

BALANÇO DOS RESULTADOS DA CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS: VIENA, 1993

Antônio Augusto Cançado Trindade
Juez ad-hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

I. *Observações Preliminares*

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993, foi precedida de longo processo preparatório, que analisamos em estudo à parte.¹ O conhecimento dos trabalhos preparatórios é de fundamental importância para uma avaliação dos resultados da Conferência de Viena, objeto do presente estudo. Ademais, há de ser a Conferência recém-concluída apreciada em perspectiva histórica, necessariamente relacionada com a I Conferência Mundial do gênero, realizada em Teerã em 1968. Ambas representam, além de avaliações globais da evolução da matéria, passos decisivos na construção de uma cultura universal dos direitos humanos. Da Conferência de Teerã resultou fortalecida a universalidade dos direitos humanos, mediante sobretudo a asserção enfática da indivisibilidade destes. Ao se encerrar a Conferência de Viena, reconhece-se que o tema em apreço diz respeito a todos os seres humanos e permeia todas as esferas da atividade humana.

Distintamente da I Conferência Mundial, a recente Conferência de Viena pôde contar com a experiência acumulada nos últimos anos na operação dos órgãos de supervisão internacionais. Têve, 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

1 A.A. Cançado Trindade, "O Processo Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993", 36 *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1993) n. 17 (no prelo).

numerosas recomendações, não só das Delegações dos Estados participantes (avançadas nos debates das Plenárias, do Comitê Principal e do Comitê de Redação), mas também de organismos internacionais (agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, dentre outros) assim como dos próprios órgãos de supervisão dos direitos humanos (baseados em tratados e em resoluções).

II. O Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais

Nenhum relato da Conferência de Viena poderá deixar de se referir ao grande evento que a precedeu, nos dias 10-12 de junho de 1993, o Forum Mundial das Organizações Não-Governamentais (ONGs), realizado no Centro Austríaco em Viena (o mesmo da Conferência oficial), e intitulado "Todos os Direitos Humanos para Todos". Do referido Forum participaram mais de dois mil representantes de um total de cerca de 800 ONGs registradas de todo o mundo (somadas a outras 200 não-registradas). O Forum realizou-se no âmbito da Conferência Mundial, e formulou e adotou uma série de conclusões e recomendações, incorporadas a seu relatório final transmitido à Conferência oficial. No plano conceitual, as ONGs afirmaram categoricamente a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e recomendaram maior atenção aos vínculos entre a democracia, o desenvolvimento e a satisfação das necessidades humanas básicas, com atenção especial aos setores mais desfavorecidos da população. Para as ONGs o fenômeno de empobrecimento de amplos setores da população afigura-se como uma violação flagrante de todos os direitos humanos, pelo que se impõe a capacitação (*empowerment*) da população em toda parte.²

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

2 ONU, documento A/CONF.157/7, de 14.06.1993, pp. 8-11 e 13; ONU, documento A/CONF.157/7/Add.1, de 17.06.1993, pp. 2, 4 e 7.

da faculdade de realizar investigações *motu proprio*).³ A contribuição das ONGs à Conferência Mundial, mediante estas recomendações, foi reconhecidamente das mais positivas.

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

Pode-se antever que o futuro deste movimento venha a marcar-se pela intensificação do diálogo entre os setores governamentais e as ONGs como porta-vozes da sociedade civil e essencialmente voltadas ao bem comum. Também é possível que os próprios órgãos de supervisão internacionais venham a contar com maior auxílio das ONGs, e.g., na determinação dos fatos, e na propagação do próprio pensamento e linguagem dos direitos humanos, decisiva para a consecução do objetivo último de assegurar sua observância em ampla escala. Não há que passar despercebido que o próprio Secretário-Geral da Conferência Mundial (Sr. I. Fall), em seu discurso na sessão de abertura do Forum das ONGs, após ressaltar a importância da capacitação dos marginalizados e excluídos para que participem na realização de seus próprios direitos, comunicou ao Forum 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.⁴

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

Assim, às vésperas de sua abertura, em 14 de junho de 1993, já se beneficiava a Conferência Mundial das recomendações a ela transmitidas

3 ONU, documento A/CONF.157/7/Add.1, *cit. supra* n. (1), p. 4-7; ONU, documento A/CONF.157/7, *cit. supra* n. (1), pp. 4-10, 12-17, 22 e 24.

