

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMERICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



17 IIDH

Enero - Junio 1993

REVISTA

**IIDH**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMERICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. —Nº1 (Enero/junio 1985).—  
--San José, C.R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos del hombre - Publicaciones periódicas.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

© 1993, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

© Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Producida por el Servicio Editorial del IIDH,  
coordinado por Rafael Nieto Loaiza.

Diagramación y montaje electrónico de artes finales:  
MARS Editores, S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias sociales, que hagan énfasis en la temática de los Derechos Humanos. Las colaboraciones para su posible publicación deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1000) San José, Costa Rica, Centroamérica.

Se solicita atenderse a las recomendaciones siguientes:

1. En todos los trabajos se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Es posible acompañar el envío con discos de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen acompañará a todo trabajo sometido, de no más de una página tamaño carta.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil ubicación. Además incluirá un brevísimo resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Los editores aceptan para su consideración todos los originales inéditos que les sean remitidos, pero no se comprometen a su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

LA REVISTA IIDH ES PUBLICADA SEMESTRALMENTE. EL PRECIO ANUAL ES DE US\$25.00 Y DE US\$20.00 PARA ESTUDIANTES. EL PRECIO DEL NÚMERO SUELTO ES DE US\$15.00. SUSCRIPTORES DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ DEBEN INCLUIR US\$3.00 POR ENVÍO; SUR Y NORTEAMÉRICA US\$4.00 Y EUROPA, US\$6.00.

TODO LOS PAGOS DEBEN DE SER HECHOS EN CHEQUES DE BANCOS NORTEAMERICANOS O GIRO POSTAL, A NOMBRE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. RESIDENTES EN COSTA RICA PUEDEN UTILIZAR CHEQUES LOCALES. SE REQUIERE EL PAGO PREVIO PARA EL ENVÍO.

DIRIGIR TODAS LAS ÓRDENES DE SUSCRIPCIÓN AL SERVICIO EDITORIAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1000) SAN JOSÉ, COSTA RICA, CENTROAMÉRICA.

INTERESADOS EN COMPRA, ESCRIBIR A LA REVISTA IIDH, BIBLIOTECA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 6906 (1000), SAN JOSÉ, COSTA RICA, CENTROAMÉRICA.

## ÍNDICE

### DOCTRINA

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO POR VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS ..... 9  
Asdrúbal AGUIAR A.

O PROCESO PREPARATORIO DA CONFERENCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS (VIENA, 1993) ..... 47  
Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE

POLICÍA, DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES .87  
Víctor Alberto DELGADO MALLARINO

EL RÉGIMEN HEMISFÉRICO SOBRE SITUACIONES DE EMERGENCIA ..... 111  
Claudio GROSSMAN

### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES ENERO-JUNIO 1993 ..... 129

CASO CAYARA CONTRA EL PERÚ SENTENCIA DE 3 DE FEBRERO DE 1993 ..... 135

MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ..... 157

### COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES ..... 161

COMUNICADOS DE PRENSA ..... 161

**NACIONES UNIDAS**

PRÁCTICA IBEROAMERICANA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (1992) .....	185
MATERIAL SELECCIONADO POR CARMEN ROSA RUEDA Y CARLOS VILLÁN	
NOTA INTRODUCTORIA .....	190
PARTE I: <i>Práctica Convencional</i> .....	191
PARTE II: <i>Práctica Extraconvencional</i> .....	262
PARTE III: <i>Documentos</i> .....	309

**JURISPRUDENCIA**

SENTENCIA SOBRE CASO DE PLINIO APULEYO MENDOZA .....	321
--	-----

**DISCURSOS**

MENSAJE DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL, CON OCASIÓN DE LA REUNIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PREPARATORIA DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS .....	329
Gert ROSENTHAL	

**PRESENTACIÓN**

El presente número de la Revista IIDH trae, en su área de Doctrina, un preciso ensayo de Antonio Cançado Trindade sobre el proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena recientemente, en el primer ejercicio de sistematización de los trabajos realizados con miras a la Conferencia. Se incluye, además, un artículo del juez Aguiar sobre responsabilidad internacional del Estado por violación de los derechos humanos, sobre la base de muy reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana; ofrecemos, adicionalmente, un sesudo estudio sobre los regímenes de excepción del profesor Grossman y un primer ejercicio de aproximación a la problemática de la policía y los derechos humanos hecha por el general (r) Delgado Mallarino.

