê Preparatório, sendo necessário, no final de 92, que a Assembléia Geral da ONU tomasse a si tal tarefa. O anteprojeto de declaração a servir de base às discussões em Viena, por sua vez, elaborado em Genebra em maio de 93, após o prazo previsto, em semana extra de trabalho, era tão cheio de colchetes e afirmações contraditórias que se tornava ininteligível. Chegou-se a crer que a Conferência Mundial não se realizaria, ou, pior, a temer que, caso se realizasse, pudesse representar um retrocesso para os direitos humanos. E foi esse o clima com que ela se iniciou.

Ante esse quadro de múltiplas dificuldades, a indicação feita pela comunidade internacional para que o Brasil presidisse o Comitê de Redação, órgão da Conferência encarregado da preparação do documento final --- e sem que jamais houvesse pleiteado tal função — foi um voto de confiança na diplomacia brasileira, respaldada pela transparência e pelas posições construtivas do regime democrático, mas também um desafio. O desafio foi vencido, na pessoa do Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, Representante Permanente Adjunto perante as Nações Unidas em Genebra, que conduziu os trabalhos, auxiliado por uma "força tarefa" informal, também coordenada pelo Brasil, que aplainou diversas arestas dos parágrafos programáticos.

A história das negociações para a aprovação de cada parágrafo do texto no âmbito do Comitê de Redação é demasiado complexa para ser aqui descrita. Basta dizer, a esse propósito, que no penúltimo dia da Conferência, o Comitê manteve-se em sessão das 10 horas da manhã às 5,30 da manhã seguinte. O que importa é que a Declaração foi aprovada por todos, e representa um avanço importante no tratamento internacional dos direitos humanos.

Com um preâmbulo de 17 parágrafos, uma parte operativa conceitual de 39 artigos e um programa de ação com 100 parágrafos recomendatórios, a Declaração de Viena é o documento mais abrangente adotado consensualmente pela comunidade internacional sobre o tema. E, tendo-se em conta que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi adotada por votação (48 a zero com 8 abstenções), quando a Assembléia Geral da ONU contava com apenas 56 membros (a maioria dos Estados atuais tinha ainda *status* de colônia)³, é possível dizer que foi a Declaração

³ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10/12/48, em votação na qual se abstiveram a África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética.

de Viena que conferiu caráter efetivamente universal aos direitos definidos no primeiro documento.

A reafirmação da universalidade dos direitos humanos constituiu, por sinal, uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Não havendo participado da elaboração e da aprovação da Declaração Universal, e em função de seus sistemas culturais, religiosos e ideológicos diferentes daqueles do Ocidente, muitos países asiáticos e africanos insurgiram-se, no processo preparatório, contra a própria idéia dos direitos humanos que inspirou o texto de 48. Algumas delegações chegaram a declarar, no Plenário e nas discussões de trabalho da Conferência, que ela correspondia a uma tentativa de imposição de valores ocidentais sobre o resto do mundo. Sua aceitação de tais direitos seria, pois, sempre condicionada à adaptabilidade de cada um desses direitos aos respectivos sistemas. Em vista de tais posturas, foi um tento extraordinário da Conferência de Viena conseguir superar o relativismo cultural ou religioso ao afirmar, no Artigo 1º da Declaração: "A natureza universal de tais direitos não admite dúvidas." Quanto às peculiaridades de cada cultura, são elas tratadas adequadamente no Artigo 5, onde se registra que as particularidades históricas, culturais e religiosas devem ser levadas em consideração, mas os Estados têm o dever de promover e proteger *todos* os direitos humanos, independentemente dos respectivos sistemas.