4 ONU, *Discours du Secrétaire-Général de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme à l'Occasion de l'Ouverture du Forum des Organisations Non-Gouvernementales* (Viena, 10.06.1993), pp. 3-7 (mimeografado, circulação interna).

pelo Fórum das ONGs. Mas o primeiro momento significativo da Conferência oficial foi o do discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas (Sr. B. Boutros-Ghali), na sessão de abertura da manhã de 14 de junho. Foi uma ocasião propícia para ordenar uma série de idéias inspiradoras de modo a tentar orientar os trabalhos das duas semanas que então iniciavam e criar uma atmosfera favorável a seu desenvolvimento. Ao referir-se ao atual período de "aceleração da História", o Secretário-Geral identificou como os "três imperativos da Conferência de Viena": a universalidade (inerente aos direitos humanos, e aprofundada pelo direito ao desenvolvimento como um direito humano), a garantia (as medidas de implementação no interior dos Estados e da comunidade dos Estados), e a democratização (indissociável da proteção dos direitos humanos, e a ser assimilada por todas as culturas).⁵ Dois dias depois da abertura, as personalidades laureadas com o Prêmio Nobel da Paz, presentes à Conferência de Viena a convite do governo austríaco, apresentaram uma mensagem (de 16 de junho) em que ressaltaram *inter alia* as necessidades de examinar as causas das violações de direitos humanos e os vínculos entre a observância destes (indivisíveis e de caráter universal), a paz e a justiça.⁶

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

Por outro lado, da redação daquele documento na I Conferência Mundial participaram Delegações de 84 países, ao passo que da redação da recém-adotada Declaração da Conferência de Viena participaram Delega-

5 ONU, *Communiqué de Presse*, doc. DH/VIE/4, de 14.06.1993, pp. 1-10 e 12-16; também se referiu à interação entre o direito internacional e o direito interno no contexto da proteção dos direitos humanos (superando a visão clássica de uma pretensa compartimentalização entre um e outro); sobre este ponto, cf. A.A. Cançado Trindade, "La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos", in *El Juez y la Defensa de la Democracia* (ed. L. Gonzalez Volio), San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993, pp. 233-270.

6 ONU, documento A/CONF.157/11, de 22.06.1993, pp. 3-5.

ções de 165 Estados (quase o dobro). Somada ao Fórum Mundial das ONGs, a Conferência de Viena como um todo contou com cerca de dez mil participantes registrados.⁷ 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.

Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial em dezembro de 1990 à realização da mesma em junho deste ano de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente, talvez mais profundamente do que nas três últimas décadas. A aguda recessão econômica, o crescimento alarmante da pobreza extrema em todo o mundo, a implosão de conflitos internos em tantos países, tornaram o mundo em que vivemos talvez bem mais perigoso do que se poderia antever no momento da convocação da Conferência de Viena. Tudo 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 que passaram a coexistir ao longo das últimas duas décadas e meia. A Proclamação de Teerã corresponde à fase legislativa, a Declaração de Viena à fase de implementação, desses instrumentos múltiplos. Cada uma é fruto, e dá testemunho, de seu tempo.

Na verdade, tanto a Conferência de Teerã como a de Viena, como já indicado, fazem parte de um *processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos*. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e interrelação de todos os direitos humanos, a Declaração de Viena poderá

7 A.A. Cançado Trindade, "A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos", *Correio Brasiliense - Suplemento 'Direito e Justiça'*, Brasília, 02.08.1993, pp. 4-5.

também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. A busca de solução a problemas que afetam, em maior ou menor grau, a todos os seres humanos emanaria do próprio “espírito de nossa época”, invocado pelo preâmbulo da Declaração de Viena de 1993 (cf. *infra*). A compreensão desta nova visão requer nos detenhamos no principal documento resultante da recém-encerrada II Conferência Mundial de Direitos Humanos.

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

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

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

A Declaração de Viena contém duas partes operativas. A primeira retoma, de início, certos princípios básicos da maior importância, a começar pela própria universalidade dos direitos humanos, a qual constitui uma conquista definitiva da civilização de longa data. O processo penoso de sua reasserção pela Conferência de Viena há, porém, de ser apreciado com

necessário espírito crítico. O primeiro parágrafo da parte operativa I reafirma, de maneira categórica - e tranquilizadora - que o caráter universal dos direitos humanos é inquestionável. Ocorre que este primeiro parágrafo só foi adotado pelo Comitê de Redação, por consenso, às 20:45 horas do dia 23 de junho; a esta altura já se havia adotado, dias antes, o parágrafo quinto (da mesma parte do texto final), que afirmava, além da universalidade, indivisibilidade e interrelação 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.