Como es habitual, continuamos con las secciones respectivas preparadas por las secretarías de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la de Naciones Unidas, a cargo de Carmen Rueda y Carlos Villán.

En el apartado de Jurisprudencia se incluye la sentencia de la Corte Constitucional colombiana sobre el sonado caso de Plinio Apuleyo Mendoza, quien fuese citado por el Congreso de la República y se negase a comparecer, en cuya causa apela al secreto profesional del periodista.

La sección de Discursos contiene, finalmente, el mensaje presentado por Gert Rosenthal, secretario de CEPAL, a la Reunión Regional para América Latina y el Caribe preparatoria a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, sobre las relaciones entre desarrollo y derechos humanos.

Esperamos satisfacer a nuestros lectores con este nuevo volumen de la Revista.

*Los editores*

DOCTRINA

# O PROCESSO PREPARATÓRIO DA CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS

(Viena, 1993)

*Antonio Augusto Cançado Trindade*

*Juez Ad Hoc de la Corte IIDH*

Sumario: I. Antecedentes: A I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968). II. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993). 1. Convocação e Objetivos. 2. Os Trabalhos Preparatórios. 3. A Formação da Agenda Temática. 4. As Reuniões Regionais Preparatórias. a) A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992). b) A Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha (San José de Costa Rica, janeiro de 1993). c) A Reunião Regional Asiática (Bangkok, março-abril de 1993). 5. A Contribuição das "Reuniões Satélites" Preparatórias da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. 6. As Bases de Discussão para a Conferência de Viena. III. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Novo Século. 1. A Onipresença dos Direitos Humanos. 2. A Superação das Contradições. 3. "Particularismos Regionais" e Universalidade dos Direitos Humanos. 4. A Universalidade dos Direitos Humanos em Perspectiva Adequada. 5. O Atendimento das Necessidades de Proteção.

## **I. ANTECEDENTES: A I CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS (TEERÃ, 1968)**

No transcurso do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, com a participação de 84 países e a presença de representantes de diversas organizações internacionais assim como organizações não-governamentais (ONGs). A Conferência adotou a célebre Proclamação de Teerã, uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência da proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas, além de 29 resoluções sobre questões diversas. O *Ato Final* da Conferência de Teerã reproduziu, ademais, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Confe-

para examinar os avanços já logrados e identificar os rumos apropriados a seguir, neste final de século, de modo a assegurar o aperfeiçoamento e o fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos. Com o fim da guerra fria, alcançamos um momento altamente significativo da história contemporânea, em que pela primeira vez se veio a formar um cenário internacional propício à construção de um novo consenso mundial baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento humano. Em consequência, abrem-se novas possibilidades para um papel mais ativo das Nações Unidas nas relações internacionais em prol da manutenção da paz, da sustentabilidade do desenvolvimento, da defesa da democracia e da observância dos direitos humanos.

Para a formação desse novo quadro internacional contribuíram importantes eventos em distintas regiões do globo. De particular relevância foram as extraordinárias mudanças desencadeadas em ritmo vertiginoso no Leste Europeu a partir de 1989, gerando, como já indicado, o fim da guerra fria; a estes se há de acrescentar a reunificação da Alemanha. Em outros continentes, mesmo antes de 1989, hão de ser lembrados, e.g., os ventos de democratização em diversos países latino-americanos e em alguns países africanos, e as graduais mudanças iniciadas na China. Assim, no ano de 1993, pela primeira vez desde 1948, se poderá realizar uma reavaliação global da proteção internacional dos direitos humanos na era pós-guerra fria.

Assim, definitivamente não chegamos ao fim da história, uma vez que, nos anos que nos conduzem ao século XXI, ainda há um longo caminho a percorrer. O que parece ocorrer é que as ideologias abrangentes hoje não mais conseguem mobilizar a opinião pública como o logravam há cerca de trinta anos. Mas este é um momento na história. É certo, como veremos mais adiante, que ao otimismo com que se decidiu convocar a II Conferência Mundial de Direitos Humanos para 1993 seguiu-se uma profunda preocupação com a eclosão de conflitos internos e o surgimento de novos obstáculos à realização dos direitos humanos (cf. *infra*). Nem por isso tem se desvanecido a consciência da universalidade dos direitos do ser humano. Quem poderia prever, por exemplo, a emergência e consolidação, a partir da Declaração Universal de 1948 e dos dois Pactos de 1966 e da Conferência de Teerã de 1968, e da Conferência e Declaração de Estocolmo de 1972 e da Conferência e Declaração do Rio de 1992, de novos valores globais,<sup>5</sup> como os da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio-ambiente, respectivamente, que hoje gozam de aceitação virtualmente universal?

