A conferência mundial de Direitos Humanos: Lições de Viena

Antônio Augusto Cançado Trindade
Ph.D. em Direito Internacional pela Universidade de Cambridge,
Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco,
Juiz *ad hoc* da Corte Interamericana de Direitos Humanos,
Delegado do Instituto Interamericano de Direitos Humanos,
Relator do Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais (ONGs) do Tema "Desenvolvimento, Democracia e Direitos Humanos"

Abstract

The recent II World Conference on Human Rights (Vienna, June 1993) has proceeded to a global assessment of the international experience accumulated in this area in the last decades and has considered means of consolidating and strengthening the mechanisms of international protection of human rights. Just as the I World Conference on Human Rights (Teheran, 1968) contributed with the global outlook of the indivisibility of human rights, the II World Conference may equally contribute in drawing attention to the ways of ensuring such indivisibility in practice, with special care for the disadvantaged or socially excluded persons, vulnerable groups, the poorer segments of society and those most in need of protection.

The imperatives of protection ultimately determine the evolution of the mechanisms of supervision (not only for reparation, but also for prevention and follow-up). The universal ratification of all human rights treaties is to be accompanied by the improvement of adequate national structures and institutions, and the allocation of considerably more resources to United Nations human rights programs and activities. The Vienna Conference has stressed the interrelationship between development, democracy and human rights, and has inserted the right to development into the universe of international human rights law. It has upheld the legitimacy of the concern of the international community with the promotion and protection of human rights by all and everywhere. It has generated and unprecedented global mobilization and world-wide dialogue, thereby contributing decisively to the process of construction of a universal culture of observance of human rights.

A Conferência Mundial de Direitos Humanos, encerrada há pouco em Viena, vem de proceder à segunda avaliação global da experiência acumulada nas últimas décadas, e dos novos rumos a trilhar, na consolidação e fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos. Nem sempre é fácil discorrer sobre um processo em cuja dinâmica interna se esteve profundamente engajado, mormente à luz de decisões há pouco tomadas, cujos efeitos só se farão sentir no decorrer dos anos que nos conduzem ao próximo século. Por outro lado, tampouco se justificaria deixar passar o momento de registrar algumas das primeiras impressões desse evento histórico, e das lições que podemos dele extrair, antes que sejam diluídas e tragadas pela inexorável erosão do tempo.

Torna-se de início necessário situar a Conferência de Viena em adequada perspectiva histórica. A leitura atenta de seu principal documento final, a Declaração e Programa de Ação de Viena[1], deixa a primeira impressão de que, distintamente da Proclamação de Teerã resultante da I Conferência Mundial de Direitos Humanos (1968), lhe falta um eixo central, uma idéia-mestra. Com efeito, não foi pequena a significação de ter a Conferência de Teerã logrado a consagração, em um mundo então dividido pela bipolaridade própria da guerra fria, da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, hoje de aceitação virtualmente universal, operando considerável transformação no tratamento das questões de direitos humanos no plano internacional a partir de então.

Por outro lado, da redação daquele documento na I Conferência Mundial participaram Delegações de 84 países, ao passo que da redação da recém-adotada Declaração da Conferência de Viena participaram Delegações de 165 Estados (quase o dobro). Isto, sem falar no Forum Mundial das ONGs, de que participaram 800 ONGs registradas de todo o mundo; 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, 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.

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

À época da Proclamação de Teerã, ainda não operavam os mecanismos e órgãos de supervisão internacionais de direitos humanos como hoje os conhecemos. Passaram a funcionar regularmente a partir dos anos setenta, à medida em que entravam em vigor sucessivos tratados de direitos humanos, e se multiplicavam com a adoção também de procedimentos adicionais baseados em resoluções de organismos internacionais. Assim, em nada surpreende que a Declaração de Viena de 1993 se afigure mais densa e técnica do que a equivalente de Teerã de 1968, marcada pelo reconhecimento da necessidade de melhor coordenação de tantos instrumentos internacionais coexistentes. A Proclamação de Teerã corresponde à fase legislativa; a Declaração de Viena, à fase de implementação, desses instrumentos múltiplos. Cada uma é fruto e dá testemunho de seu tempo.

Na verdade, tanto a Conferência de Teerã como a de Viena fazem parte de um processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, a Declaração de Viena poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. O "espírito de nossa época", a que se refere o preâmbulo da Declaração de Viena caracteriza-se pela busca de soluções globais a problemas que afetam a todos os seres humanos, pela aspiração comum a valores superiores.