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

Toda esta apreensão teria sido evitada se os trabalhos preparatórios da Conferência⁸ tivessem sido melhor concebidos e conduzidos, de modo a concentrar as consultas e os debates especificamente nos meios concretos de aprimorar a eficácia dos mecanismos existentes de proteção dos direitos humanos, sem deixar margem para a reabertura de questões já resolvidas (e tentativas de freio e retrocesso), revolvendo-as e voltando ao ponto de partida. De todo modo, o parágrafo 32 do texto final da parte operativa I em boa hora reafirma, também no plano operacional, a importância de assegurar a universalidade, objetividade e não-seletividade da consideração de questões de direitos humanos.

Outro princípio, da maior importância, da Declaração de Viena, decorrente do reconhecimento dos direitos humanos como inerentes a todos os

8 Para uma análise dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, "O Processo Preparatório da Conferência Mundial ...", *op. cit. supra* n. (1), pp. 37-66.

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

A Declaração reclama um maior fortalecimento na interrelação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, advogando a proteção universal destes últimos sem imposição de condições. Um grato momento dos trabalhos do Comitê de Redação foi o da aprovação da seção relativa ao direito ao desenvolvimento como um direito humano universal e inalienável, conforme anteriormente proclamado na Declaração das Nações Unidas de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento. A referida seção, além de endossar a Declaração supracitada de 1986, conclama à realização do direito ao desenvolvimento de modo a atender equitativamente as "necessidades desenvolvimentistas e ambientais das gerações presentes e futuras" (parágrafos 10-11), e urge a comunidade internacional a que envide esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população. Cuida, ademais, de determinar aos Estados que forneçam recursos internos capazes de reparar violações de direitos humanos e fortaleçam sua estrutura de administração da justiça à luz dos padrões consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

A parte operativa II, a mais longa e detalhada da Declaração de Viena, começa por ressaltar a necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão dos direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, inclusive avaliando o impacto de suas estratégias no gozo de todos os direitos humanos. Tal coordenação se estende ao plano normativo, de elaboração de novos instrumentos; no plano operacional, para evitar duplicação desnecessária, a Declaração se refere, como medidas de coordenação, e.g., à adoção de diretrizes para a preparação de relatórios dos Estados e ao desenvolvimento de um sistema de "relatórios globais" sobre as obrigações sob os tratados de direitos humanos, além de outras

propostas avançadas nas reuniões dos presidentes dos órgãos convencionais de supervisão dos direitos humanos. Recomenda uma revisão periódica dos avanços alcançados nesta área, e o uso de um sistema de indicadores para medir o progresso da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ressalta, ademais, a necessidade de fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho, sobretudo mediante a mobilização de recursos adicionais e a realização de reuniões periódicas.

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

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

Desse modo, verificam-se hoje, a par da necessidade de coordenação, a de desenvolver mecanismos de prevenção, assim como de seguimento, em relação aos sistemas tanto de petições ou reclamações ou denúncias como de relatórios. Também se afiguram importantes a ampliação de procedimentos que consagrem o direito de petição, a racionalização dos sistemas de relatórios, a ampliação das relatorias especiais e grupos de trabalho das Nações Unidas (para abarcar novos temas ou situações). A Declaração de Viena considera também relevante a ação emergencial face a violações agudas dos direitos humanos, dá como prioritários os procedimentos de seguimento ("*follow-up*"), e recomenda à Assembléia Geral das Nações Unidas (ao examinar o relatório da Conferência Mundial em sua XLVIII sessão) iniciar a consideração prioritária da questão do estabelecimento, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, de um Alto-Comissariado de

Direitos Humanos das Nações Unidas (tendo em mente a necessidade de racionalização, coordenação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção existentes).

Esta última - estabelecimento de um Alto-Comissariado de Direitos Humanos - foi a recomendação da Conferência Mundial que possivelmente maior visibilidade teve nos meios de comunicação, talvez em razão das expectativas geradas em torno dela no decorrer do processo preparatório da Conferência, a partir sobretudo de uma proposta (de dezembro de 1992) bem elaborada pela Anistia Internacional, e endossada por alguns Estados nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência de Viena. Até o último dia desta não se sabia se a proposta seria aceita; só o foi, no Comitê de Redação, na tarde de 25 de junho, e sua inclusão na Declaração de Viena é remanescente da formulação que teve na Declaração de San José de Costa Rica, de 22 de janeiro de 1993 (documento final da Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha Preparatória da Conferência Mundial),⁹ retomada e proposta com êxito pelo Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) nos debates do referido Comitê de Redação da Conferência de Viena, para superar diferenças quanto a alguns aspectos redacionais.