5 Sobre a globalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, cf. A. A. Cançado Trindade, *Direitos Humanos e Meio-Ambiente - Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1993, pp. 41-51.

A própria expansão considerável da proteção internacional dos direitos humanos nos últimos anos veio a requerer uma reavaliação de seus rumos. Premida também por esta necessidade, a Assembléia Geral das Nações Unidas, pela resolução 45/155, de 18 de dezembro de 1990, decidiu convocar uma nova Conferência Mundial de Direitos Humanos, a realizar-se em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993. Os objetivos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, consignados na resolução 45/155 (par. 1), são os seguintes: primeiro, rever e avaliar os avanços no campo dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal de 1948, e identificar os meios de superar obstáculos para fomentar maior progresso nesta área; segundo, examinar a relação entre o desenvolvimento e o gozo universal dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como dos direitos civis e políticos; terceiro, examinar os meios de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; quarto, avaliar a eficácia dos mecanismos e métodos dos direitos humanos das Nações Unidas; quinto, formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos; e sexto, formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos.

## 2. Os Trabalhos Preparatórios

Estabelecido o Comitê Preparatório da II Conferência Mundial (parágrafo 2 da resolução 45/155), aberto a todos os Estados membros das Nações Unidas ou das agências especializadas, com a participação de observadores, realizou ele sua primeira sessão em Genebra, em 9-13 de setembro de 1991. Na ocasião o Comitê Preparatório decidiu: programar para sua segunda sessão a consideração da agenda provisória e do projeto de regulamento da Conferência Mundial (e documentação pertinente); recomendar à Assembléia Geral o levantamento de recursos especiais para possibilitar a participação de representantes dos países menos desenvolvidos; e recomendar a convocação de Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial.<sup>6</sup> Assinalou-se, ainda na primeira sessão do Comitê Preparatório, que três importantes elementos poder-se-iam esperar do processo da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, a saber: primeiro, a reafirmação dos padrões internacionais proclamados e adotados pelas Nações Unidas (e a coordenação entre os instrumentos coexistentes); segundo, a busca da aplicação universal dos tratados básicos de direitos humanos das Nações Unidas (encorajando os Estados que ainda não o fizeram a ratificarem tais tratados preferivelmente antes de 1993); e terceiro, buscar uma implementação — internacional e nacional — mais eficaz dos direitos

6 Cf. U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (First Session)*, doc.A/CONF.157/PC/13, de 20.09.1991, pp. 1-13.

humanos (com atenção especial a questões como a eliminação da discriminação e a melhoria da qualidade de vida da população).<sup>7</sup>

A segunda sessão do Comitê Preparatório realizou-se em Genebra, de 30 de março a 10 de abril de 1992, com a presença de representantes de 125 Estados e de 77 ONGs com status consultivo junto ao ECOSOC. A questão da agenda provisória da II Conferência Mundial foi objeto de prolongadas consultas informais, sem que se tivesse chegado a uma decisão a respeito. Decidiu-se, no entanto, recomendar à Assembléia Geral o projeto de regulamento da Conferência, e solicitar ao Secretário-Geral a preparação de uma compilação das recomendações das diversas "reuniões-satélites" (acadêmicas e outras) voltadas ao processo preparatório da Conferência Mundial. Confirmou-se a realização de três Reuniões Preparatórias Regionais, respectivamente, do Grupo Africano (ainda em fins de 1992), do Grupo Latino-Americano e Caribenho, e do Grupo Asiático (no início de 1993). Ao final da segunda sessão do Comitê Preparatório, ficou pendente a questão da participação nas Reuniões Regionais das ONGs com status consultivo junto ao ECOSOC; decidiu-se, no entanto, permitir órgãos nacionais de direitos humanos assistirem a Conferência Mundial como observadores.<sup>8</sup>

### 3. A Formação da Agenda Temática

À esta altura, alguns temas já emergiam como prioritários e merecedores de atenção especial. Uma sistematização de estudos e documentação para a Conferência Mundial, preparada pelo Secretário Geral (em março de 1992) à luz dos objetivos da Conferência (*supra*), destacou as seguintes prioridades: a relação entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento (a abranger a implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, o impacto da pobreza no gozo dos direitos humanos, a participação popular e o fortalecimento das instituições democráticas); as medidas nacionais de implementação (legislativas, judiciais e administrativas) dos direitos humanos; os métodos de seguimento da atuação dos órgãos de supervisão internacionais; a relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; o princípio básico da igualdade e o problema da discriminação contra os grupos vulneráveis (a abarcar as minorias, os povos indígenas e tribais, os direitos da criança, o problema da discriminação em

7 Intervenção do então Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. J. Martenson), in: U.N. Centre for Human Rights, *Human Rights Newsletter* (1992) vol. 4, n. 4, pp. 1-2.