Examinada à luz do que se passava nos encontros paralelos da Conferência, particularmente no Fórum de ONGs, verifica-se que a colocação universalista dos direitos humanos, nos termos adotados na Declaração, não é irrealista. O grande afluxo de organizações afro-asiáticas, sobretudo do movimento feminista, com postulações liberais e libertárias, sem qualquer sinal de submissão a orientações externas, demonstrava concretamente que os direitos humanos podem e devem ser incorporados às mais diversas culturas, sem que, com isso, elas percam os fundamentos e características essenciais. A própria força adquirida pelo movimento em prol dos direitos humanos em todo o mundo tende a confirmar esse fato. Quanto aos Estados socialistas remanescentes, ser-lhes-ia inviável contradizer a Declaração, já que, ao menos teleologicamente, o objetivo de seus sistemas seria o de assegurar, em melhores condições do que as das sociedades capitalistas, a plena expansão das potencialidades humanas, e, conseqüentemente, a absoluta vigência dos direitos humanos.

A Declaração de Viena repete, no Artigo 2º, a linguagem dos dois Pactos Internacionais de direitos humanos sobre o *direito à autodeterminação*: "Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente sua situação política e procuram

livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural".⁴ Consciente, porém, das forças centrífugas liberadas com o fim da Guerra Fria, e dos efeitos devastadores para a estabilidade internacional provocados por sua exacerbação atual, diariamente ostentada nos horrores da guerra da Bósnia, a Declaração traz a ressalva de que o direito à autodeterminação e as medidas legitimamente adotadas pelos povos sob dominação colonial para alcançá-lo não podem ser interpretados como "autorização ou encorajamento a qualquer ação destinada a desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes...".⁵

Outra conquista conceitual de grande relevância consiste no *reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos*, estabelecida no Artigo 4. Confirma-se, dessa maneira, o entendimento predominante, mas às vezes ainda questionado, de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações. Concilia-se, ao mesmo tempo, o propósito de promover os direitos humanos do Artigo 1º, parágrafo 3, da Carta das Nações Unidas, com o princípio da não-ingerência, estabelecido no Artigo 2º, parágrafo 7.

De particular importância para os países em desenvolvimento, um dos maiores êxitos da conferência foi a obtenção de consenso universal, pela primeira vez, para o *reconhecimento do direito ao desenvolvimento* como um "direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos fundamentais" (Artigo 10). Embora qualificado como tal desde 1986 pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, esse direito não era reconhecido pelos Estados Unidos, que votaram contra, e outros países ocidentais, que se abstiveram, na votação sobre a Declaração na Assembleia Geral⁶, tendo até recentemente questionado o conceito. Interpreta-se, inclusive, que foi a flexibilização de posições pelos Estados Unidos e outros países do grupo ocidental sobre esse item, tão vital para a maioria dos Estados, que viabilizou os progressos alcançados em outras áreas. A flexibilização terá sido obtida, aparentemente, graças ao destaque dado no

⁴ O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos têm a mesma redação no Artigo 1.

⁵ A ressalva, extraída da Declaração sobre Princípios do Direito Internacional concernentes a Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas, de 1970, é importante também para o Brasil em vista das discussões sobre a autodeterminação das populações indígenas.

⁶ A Declaração do Direito ao Desenvolvimento foi adotada pela Assembleia Geral em 04/12/86 por 146 votos a favor, 1 contra (EUA) e 8 abstenções (Dinamarca, Finlândia, República Federal da Alemanha, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido).

texto de Viena à afirmação, constante do Artigo 2 da Declaração de 86, de que "a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento", e ao registro de que "a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar limitações aos (outros) direitos humanos reconhecidos internacionalmente". A Declaração de Viena propõe, por outro lado, e nesse contexto, medidas concretas para a realização do direito ao desenvolvimento, através da cooperação internacional, entre as quais o alívio da dívida externa e a luta pelo fim da pobreza absoluta.