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

9 Para um diagnóstico da proteção internacional dos direitos humanos na América Latina e no Caribe, apresentado na Conferência Regional Latino-Americana e Caribenha (como documento de apoio) e na Conferência Mundial de Viena (como documento classificado da ONU), cf. A.A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993 (janeiro), pp. 1-137 (1a. ed.); e in ONU, documento A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137 (2a. ed.).

são mais ampla, reconhece a Declaração de Viena, ademais, a importante função da incorporação dos chamados "componentes de direitos humanos" em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, - a exemplo do já efetuado nas grandes operações recentes em El Salvador (ONUSAL) e no Camboja (UNTAC).

A Declaração de Viena também se volta à necessidade de prontamente incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário no direito interno dos Estados, de modo a assegurar-lhes a devida e plena implementação. Ligada a este ponto encontra-se a questão da construção e fortalecimento das instituições diretamente vinculadas aos direitos humanos e ao Estado de Direito, consolidando uma sociedade civil pluralista e a proteção especial aos grupos vulneráveis. A Declaração recomendou o estabelecimento, nas Nações Unidas, de um *programa* amplo de fortalecimento de "estruturas nacionais adequadas" que tenham impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito, com um aumento considerável de recursos do atual orçamento regular das Nações Unidas assim como de orçamentos futuros e de fontes extra-orçamentárias para este fim. Recomendou também a alocação de mais recursos para fortalecer os acordos regionais de direitos humanos - em cooperação com as Nações Unidas - e os serviços consultivos e atividades de assistência técnica do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas (cf. *infra*).

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

também ao papel da imprensa), para despertar a consciência e fortalecer o compromisso universal com a causa dos direitos humanos, aventando inclusive a possibilidade de proclamação de uma década das Nações Unidas para a educação em direitos humanos.

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

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

Cabe aqui acrescentar que os resultados da Conferência de Viena naturalmente não se exaurem nos documentos finais formalmente adotados no Centro Austríaco na última plenária da Conferência de 25 de junho último, mormente a Declaração e Programa de Ação de Viena, o texto principal, emanado do Comitê de Redação da Conferência presidido com eficiência pelo Brasil, ademais das resoluções sobre a Bósnia-Herzegovina e a Angola, e o relatório final da Conferência.¹⁰ Algumas decisões tomadas

10 Sobre a adoção dos documentos finais da Conferência, cf. ONU, documento A/CONF.157/DC/1, de 25.06.1993, pp. 1, e Add.1-4; ONU, documento A/CONF.157/DC/1/Add.1, de 24.06.1993, pp. 1-33; ONU, documento A/CONF.157/L.1, de 22.06.1993, pp. 1-13; e ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.14, de 26.04.1993.

no âmbito da Conferência Mundial e que não figuram nos referidos documentos também acarretarão consequências, que esperamos positivas a curto prazo. Várias das recomendações adotadas pelo Fórum Mundial das ONGs em 12 de junho (cf. *supra*) foram incorporadas na Declaração e Programa de Ação, e as que não puderam sê-lo continuarão a ecoar em outros foros. A contribuição das ONGs, como já indicado, foi das mais importantes, e seu Fórum constituiu-se em episódio dos mais comoventes da Conferência Mundial. Os governos que, ao longo do processo preparatório da Conferência, resistiram a outorgar às ONGs acesso à Conferência de Viena, têm hoje motivos para se envergonhar e prontamente reavaliar sua posição neste particular. Por outro lado, não há que passar despercebida a atitude positiva de certas Delegações governamentais que, nos debates da tarde de 17 de junho no Comitê Principal, e da noite de 25 de junho na Plenária final, chegaram a manifestar expressamente a determinação de envidar esforços conjuntos com as ONGs em prol da observância dos direitos humanos.

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

preventivas de violações de direitos humanos em seu âmbito de atuação.¹¹

A par dos debates e intervenções nas Plenárias, no Comitê de Redação e no chamado Comitê Principal da Conferência de Viena, também de sensível importância foram as *reuniões especializadas* da Conferência de Viena - dos relatores especiais e grupos de trabalho da ONU (em 14-16 de junho), dos órgãos convencionais de supervisão internacional (em 15-16 de junho), e das instituições nacionais (em 14-15 de junho), - as quais passaram despercebidas da maioria dos participantes da Conferência mas felizmente mereceram a atenção dos especialistas lá presentes. Nas duas primeiras reuniões insistimos nos métodos de melhor coordenação dos mecanismos de proteção e na racionalização de seus trabalhos, na criação de um *sistema de relatorias* após anos de operação de forma fragmentada ou atomizada, na integração dos procedimentos especiais de modo a operarem regularmente como um todo (e.g., maior intercâmbio de informações e experiências, realização de missões conjuntas, exame possivelmente conjunto de relatórios temáticos, adoção de medidas adequadas de seguimento, minimização de reservas aos tratados de direitos humanos).¹² A terceira dessas reuniões considerou meios de fomentar a criação de novas instituições nacionais (variando do *ombudsman* a comissões, comitês e conselhos nacionais, de mediadores a defensores do povo), a terem acesso e um órgão de representação no seio do sistema das Nações Unidas, tendo em vista a contribuição que podem estas instituições dar às medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção.¹³ 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.