8 Cf. U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights* (Second Session), doc. A/CONF. 157/PC/ 37, de 07.05.1992, pp. 1-40, e cf. pp. 14-17 para a proposta de planos de ação nacional.

razão do gênero, a pobreza, o analfabetismo e as disparidades econômicas); as ameaças à democracia e os conflitos internos envolvendo situações de emergência; a administração da justiça e o Estado de Direito; e programas de treinamento e educação em direitos humanos.<sup>9</sup>

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por sua vez, recomendou que o Comitê Preparatório da Conferência Mundial mantivesse em mente o tema da interrelação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, assim como a "igual importância e indivisibilidade de todas as categorias de direitos humanos"<sup>10</sup> (resolução 1991/30). O Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas, a seu turno, em carta-circular de 22 de julho de 1992 às Missões Permanentes dos Estados-membros sediadas em Genebra, assinalou, como Secretário-Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos, a importância da formulação de programas concretos no campo da educação em direitos humanos, insistiu na "ratificação universal" dos tratados de direitos humanos, e exortou os Estados a que lograssem um maior grau de cooperação internacional em favor dos direitos humanos.<sup>11</sup> Ademais, em carta aberta às ONGs, o Secretário-Geral da Conferência Mundial comentou que as ONGs, pela sua própria natureza, liberdade de expressão e movimento, e flexibilidade de ação, têm exercido e continuam a exercer uma função essencial de apoio e complementar à atuação das Nações Unidas no campo dos direitos humanos. Lembrou que as ONGs já se encontravam ativamente engajadas no processo preparatório da Conferência Mundial, sendo vital ao êxito da Conferência que prosseguissem em seus esforços em relação a cada tema a ser tratado na Conferência Mundial. Acrescentou que a função das ONGs na preparação da Conferência era dupla, a saber, informar o público mais amplo a respeito, e detectar as necessidades e aspirações em matéria de direitos humanos em todo o mundo e assegurar que viessem estas a ser devidamente examinadas pela Conferência Mundial. Por fim, retomou o tema da intensificação de esforços na educação e capacitação no campo dos direitos humanos, uma vez que a proteção destes "não pode se separar de sua promoção e da prevenção de violações"; e destacou como possíveis objetivos a ser afirmados na Conferência Mundial a "ratificação universal dos Pactos e outros instrumentos básicos" de direitos humanos, e a "atribui-

9 Cf. U.N., *Report of the Secretary-General on Studies and Documentation for the World Conference*, doc. A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, pp. 1-6.

10 Parágrafo 2 das recomendações em anexo à resolução 1991/30, de 05.03.1991, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

11 Carta-circular do novo Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. A. Blanca), documento G/SO-214(21-2), de 22.07.1992, pp. 1-3.

ção de pelo menos 0.5% do total de orçamentos de cooperação para o desenvolvimento a programas de direitos humanos".<sup>12</sup>

No processo preparatório da Conferência, alguns temas passaram claramente a receber um tratamento diferenciado ou ênfase especial. Assim, desde a primeira sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial (em setembro de 1991, *supra*), por exemplo, o Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC) avançou o critério de que, em seu entendimento, um grande tema da Conferência Mundial vindoura devia ser o da trilogia *direitos humanos/democracia/desenvolvimento*, o qual devia servir de "marco orientador" aos temas incluídos na resolução 45/155 da Assembléia Geral; assim, segundo o GRULAC, cabia ressaltar a "inevitável vinculação dos aspectos jurídicos em matéria de direitos humanos com os temas do desenvolvimento e democracia".<sup>13</sup>