A universalidade dos direitos humanos é uma conquista definitiva da civilização de longa data. O processo penoso de sua reasserção pela Conferência de Viena há, porém, de ser apreciado com necessário espírito crítico. Somente nos debates do

Comitê de Redação da noite de 23 de junho último, quase ao apagar das luzes da Conferência, sepultaram-se de vez as pretensões das Delegações partidárias do relativismo, com a reafirmação inequívoca do universalismo (parágrafo primeiro *in fine*, sem os matizes do parágrafo quinto, adotado dias antes, da parte operativa I da Declaração de Viena). Tivessem os trabalhos preparatórios da Conferência de Viena[2] sido melhor concebidos e conduzidos, teria esta apreensão sido evitada. Compreendeu-se finalmente que a universalidade é enriquecida pela diversidade cultural, a qual jamais pode ser invocada para justificar a denegação ou violação dos direitos humanos. Depois de anos de luta, os princípios do direito internacional dos direitos humanos parecem finalmente ter alcançado as bases das sociedades nacionais.

Os que há muitos anos atuamos no movimento internacional dos direitos humanos teríamos, no entanto, preferido um processo preparatório que propiciasse uma visão sistêmica da matéria, que se concentrasse especificamente nos meios concretos de aprimorar a eficácia dos mecanismos existentes de proteção dos direitos humanos, sem deixar margem para a reabertura de questões já resolvidas e tentativas de freio ou retrocesso. A reasserção da universalidade dos direitos humanos, da maneira como se efetuou em Viena, apesar de parecer um avanço, não foi mais do que a salvaguarda contra um retrocesso.

É significativo que uma avaliação geral como a da Conferência de Viena tenha ressaltado a necessidade de uma adaptação contínua dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas às *necessidades correntes e futuras de proteção*. Daí a consideração de mecanismos de prevenção, de procedimentos de seguimento (*follow-up*) em relação aos sistemas tanto de petições ou denúncias como de relatórios, de mecanismos de ação emergencial face a violações agudas dos direitos humanos, da ampliação de procedimentos que consagrem o direito de petição, da racionalização dos sistemas de relatórios, da ampliação das relatorias especiais e grupos de trabalho das Nações Unidas (para abarcar novos temas ou situações), da recomendação de estabelecimento pela Assembléia Geral das Nações Unidas de um Alto-Comissariado de Direitos Humanos (na linha da proposta da Anistia Internacional de dezembro de 1992). Na verdade, a concepção e o estabelecimento dos mecanismos de proteção das Nações Unidas, particularmente no decorrer das últimas duas décadas e meia, se têm dado como *respostas* às violações de direitos humanos, e é importante que a recente Conferência tenha deixado isto claro: são os imperativos de proteção que, em última análise, determinam a constante adaptação e evolução dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas.

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

No tocante ao primeiro ponto - as medidas nacionais de implementação, - ressaltou a Conferência, além da "ratificação universal" e sem reservas dos tratados e protocolos de direitos humanos, a necessidade da pronta incorporação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, com vistas a sua devida e plena implementação. Além disso, recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um *programa* amplo - corretamente defendido pelo Brasil e outros países - de fortalecimento de "estruturas nacionais adequadas" que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um

aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas, assim como de orçamentos futuros e de fontes extra-orçamentárias para este fim.

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

No entanto, para que se realize propósito tão meritório, há que buscar e encontrar os meios com que o professado equilíbrio se reflita no orçamento da Organização. É de se lamentar não se tenha em Viena logrado maior precisão quanto aos recursos adicionais: como os recursos do orçamento regular das Nações Unidas destinados aos direitos humanos são hoje insignificantes - menos de 1% -, mesmo um "aumento considerável" deles, inclusive mediante contribuições voluntárias, não se mostrará suficiente para realizar plenamente aquele propósito. Os atuais 0,7% do orçamento regular da ONU reservados ao terceiro objetivo básico da Organização são manifestamente insuficientes, um quase descaso em relação à causa da promoção e proteção dos direitos humanos. O êxito futuro da Declaração de Viena está inelutavelmente ligado à reversão desse quadro; sem recursos adequados não há Declaração que produza resultados.

A incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as atividades e programas das Nações Unidas haverá de começar, a nosso ver, nas esferas de maior escala em que precisamente têm os direitos humanos sido negligenciados, senão por vezes ignorados. No plano político-estratégico, a ilustração mais eloqüente é a das operações de manutenção e construção da paz (a exemplo das recentes operações de grande envergadura em El Salvador - ONUSAL - e no Camboja - UNTAC), que requerem, a partir da *Agenda para a Paz* do Secretário-Geral B. Boutros-Ghali, a incorporação dos chamados "componentes de direitos humanos" de forma mais sistematizada e ordenada. Nos planos econômico e financeiro, o exemplo mais marcante é o dos programas e projetos de desenvolvimento e das operações dos organismos financeiros internacionais das Nações Unidas (Banco Mundial e FMI), cuja compatibilidade com as disposições relevantes dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas está a requerer demonstração.