Ainda na parte declaratória conceitual, são elementos importantes do documento governamental de Viena a condenação a todas as formas e manifestações de terrorismo, inclusive sua associação em alguns países com o tráfico de drogas, como atentatórias aos direitos humanos; a atenção dedicada ao racismo e à xenofobia, que tão virulentamente se têm manifestado na Europa de hoje; a ênfase atribuída aos direitos das mulheres, a serem agora objeto de atenção específica em todas as atividades das Nações Unidas; as partes dedicadas à criança, às minorias, aos indígenas e aos refugiados; a condenação veemente e a exigência de punição aos responsáveis por violações maciças de direitos humanos, incluindo no mesmo nível do genocídio as práticas de "limpeza étnica" e estupro sistemático de mulheres em situações de guerra; o reconhecimento da importância do papel das ONGs na luta pelo respeito aos direitos humanos.⁷

Seria inviável abordar nesta exposição todos os aspectos conceituais e programáticos relevantes da Declaração de Viena. É necessário, contudo, observar que o estabelecimento da *interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos*, definido no Artigo 8, é o dado novo essencial que inspira e orienta todo o documento.

A terceira parte da Declaração corresponde ao Programa de Ação de Viena. Tem ele sido interpretado pela imprensa e por organizações não-governamentais como demasiado cauteloso e pouco definido. Cauteloso ele o é, do contrário seria impossível obter-se consenso para sua aprovação. Quanto à "indefinição", talvez seja o rótulo atribuído ao fato de a Conferência não haver *criado* as inovações desejadas, limitando-se a *recomendá-las*. Essa interpretação parece advir seja do desco-

⁷ Embora as ONGs não tenham podido participar diretamente das negociações sobre a Declaração, a constante interação entre elas e as delegações dos respectivos governos foi um dos fatos marcantes da Conferência, com repercussões tanto no texto discutido, como, em certos casos, no próprio diálogo governo-sociedade. Foi muito em consequência do vigor demonstrado pelo movimento feminista internacional durante a Conferência que a parte relativa aos direitos da mulher tomou-se a mais abrangente do documento intergovernamental. E foi em Viena que se inaugurou o diálogo amplo entre o Ministério da Justiça e os órgãos da sociedade civil brasileira, que ora prossegue em reuniões regulares destinadas a estabelecer uma agenda comum para os direitos humanos no país.

nhecimento do texto, seja do desconhecimento do sistema das Nações Unidas. Uma conferência não sendo parte dos órgãos principais da ONU, estabelecidos no Artigo 7 da Carta de São Francisco, não tem poder para criar, mas sim para recomendar. A decisão final incumbirá sempre à Assembléia Geral ou aos Estados que a compõem. E as recomendações foram muito substantivas, incluindo quase todas aquelas postuladas pelas ONGs mais atuantes.

Com exatos 100 parágrafos, após o preâmbulo e a parte conceitual, o Programa de Ação engloba, entre as recomendações mais significativas:

- a coordenação entre todas as agências e órgãos da ONU em apoio aos direitos humanos;
- a avaliação pelas organizações e instituições financeiras e de promoção ao desenvolvimento, regionais e internacionais, do impacto de suas políticas sobre o gozo dos direitos humanos;
- a alocação de maiores recursos financeiros e administrativos ao Centro para os Direitos Humanos das Nações Unidas;
- o reforço à assistência técnica internacional para os direitos humanos;
- o reforço ao sistema de monitoramento internacional de todos os direitos;
- a consideração prioritária pela Assembléia Geral da questão do estabelecimento de um Alto-Comissário para os Direitos Humanos;
- a criação de um programa abrangente, nas Nações Unidas, para auxiliar os Estados, a seu pedido, na implementação de projetos nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito.

De iniciativa brasileira, esta última recomendação, incluída nos parágrafos 69 e 70 do Programa de Ação, visa a proporcionar à atuação da ONU, até agora limitada essencialmente a denúncias de violações, críticas e exortações, um novo tipo de enfoque, mais construtivo, de caráter preventivo, em apoio aos direitos humanos. Tal abordagem positiva faz-se cada dia mais necessária, particularmente para países democráticos, cujos governos se vêem diante de dificuldades complexas para fazer valer os direitos em suas jurisdições. E na última sessão da Assembléia Geral, em dezembro, a recomendação foi corroborada por resolução, também consensual, que determina ao Secretário-Geral a apresentação de alternativas concretas em 1994 para o estabelecimento de tal programa.