Com efeito, o tema do *fortalecimento da democracia* tem figurado com destaque nos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial. Assim, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, mediante a resolução 1992/51, de 3 de março de 1992, observou que, no contexto dos objetivos da Conferência Mundial expostos na resolução 45/155 de 1990 da Assembléia Geral das Nações Unidas (*supra*), cabia dar atenção e destacar o tema do *desenvolvimento e fortalecimento do Estado de Direito (rule of law)*, inclusive mediante o "estabelecimento de mecanismos que possam contribuir com assistência técnica e financeira substanciais a projetos operacionais relacionados com os direitos humanos em áreas como a aplicação da lei (*law enforcement*), a administração da justiça e outras" (par. 1). Outro tema constantemente mencionado tem sido o da *discriminação contra grupos vulneráveis* (e.g., minorias, povos indígenas, trabalhadores migrantes, dentre outros); para a consideração deste tema têm sido lembrados, e.g., a condição da mulher (em vários países), as crianças, os trabalhadores migrantes seus familiares, os povos indígenas, os refugiados e os *desplazados* internos.<sup>14</sup> O relatório (de maio de 1992) da segunda sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial contém referência expressa ao tema da proteção dos "direitos das minorias e outros grupos vulneráveis".<sup>15</sup> Referências se encontram, além disso, às "disparidades econômicas, pobre-

12 Carta reproduzida in: U.N. Centre for Human Rights, *Human Rights Newsletter* (1992) vol. 5, n. 1, pp. 1-2.

13 *Intervención del Jefe de la Delegación de Venezuela (...) en Nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe ante el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, documento de 12.09.1991, pp. 1-3 (mimeografiado, circulação interna).

14 ONU, documento A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, pp. 2-3; ONU, documento A/CONF.157/LAC/RM/1/Add.1, de 10.12.1992, p. 9. Cf. também ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.7, de 28.01.1992, pp. 25-30.

15 ONU, documento A/CONF.157/PC/37, de 07.05.1992, p. 15.

za, analfabetismo, conflitos internos envolvendo minorias", ademais de "situações de emergência" e "ameaças à democracia".<sup>16</sup>

O processo preparatório da Conferência Mundial tem contado, quanto ao conteúdo temático, com recomendações apresentadas tanto por Governos quanto por ONGs. É alentador que determinados países (e.g., Austrália, Cuba, Jamaica, Luxemburgo —em nome dos 12 Estados-membros da CEE—, México, Noruega, Santa Sé, Senegal)<sup>17</sup> tenham, em suas recomendações à Conferência, cuidado de ressaltar, e.g., a importância da universalidade dos direitos humanos e da interrelação e indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A Comunidade Econômica Européia (CEE), como tal, vinculou à universalidade (ratificação dos tratados existentes) e interrelação e indivisibilidade de todos os direitos humanos o tema das relações entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento.<sup>18</sup>

Recomendações submetidas por ONGs reconhecidas como entidades consultivas têm-se referido, *inter alia*, ao tema da *erradicação da pobreza extrema*;<sup>19</sup> na verdade, esta última constitui uma violação da totalidade dos direitos humanos, afetando os seres humanos em todas as esferas de suas vidas, e revelando de modo marcante a indivisibilidade de seus direitos.<sup>20</sup> A "dimensão coletiva" de determinados direitos humanos tem também sido lembrada, tanto por Governos como por ONGs, que têm exemplificado com as relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio-ambiente.<sup>21</sup> Há, pois, claras indicações que nos permitem crer que a temática em apreço tem espaço assegurado na agenda internacional dos direitos humanos dos próximos anos.<sup>22</sup> Cabe, ademais, breve referência ao fato de que diversos organismos internacionais têm também encaminhado

16 ONU, documento A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, p. 3.

17 ONU, documento A/CONF.157/PC/6, de 22.08.1991, pp. 4, 6, 8, 10, 13-14, 21-22 e 24; ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.5, de 10.09.1991, pp. 2-3.

18 CEE, *Aide-Mémoire: Notas da Comunidade Européia sobre a Conferência Mundial de Direitos Humanos*, de 20.08.1992, pp. 1-3 (mimeografiado, circulação restrita).

19 ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.2, de 22.08.1991, pp. 5, 11-13, 14 e 20.

20 Cf. *ibid.*, pp. 12-14. - Cf., sobre o tema, U.N., *Human Rights and Extreme Poverty - Report of the Secretary-General*, doc. E/CN.4/Sub.2/1991/38, de 27.05.1991, pp. 1-25.

