O SIGNIFICADO POLÍTICO DA CONFERÊNCIA DE VIENA SOBRE DIREITOS HUMANOS*

José Augusto Lindgren Alves**

Numa de suas reflexões político-filosóficas sobre o mundo moderno, Norberto Bobbio, ao examinar a possibilidade de se encontrar 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 último.

Tomando-se simplesmente o aspecto mais "prosaico" do evento — o elemento numérico — foi ele a maior concentração jamais havida sobre o tema. Realizada em diversos níveis e em diferentes reuniões, muitas vezes simultâneas, a Conferência de Viena contou com a participação de delegações oficiais de 171 Estados; reuniu 2.000 organizações não-governamentais no Fórum das ONG; teve 813 ONG acreditadas como observadoras na conferência propriamente dita, de caráter governamental; abrigou encontros paralelos de instituições nacionais encarregadas da proteção dos direitos humanos nos respectivos países; promoveu palestras de acadêmicos e personalidades diversas reconhecidas internacionalmente por sua atuação na matéria; congregou os diretores de todas as agências especializadas da "família" das Nações Unidas em sessões de trabalho; manteve, ao longo de 15 dias, mais de 10 mil indivíduos reunidos em discussões sobre o assunto. Não é, portanto, de se descartar a relevância da conferência como fator de mobilização. Mas não foi só isso.

Segunda conferência mundial promovida pelas Nações Unidas na década de 90, 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 disseminar a importância desses "temas globais", de interesse para toda a humani-

* Palestra proferida na Escola Paulista da Magistratura em 17 set. 1993.

** Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores.

[1] Bobbio, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992, p. 49-64.

dade. Os marcos referenciais para o trabalho nacional e internacional sobre ambos, contudo, são os documentos de caráter governamental delas emanados: a Agenda 21, adotada pelos Estados representados na 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 da declaração adotada consensualmente pelos Estados participantes, é indispensável ter-se em mente a evolução da realidade internacional desde o momento de sua idealização até o 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 pela primeira vez se lançou na ONU a idéia da convocação da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Resolução nº 44/156 da Assembléia Geral), foi o ano da publicação do artigo de Francis Fukuyama 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 — consolidada 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 se orientar. O que o mundo estava então testemunhando poderia ser, em suas palavras, "... não apenas a conclusão de um período particular de 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 nº 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 URSS 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.

[2] Fukuyama, Francis. The end of History? *The National Interest*. Summer, 1989. p.4.

Refletindo as tensões internacionais, as quatro sessões do Comitê Preparatório da Conferência Mundial, em 1991, 1992 e 1993, 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 agenda não chegou a ser elaborada pelo Comitê Preparatório, sendo necessário, no final de 1992, que a Assembléia Geral da ONU tomasse a si tal tarefa. O anteprojeto de declaração elaborado em Genebra em maio último, 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 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 da Conferência — e sem que jamais houvesse pleiteado tal função — foi um voto de confiança em nossa diplomacia, mas também um desafio. O desafio foi vencido, na pessoa do embaixador Gilberto Vergne Sabóia, representante permanente adjunto junto às Nações Unidas em Genebra, que conduziu os trabalhos.

A história das negociações para a aprovação de cada parágrafo da declaração final em Viena é demasiado complexa para ser aqui descrita. Basta dizer, a esse propósito, que no penúltimo dia da conferência o comitê de redação sessionou das 10h da manhã às 5h30min da manhã seguinte. O que importa é que a declaração foi aprovada, 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, se levarmos em conta que a declaração universal de 1948 foi adotada por votação (48 a zero, com oito abstenções), quando a Assembléia Geral da ONU contava com apenas 56 membros (a maioria dos Estados atuais tinha ainda *status* de colônia),[3] foi a Declaração de Viena que, efetivamente, conferiu caráter universal aos direitos definidos no primeiro documento.

A reafirmação da universalidade dos direitos humanos foi, por sinal, uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Tendo em conta sua não-participação na elaboração e aprovação da Declaração de 1948, assim como seus sistemas culturais, religiosos e ideológicos diferentes daqueles do Ocidente, muitos países asiáticos e africanos insurgiram-se, no processo preparatório, contra a própria idéia

[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.

dos direitos humanos que inspirou o texto de 1948. Algumas delegações chegaram a afirmar, na conferência, que eles correspondiam 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 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 art. 1º da declaração: "A natureza universal de tais direitos não admite dúvidas". Quanto às peculiaridades de cada cultura, são elas tratadas adequadamente no art. 5º, onde se declara 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.