A recomendação concernente à criação de um Alto-Comissário para os Direitos Humanos no âmbito das Nações Unidas foi, muito possivelmente, a de mais difícil aprovação. Idéia amplamente discutida nos anos 70 e 80 dentro da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e da Comissão dos Direitos Humanos, mas jamais aprovada, seu objetivo era o de estabelecer no Secretariado uma figura com a atribuição essencial de coordenar as atividades do sistema das Nações Unidas na defesa dos direitos humanos, com suficiente margem de iniciativa para estabelecer contactos diplomáticos para a prevenção e a correção de situações de violações maciças.

Sugerida à Conferência de Viena pela Anistia Internacional, ainda na fase preparatória, a proposta foi encampada pelo Grupo Ocidental e obteve respaldo cauteloso do Grupo Latino-Americano e do Caribe na Conferência Regional Preparatória de São José. Transformada, em Viena, em ponto de honra pelos países ocidentais e alguns latino-americanos, que a qualificavam como elemento essencial para a própria aprovação do documento final — e, conseqüentemente, como condição para o êxito ou o fracasso da Conferência —, a idéia era fortemente objetada por muitos países em desenvolvimento, especialmente asiáticos, que nela viam uma possibilidade de intrusão indevida em suas soberanias pelos países desenvolvidos.

Para a obtenção do consenso sobre esse item no Comitê de Redação terão contribuído os diversos dispositivos, previamente negociados, destinados a assegurar a não-seletividade política do tratamento internacional dos direitos humanos, a habilidade e a paciência do Embaixador Saboia na condução das negociações — ouvindo atentamente as diferentes postulações das mais de 70 delegações que se pronunciaram sobre a matéria — e a fórmula final, por ele encontrada, para a redação do parágrafo pertinente. Esta recomenda à Assembléia Geral que, "...ao examinar o relatório da Conferência em sua quadragésima-oitava sessão, comece, com prioridade, a consideração da questão do estabelecimento de um Alto-Comissário para os Direitos Humanos para promover e proteger todos os direitos humanos" (parágrafo 18 do Programa de Ação). Dada a exaustão das delegações, nos últimos momentos do processo negociador, a fórmula proposta poderia satisfazer razoavelmente a todos: aos defensores da idéia, porque garantia o exame *prioritário* do assunto pela Assembléia Geral; aos opositores, porque lhes permitiria retomar as objeções na instância decisória; aos países em desenvolvimento em geral, porque, ao se referir a *todos* os direitos humanos, já conferia à figura contemplada a atribuição de levar em conta a questão do desenvolvimento, agora reconhecido como um direito universal e inalienável.

De fato, questionamentos e obstáculos à figura do Alto-Comissário foram mais uma vez levantados durante a XLVIII Sessão da Assembléia Geral. Ainda assim, o esforço de conciliação finalmente alcançado em Viena acabou por prevalecer nas negociações sobre o tema em Nova York. Por resolução consensual, adotada em dezembro, o cargo de Alto-Comissário para os Direitos Humanos foi criado nas Nações Unidas, com um mandato construtivo e imparcial, sem representar, de per si, ameaça às soberanias dos Estados, ou constrangimentos para governos legítimos, que procurem assegurar os direitos humanos de seus cidadãos.⁸

Das propostas mais significativas submetidas à Conferência de Viena, a única que deixou de receber algum tipo de acolhida dizia respeito ao estabelecimento de um tribunal internacional para os direitos humanos. A razão para a não-acolhida é fácil de apreender. Por mais nobre e antiga que seja a idéia, inserida, até, surpreendentemente, no Artigo 7 das Disposições Transitórias da Constituição brasileira de 1988, ela pouco se coaduna com a realidade das relações internacionais, assimétricas, pouco democráticas e marcadas pelo diferencial de poder entre seus atores.