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

tivo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*.

É esta uma das grandes lições que podemos extrair da Conferência Mundial de Viena. É significativo que se tenha conclamado à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social como "alta prioridade" para a comunidade internacional. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no quotidiano de nossas vidas. O empobrecimento de segmentos cada vez maiores da população constitui, a nosso ver, em decorrência daquela indivisibilidade, uma denegação flagrante e maciça da totalidade dos direitos humanos. A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 corretamente situa o ser humano como sujeito central do processo de desenvolvimento[3]. Reclamando um maior fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, a Declaração de Viena, ao endossar com firmeza os termos daquela Declaração, contribuiu para dissipar dúvidas porventura persistentes e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo do direito internacional dos direitos humanos.

Os resultados da Conferência de Viena naturalmente não se exaurem nos documentos finais formalmente adotados no Centro Austríaco na plenária de 25 de junho último, mormente a Declaração e Programa de Ação de Viena, o texto principal, emanado do Comitê de Redação da Conferência presidido com eficiência pelo Brasil. Algumas decisões tomadas no âmbito da Conferência Mundial e que não figuram nos referidos documentos também acarretarão conseqüências, que esperamos positivas a curto prazo. Várias das recomendações adotadas pelo Forum Mundial das ONGs em 12 de junho foram incorporadas na Declaração e Programa de Ação, e, as que não puderam sê-lo, continuarão a ecoar em outros foros. A contribuição das ONGs foi das mais importantes, e seu Forum Mundial constituiu-se em episódio dos mais comoventes da Conferência Mundial. Os governos que, ao longo do processo preparatório da Conferência, resistiram a outorgar às ONGs acesso à Conferência de Viena, têm hoje motivos para envergonhar-se. Por outro lado, não há que passar despercebida a atitude positiva de certas Delegações governamentais que, nos debates da tarde de 17 de junho no Comitê Principal, e da noite de 25 de junho na plenária final, chegaram a manifestar expressamente a determinação de envidar esforços conjuntos com as ONGs em prol da observância dos direitos humanos. Ficou, em suma, cabalmente demonstrada a necessidade imprescindível da presença e contribuição das ONGs, como verdadeira seiva do movimento dos direitos humanos.

De igual importância foram as *reuniões especializadas* da Conferência de Viena - dos relatores especiais e grupos de trabalho da ONU, dos órgãos convencionais de supervisão internacional, e das instituições nacionais, - que passaram despercebidas da maioria dos participantes da Conferência, mas felizmente mereceram a atenção dos especialistas lá presentes. Nestas reuniões, insistimos nos métodos de melhor coordenação dos mecanismos de proteção e na racionalização de seus trabalhos, na criação de um *sistema de relatorias* após anos de operação de forma fragmentada ou atomizada, e nas medidas nacionais de implementação. As referidas reuniões especializadas apresentaram propostas concretas e substanciais tendentes à consolidação de um *sistema de monitoramento contínuo* da observância dos direitos humanos nos planos internacional e nacional.

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

Verifica-se hoje, enfim, a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção dos direitos humanos. Mais transcendental do que qualquer dos textos oficialmente adotados em Viena, afigura-se-nos a mobilização universal inédita gerada pela Conferência: tanto a Conferência propriamente dita quanto suas três Reuniões Regionais Preparatórias, a par das quatro sessões do Comitê Preparatório e das numerosas "reuniões-satélites" da Conferência, congregaram um número 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 universal* gerado pela II Conferência Mundial, que certamente fortalecerá o movimento dos direitos humanos no sentido de consolidar um monitoramento contínuo de sua observância por todos e em toda parte. Viena demonstrou, uma vez mais, que é nos momentos de crise que se tentam os saltos qualitativos, que propiciem avanços reais no campo dos direitos humanos, mesmo porque as crises e o sofrimento humano evidenciam as necessidades prementes de proteção.

Notas

[1] Para uma análise da Declaração e Programa de Ação de Viena, cf. A. A. Cançado Trindade, "A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993): Balanço dos Resultados", 9 *Revista do IBASE - Políticas Governamentais* - Rio de Janeiro (julho/agosto de 1993), nº 93, págs. 1-7 (no prelo).

[2] Para uma análise destes, cf. A.A. Cançado Trindade, "O Processo Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)", 38 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1993), nº 1, págs. 1-45 (no prelo).

[3] Para um relato da primeira avaliação pelas Nações Unidas da matéria, cf. A.A. Cançado Trindade, "As Consultas Mundiais das Nações Unidas sobre a Realização do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano", 72/74 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1990-1991) págs. 91-100.