21 Para os comentários dos Governos, cf., e.g., ONU, documento A/CONF.157/PC/6, de 22.08.1991, pp. 22, 19 e 24; para os comentários de ONGs, cf., e.g., ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.2, de 22.08.1991, pp. 5, 7 e 9; e, para a questão dos direitos humanos em um mundo multicultural, cf. comentários (de ONG) in ONU, documento A/CONF.157/PC/46, de 24.08.1992, pp. 4-6.

22 A. A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, op. cit. *infra* n. (41), pp. 54-55.

recomendações e sugestões à Conferência Mundial, o mesmo o tendo feito sucessivas "reuniões-satélites" (acadêmicas e outras) da Conferência.<sup>23</sup>

Os três Grupos Regionais (Africano, Latino-Americano e Caribenho, e Asiático), formados ao longo do processo preparatório da Conferência Mundial, propuseram, no decorrer da segunda sessão do Comitê Preparatório (março-abril de 1992), temas para consideração da Conferência de Viena. O Grupo Africano sugeriu os seguintes: aprimoramento da administração (da justiça) para fortalecer a observância dos direitos humanos; relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; novas formas de racismo, discriminação (e xenofobia e extremismo religioso) e outros obstáculos a superar; proteção dos direitos humanos de populações vivendo em territórios sob ocupação estrangeira.<sup>24</sup> O Grupo Latino-Americano e Caribenho, a seu turno, propôs os seguintes: a pobreza; a administração da justiça; o direito ao desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; as novas formas de racismo e xenofobia; a proteção de grupos vulneráveis; o fortalecimento das instituições nacionais de direitos humanos; a instrução e capacitação em direitos humanos; a cooperação internacional em matéria de direitos humanos; os efeitos de características étnicas, culturais, religiosas, morais e sociais na aplicação de instrumentos internacionais de direitos humanos.<sup>25</sup> Enfim, o Grupo Asiático propôs os seguintes: a pobreza; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; o desenvolvimento sustentável e o meio-ambiente; os obstáculos à implementação dos direitos humanos; a relação entre os direitos humanos e o direito internacional humanitário com respeito à proteção de populações vivendo sob ocupação estrangeira; o terrorismo; a racionalização dos procedimentos dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; as estruturas e os sistemas sociais locais.<sup>26</sup>

Em sua terceira sessão (Genebra, 14-18 de setembro de 1992), o Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos decidiu significativamente recomendar à Assembléia Geral que solicitasse ao Secretário-Geral das Nações Unidas que convidasse às Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial distintas categorias de ONGs, a saber: ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC, que

23 A contribuição dos organismos internacionais e das "reuniões-satélites" da Conferência Mundial será objeto de um estudo futuro nosso sobre a matéria.

24 ONU, documento A/CONF.157/PC/34, de 09.04.1992, p. 1.

25 ONU, documento A/CONF.157/PC/25, de 17.03.1992, pp. 1-2.

26 ONU, documento A/CONF.157/PC/36, de 10.04.1992, pp. 1-2.

"realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento" na região respectiva; e ONGs que "realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento" que tenham sua sede na região respectiva (com consulta prévia aos países da região), -que "designarão representantes devidamente acreditados para que participem na qualidade de observadores" nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial.<sup>27</sup>

Ademais, o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, aprovado e anexado ao relatório da terceira sessão do Comitê Preparatório, determina que as ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC e "competentes na esfera dos direitos humanos", e outras ONGs que "tenham participado nos trabalhos do Comitê Preparatório ou nas Reuniões Regionais poderão designar representantes devidamente acreditados por elas para participar como observadores na Conferência, em suas Comissões Principais e, quando proceda, em qualquer das Comissões ou Grupos de Trabalho, sobre questões que entrem no âmbito de suas atividades" (artigo 66).<sup>28</sup> Esta significativa decisão sugere que doravante o tratamento da temática dos direitos humanos só deverá dar-se necessariamente mediante um diálogo franco e aberto entre os delegados governamentais, as ONGs e os especialistas na matéria, ou seja, um diálogo entre os governos e a sociedade civil.

O processo de formação da agenda temática da Conferência Mundial culminou com a adoção, pela própria Assembléia Geral das Nações Unidas, da resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992, mediante a qual aprovou tanto o Regulamento Provisório como a Agenda Provisória da Conferência Mundial de Direitos Humanos recomendados pelo Comitê Preparatório (parágrafos 3 e 6, respectivamente). A Agenda Provisória da Conferência Mundial, tal como aprovada pela Assembléia Geral, contempla em seus itens substantivos, um debate geral sobre o progresso alcançado no campo dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948, os obstáculos a serem superados, as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização de todos os direitos humanos incluindo os de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis (itens 9 e 11). Programa, ademais, a consideração da relação entre o desenvolvimento, a democracia e o gozo universal de todos os direitos humanos, tendo em mente a interrelação e indivisibilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos (item 10). E prevê, enfim, recomendações para incrementar a cooperação internacional no campo dos direitos humanos; fortalecer a eficácia dos

27 U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Third Session)*, doc A/CONF.157/PC/54, de 08.10.1992, pp. 19 e 34-35.