Um tribunal internacional para os direitos humanos, com jurisdição universal, para funcionar de forma correta e equânime, pressuporia a existência de um "direito cosmopolita" e as "condições da paz perpétua", tais como vislumbrados por Kant. Assim como o homem não se tem revelado o ser livre e racional do filósofo, impulsionado por imperativos categóricos e circunscrito por leis morais, os Estados ainda interagem essencialmente em relações de poder. Por mais que a ética venha penetrando diversos campos do direito internacional, seria ilusório, nas condições existentes, imaginar que uma potência grande ou média viesse a acatar determinações ou sentenças contrárias a seus interesses. Assim o demonstra, aliás, a desconsideração com que são tratadas sentenças da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas no julgamento de diferendos entre Estados mais e menos poderosos.

As instituições judiciais existentes com jurisdições supranacionais para os direitos humanos são de escopo regional: a Corte Européia, no âmbito da União Européia, e a Corte Interamericana, no âmbito da OEA, estabelecidas, respectivamente, pela Convenção Européia de 1950 e pela Convenção Americana — "Pacto de São José" — de 1969. Em ambos os

⁸ Pela resolução adotada, o Alto-Comissário deverá ser "pessoa de imaculada reputação moral e integridade, que tenha a experiência, inclusive na esfera dos direitos humanos, e o conhecimento geral e a compreensão de diversas culturas necessários ao desempenho imparcial, objetivo, não-seletivo e eficaz" de suas funções. A escolha será do Secretário-Geral, com aprovação da Assembléia Geral.

casos a limitação geográfica regional, onde se verifica, em princípio, maior identidade de culturas e instituições nacionais, asseguraria melhores possibilidades para o funcionamento adequado da justiça. Isto parece verdadeiro sobretudo para o caso europeu, em função da relativa homogeneidade dos Estados da Europa Ocidental e do projeto de integração política da União Européia. No contexto interamericano, a disparidade de peso específico entre os Estados Unidos e os demais países dificulta a situação. De qualquer forma, tanto no sistema europeu como no interamericano, a jurisdição das respectivas Cortes somente é aplicável aos Estados que a tenham reconhecido expressamente.⁹

No espírito do que desejavam os autores da sugestão — poucos governos ocidentais e algumas organizações não-governamentais, inclusive brasileiras —, o Programa de Ação de Viena oferece, de forma cautelosa, no parágrafo 92, uma palavra de encorajamento ao órgão competente para o exame de assunto de tal delicadeza jurídica, a Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas, "para continuar seu trabalho sobre um tribunal criminal internacional" — trabalho este vinculado à elaboração de um projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade, não necessariamente orientado para as violações mais recorrentes de direitos humanos, mas sobretudo para crimes interestatais, como o da agressão, transnacionais, como o do narcotráfico, ou reconhecidos como "crimes contra a humanidade", como o do genocídio.¹⁰

Nas bases em que foi gradativamente edificado e em que tem funcionado até o presente, como orientação e complemento aos sistemas nacionais, o sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos saiu fortalecido da Conferência de Viena. Mais ainda, o difícil consenso construído na elaboração da Declaração e Programa de Ação parece ter inspirado a XLVIII Assembléia Geral das Nações Unidas, que endossou, em dezembro, de forma igualmente consensual, todas as recomendações da Conferência Mundial.

⁹ A Corte Interamericana de Direitos Humanos teve sua jurisdição reconhecida até agora por 14 dos Estados-partes da Convenção Americana dos Direitos Humanos, deles se excluindo, entre outros, o México, o Brasil e os Estados Unidos. Os EUA, aliás, sequer ratificaram o "Pacto de São José".