VI. Observações Finais: De Viena ao Novo Século: A Nova Dimensão da Onipresença dos Direitos Humanos

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subsequentes dos mecanismos inter-

-
- 11 ONU, documento A/CONF.157/PC/23, pp. 1-7; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.5, pp. 2-5, 8-10 e 14-26; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.6, p. 2; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.13, pp. 1-7; ONU, documento A/CONF.157/PC/62/Add.3, pp. 1-3.
 - 12 ONU, documento A/CONF.157/9, de 18.06.1993, pp. 2-7; ONU, documento A/CONF.157/TBB/4, de 16.06.1993, pp. 2-6; ONU, documento A/CONF.157/TBB/4/Add.1, de 21.06.1993, pp. 1-6; U.N., *Draft Report of the World Conference on Human Rights*, doc. A/CONF.157/L.1, de 22.06.1993, p. 12.
 - 13 ONU, documento DH/VIE/28, de 18.06.1993, pp. 7-8; ONU, documento A/CONF.157/NI/8, de 22.06.1993, pp. 2-3.

nacionais de proteção, a II Conferência Mundial buscou dar um passo adiante¹⁴ ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infraestrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de todos os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção.

No tocante ao primeiro ponto - as medidas nacionais de implementação, - ressaltou a Conferência, além da "ratificação universal" e sem reservas dos tratados e protocolos de direitos humanos, a necessidade da pronta incorporação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário 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 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 de início se reflita no próprio orçamento da Organização. É de se lamentar não se tenha em Viena logrado maior precisão quanto aos recursos adicionais: como os recursos do

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

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.

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

Uma vez que se tornara enfim claro que os direitos humanos "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. É a tarefa que hoje se impõe.

A incorporação desta dimensão em todas as áreas de atuação das Nações Unidas haverá de começar, a nosso ver, nas esferas de maior escala em que precisamente têm os direitos humanos sido negligenciados, senão por vezes ignorados. No plano político-estratégico, a ilustração mais eloquente é a das operações de manutenção e construção da paz (a exemplo das recentes operações de grande envergadura em El Salvador - ONUSAL - e no Camboja - UNTAC), que requerem, a partir da *Agenda para a Paz* do Secretário-Geral B. Boutros-Ghali, a incorporação dos chamados "componentes de direitos humanos" de forma mais sistematizada e ordenada. No plano econômico e financeiro, o exemplo mais marcante é o dos programas e projetos de desenvolvimento e das operações dos 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). Trata-se de uma meta premente, porquanto não se pode professar o universalismo dos direitos humanos no plano conceitual ou normativo, e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional¹⁵. 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 normativo 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. Reclamando um maior fortalecimento na interrelação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, a Declaração de Viena, ao endossar com firmeza os termos daquela Declaração, contribuiu para dissipar dúvidas porventura persistentes e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo do direito internacional dos direitos humanos.

A Conferência Mundial de Viena afirmou de modo inequívoco a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a

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

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

Verifica-se hoje, enfim, a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção devida ao ser humano. Mais transcendental do que qualquer dos textos oficialmente adotados em Viena afigura-se-nos a mobilização universal inédita gerada pela Conferência: tanto a Conferência propriamente dita quanto suas três Reuniões Regionais Preparatórias, a par das quatro sessões do Comitê Preparatório e das numerosas "reuniões-satélites" da Conferência, congregaram um número considerável e sem precedentes de ONGs e movimentos de base de todos os continentes, somados a um contingente cada vez maior de Delegações governamentais sensibilizadas pela nobre causa. Assim, mais importante do que qualquer documento foi este *processo de diálogo verdadeiramente universal* gerado pela II Conferência Mundial, que certamente fortalecerá o movimento dos direitos humanos no sentido de gerar e consolidar um monitoramento contínuo de sua observância por todos e em toda parte. Viena demonstrou, uma vez mais, que 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.¹⁶

16 Nota: O Autor participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena na tríplice condição de Membro da Delegação do Brasil, Delegado do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e Relator do Fórum Mundial das Organizações Não-Governamentais (ONGs) do Tema "Desenvolvimento, Democracia e Direitos Humanos". Preparou para a Conferência Mundial de Viena o estudo "*La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*" (documento ONU, A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137).