28 *Ibid.*, pp. 19 e 34-35.

mecanismos e atividades das Nações Unidas; assegurar a universalidade, objetividade e não-seletividade da consideração das questões de direitos humanos; e assegurar os necessários recursos financeiros e outros para as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos (item 12).<sup>29</sup>

#### 4. As Reuniões Regionais Preparatórias

Uma nova etapa no processo preparatório da Conferência de Viena de Direitos Humanos inaugurou-se com a realização das Reuniões Regionais Preparatórias, naturalmente no espírito universal da Conferência Mundial. Cabe recordar, a esse respeito, que a resolução 46/116 de 1992 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ao referir-se *inter alia* a convocação das Reuniões Regionais (par. 4 (IV)), reafirmou no preâmbulo a indivisibilidade e interrelação de todos os direitos humanos, e advertiu que a promoção e proteção de uma categoria de direitos não deveria jamais eximir ou isentar os Estados da promoção e proteção de outra.

A agenda das Reuniões Regionais Preparatórias, como não poderia deixar de ser, seguiu em linhas gerais o projeto de agenda da Conferência Mundial de Viena: desse modo, tais Reuniões avaliaram os resultados alcançados na promoção e proteção dos direitos humanos (e.g., ratificação dos tratados de proteção, função das instituições nacionais e das ONGs), identificaram os obstáculos persistentes, examinaram a relação dentre os direitos humanos e a democracia e o desenvolvimento, tiveram presente a indivisibilidade dos direitos humanos, consideraram as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização dos direitos humanos particularmente de pessoas necessitadas de proteção especial (a mulher, a criança) ou pertencentes a grupos vulneráveis (e.g., *inter alia*, minorias, povos indígenas, refugiados e deslocados), examinaram os meios de melhor coordenar os mecanismos de proteção do sistema das Nações Unidas e dos sistemas regionais respectivos, assim como os meios de assegurar a cooperação técnica e financeira necessária ao fortalecimento da promoção e proteção dos direitos humanos.<sup>30</sup> Passemos aos resultados concretos das três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial.

##### a) A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992)

A primeira dessas Reuniões, a Regional Africana, teve lugar em Túnis, em 2-6 de novembro de 1992, e nela se fizeram representar 42 Estados

29 Cf. ONU, documento A/CONF.157/1, de 18.05.1993, pp. 1-2.

30 Cf., a respeito, Anotações do Secretário-Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos *in*, e.g., ONU, doc. A/CONF.157/LACRM/1/Add.1, de 10.10.1992, pp. 1-13.

africanos assim como numerosas ONGs. A referida Reunião adotou uma Declaração e 14 resoluções, por consenso. A Declaração de Túnis, após evocar as principais mudanças ocorridas no cenário internacional, afirmou, muito significativamente, que "a natureza universal dos direitos humanos está fora de questão; sua proteção e promoção são dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais" (par. 2). Ao referir-se à observância das "realidades históricas e culturais de cada nação" e das "tradições, padrões e valores de cada povo" (par. 5), a Declaração de Túnis as situa em perspectiva apropriada, ao agregar (no mesmo par. 5) que "a observância e promoção dos direitos humanos constituem indubitavelmente um interesse global" e um objetivo a ser perseguido por "todos os Estados". E acrescenta, a seguir: - "O princípio da indivisibilidade dos direitos humanos é sacrossanto. Os direitos civis e políticos não podem ser dissociados dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nenhum desses direitos tem precedência sobre os demais" (par. 6).