¹⁰ É verdade que, em circunstâncias especialíssimas, a comunidade internacional já se arrogou o direito de estabelecer tribunais *ad hoc* para o julgamento de perpetradores de violações gravíssimas de direitos humanos e, sobretudo, do direito humanitário. O primeiro foi o Tribunal de Nuremberg, criado por acordo entre os aliados, vencedores da II Guerra Mundial, de onde emergiu a noção de "crime contra a humanidade". O segundo, ainda em fase de constituição, é o tribunal para julgar os responsáveis por atrocidades na ex-Iugoslávia, criado por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Trata-se, contudo, de casos extraordinários, decorrentes de guerras, que não servem de precedentes para os direitos humanos em sentido mais amplo.

Em vista do exposto, é possível dizer, sem sombra de dúvida, que a Declaração de Viena, embora sem corresponder aos anseios de todos, representa um impulso substancial para a causa dos direitos humanos. Se levarmos em conta a instabilidade e as tensões do mundo atual, caracterizado — no dizer do perito norueguês na Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias, Asbjorn Eide — por um "tribalismo pós-moderno", é claramente perceptível a importância de se poder contar com documento consensual, abrangente e agora indubitavelmente universal sobre assunto tão fundamental para todos os homens e mulheres.

No momento em que se iniciava a Conferência de Viena, começou a circular nos Estados Unidos o número correspondente ao verão de 93 da revista "Foreign Affairs". Nele se encontrava expressivo artigo de Samuel Huntington intitulado *The Clash of Civilizations?* Com repercussão imediata em todo o mundo, inclusive no Brasil, o artigo de Huntington, longe do triunfalismo de Fukuyama, prevê para o futuro a substituição da competição ideológica da Guerra Fria pelo conflito, não necessariamente bélico, entre "as grandes civilizações: ocidental, confuciana, japonesa, islâmica, hindu, ortodoxa eslava, latino-americana e possivelmente uma civilização africana" (sic).¹¹ À luz das discórdias verificadas no seio do Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, no período 1991-93, e do que vem ocorrendo no mundo, a previsão de Samuel Huntington não parece absurda. Caso o consenso obtido na Declaração de Viena e nas resoluções da Assembléia Geral que a endossam ajude a atenuar tal conflito, recolocando o homem e a mulher como verdadeiros sujeitos do Direito e da História, a Conferência terá sido de extrema valia.

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES é Ministro da carreira diplomática, Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, e foi coordenador da "força tarefa" que auxiliou a negociação do Programa de Ação de Viena na Conferência Mundial de Direitos Humanos.

¹¹ Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations?". *Foreign Affairs*, Summer 1993, pp. 22-49.

**DIREITOS HUMANOS: O SIGNIFICADO POLÍTICO DA
CONFERÊNCIA DE VIENA**

JOSÉ AUGUSTO LINDGREN ALVES

Do momento em que a idéia de chamar uma nova Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos foi inicialmente discutida pela Assem-

bléia Geral da ONU, em 1989, até seu término, em 1993 em Viena, a situação internacional evoluiu de forma negativa. O agravamento de conflitos no período afetou o processo de preparação e os debates que ocorreram em Viena a um tal ponto, que chegou-se a temer por um fracasso total da Conferência. Em vista dessas circunstâncias, a Declaração e o Programa de Ação finais, adotados por consenso, apresentam-se como realizações positivas, propondo conceitos e recomendações que tendem a contribuir para a causa dos direitos humanos.

THE VIENNA CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS

Since the idea of convening a new World Conference on Human Rights was first discussed in 1989 by the U.N. General Assembly till its effective conclusion in Vienna four years later, the international situation became worse. The aggravation of crises and conflicts in the period affected both the preparatory process and the discussions held in Vienna to such an extent that fears arose regarding the possible failure of the Conference. In view of those circumstances, the final Declaration and Program of Action, adopted by consensus, stand as a positive achievement, with concepts and recommendations that tend to contribute to the cause of human rights.