A Declaração de Viena repete, no art. 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, a declaração ressalva 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 art. 4º. 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 art. 1º, nº 3, da Carta das Nações Unidas, com o princípio da não-ingerência, estabelecido no art. 2º, nº 7.

De particular importância para os países em desenvolvimento, um dos maiores êxitos da conferência foi a obtenção de consenso universal para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um "direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos fundamentais" (art. 10). Embora qualificado como tal desde 1986 pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, esse direito não era reconhecido pelos EUA, que votaram contra, e outros países ocidentais, que se abstiveram na votação sobre a Declaração na Assembléia Geral,[6] tendo até recente-

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

[5] A ressalva 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 Assembléia Geral em 4.12.86 por 146 votos a favor, um contra (EUA) e oito abstenções (Dinamarca, Finlândia, República Federal da Alemanha, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido).

mente questionado o conceito. Interpreta-se, inclusive, que foi a flexibilização de posições pelos EUA e outros países do grupo ocidental sobre esse item, tão vital para a maioria dos Estados, que viabilizou os avanços liberais conseguidos em outras áreas. Criteriosa ao reconhecer tal direito, a Declaração de Viena assinala que "a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar limitações aos (outros) direitos humanos reconhecidos internacionalmente". 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 atenção dedicada ao racismo e à xenofobia, que tanto se têm manifestado na Europa de hoje; a ênfase atribuída aos direitos das mulheres, a serem agora incluídos em todas as atividades das Nações Unidas dedicadas aos direitos humanos; as partes específicas dedicadas à criança, às minorias, aos indígenas e aos refugiados; a condenação veemente às violações maciças de direitos humanos, inclusive com menção às práticas hoje vistas de "limpeza étnica" e estupro sistemático de mulheres; e o reconhecimento da importância do papel das ONG na luta pela observância dos direitos humanos.

Seria inviável abordar nesta exposição todos os aspectos conceituais e programáticos importantes da Declaração de Viena. É necessário, contudo, observar que o estabelecimento da interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos, definido no art. 8º, 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 é, do contrário seria impossível obter-se consenso para sua aprovação. Quanto à "indefinição", talvez seja o rótulo devido ao fato de a conferência não haver criado as inovações desejadas, limitando-se a recomendá-las. Essa interpretação parece advir seja do desconhecimento do texto, seja do desconhecimento do sistema das Nações Unidas. Uma conferência, não sendo parte dos órgãos principais da ONU, estabelecidos no art. 7º da Carta de São Francisco, não tem poder para criar, mas sim para recomendar. A decisão final caberá sempre à Assembléia Geral ou aos Estados que a compõem. E as recomendações foram muito substantivas, incluindo quase todas aquelas postuladas pelas ONG mais atuantes.

Com exatos 100 parágrafos, 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 alocação de maiores recursos financeiros e administrativos ao Centro para os Direitos Humanos;

- a consideração prioritária pela Assembléia Geral da questão do estabelecimento de um alto-comissário para os direitos humanos com vistas à proteção de todos os direitos;

- o reforço à assistência técnica internacional para os direitos humanos;
- o reforço ao sistema de monitoramento internacional de todos os direitos;
- o estabelecimento 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 (arts. 69 e 70).

De iniciativa brasileira, esta última recomendação, se aprovada pela Assembléia Geral e provida dos fundos necessários, proporcionaria à ONU um novo tipo de atuação, mais construtiva, de caráter preventivo, em apoio aos direitos humanos, até agora limitada essencialmente a denúncias de violações e críticas aos governos respectivos. Uma nova 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.

Em vista do exposto é possível dizer, sem sombra de dúvida, que a Declaração de Viena, se não corresponde aos anseios de todos, representa um grande avanço para o tema de que trata.

Se levarmos em conta a instabilidade e as tensões do mundo atual, caracterizadas — no dizer do perito norueguês na Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção às Minorias, Asbjorn Eide — pelo "tribalismo pós-moderno", é claramente perceptível a importância de se poder contar com um 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 EUA o número correspondente ao verão de 93 da revista *Foreign Affairs*. Nele se encontrava um 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 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).[7] À luz das discórdias verificadas no seio do Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, no período 1991-93, a previsão de Samuel Huntington não parece absurda. Caso o consenso finalmente obtido na Declaração de Viena 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.

[7] Huntington, Samuel P. The clash of civilizations?" *Foreign Affairs*. Summer, 1993, p. 22-49.