A resolução AFRM/10 da Reunião Regional Africana reitera que os "direitos civis e políticos, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais, são interdependentes e indivisíveis" e "a realização de uma categoria desses direitos não deveria de modo algum ser promovida em detrimento de outra categoria de direitos" (preâmbulo). E a resolução AFRM/14 insiste em que os "direitos civis e políticos não podem ser separados dos direitos econômicos, sociais e culturais ou dos direitos incorporados em outros instrumentos internacionais de direitos humanos" (par. 1). A exemplo da Declaração de Túnis (*supra*), a resolução AFRM/14, ao mesmo tempo em que reconheceu que a promoção e proteção efetivas dos direitos humanos deveriam levar em conta "as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade", enfatizou "o princípio da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos", que "devem ser protegidas e promovidas por todos" (preâmbulo). Enfim, três temas mereceram atenção especial da Reunião Africana, a saber: a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, e, em particular, a realização do direito ao desenvolvimento; a relação entre os direitos humanos e as situações humanitárias e a assistência pronta e eficaz aos refugiados e pessoas deslocadas na África; e a eliminação do *apartheid* e das novas formas de racismo, discriminação, xenofobia e extremismo religioso.

Do principal documento emanado da Reunião Regional Africana, a Declaração de Túnis, depreende-se que a universalidade dos direitos humanos não há de contrapor-se às particularidades histórico-culturais das nações; precisamente ao dar-lhes expressão, afiguram-se os direitos humanos como de caráter universal. A Declaração inclusive adverte para a "séria

ameaça" aos "valores universais dos direitos humanos" perpetrada hoje pelas "novas formas de extremismo e fanatismo, de origem religiosa ou outra" (par. 9). Não pode, pois, restar dúvida quanto à posição da Declaração de Túnis neste particular.

O mesmo entendimento prevaleceu no Seminário Africano sobre os Padrões Internacionais de Direitos Humanos e a Administração da Justiça, copatrocinado pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas e pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, e realizado no Cairo, em 8-12 de julho de 1991. Ao concentrar-se em um problema que veio posteriormente a ser singularizado pela Declaração de Túnis, o da boa administração da justiça e independência do poder judiciário nos países africanos (par. 3), o Seminário do Cairo (que contou com mais de 100 participantes de 38 Estados africanos), reconheceu igualmente a universalidade dos direitos humanos. Os debates do Seminário Africano esclareceram que, se bem que se fazia necessário "tomar em conta diferentes tradições e culturas", nem por isso os padrões de direitos humanos deixavam de ser universais.<sup>31</sup> A "noção da universalidade dos direitos humanos" constituiu a tônica dos debates,<sup>32</sup> noção ou percepção esta que deveria orientar o exame de questões como a da igualdade na administração da justiça.<sup>33</sup> A vindoura Conferência de Viena não devia, pois, ocupar-se de "reconceitualizar" os direitos humanos, mas sim de enfocar os meios de fortalecer a implementação dos direitos humanos (inclusive em sua dimensão preventiva), as questões de direitos humanos que provavelmente preocuparão as gerações futuras (buscando para tratá-las conceitos e estratégias novos), a reestruturação e melhor coordenação dos mecanismos existentes.<sup>34</sup> O próprio trabalho da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos — observou-se na ocasião — tem sido guiado pela "percepção de que os padrões de direitos humanos devem ser considerados universais".<sup>35</sup>

b). *A Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha (San José Costa Rica, janeiro de 1993).*

A segunda das Reuniões Regionais, a Latino-Americana e Caribenha, realizou-se em San José de Costa Rica, em 18-22 de janeiro de 1993.

31 U.N., *African Seminar on International Human Rights Standards and the Administration of Justice* (Cairo Seminar, July 1991), New York, U.N., 1992, p. 15, e cf. pp. 11, 23, 27-28 e 39.

32 *Ibid.*, pp. 43-44, e cf. pp. 19 e 32.

33 *Ibid.*, p. 8.

34 *Ibid.*, pp. 39-40.

35 *Ibid.*, p. 3.

Diferentemente da Reunião Africana, a Reunião da América Latina e do Caribe preferiu não adotar resoluções e, ao invés destas, aprovar uma Declaração mais extensa e detalhada, a Declaração de San José sobre Direitos Humanos. A Declaração enfatizou sobretudo a trilogia direitos humanos/democracia/desenvolvimento em seus distintos aspectos (preâmbulo e parágrafos 2,4,5 e 7), deteve-se em grupos vulneráveis (parágrafos 16 e 27), singularizando, em particular, as crianças, a condição da mulher, os povos indígenas, os portadores de deficiências (a requererem inclusive uma convenção para a proteção de seus direitos), os trabalhadores migrantes, os idosos, os enfermos terminais (e.g., de AIDS) (parágrafos 13-15 e 17-20), e cuidou da despolitização do tema (preâmbulo e parágrafos 12 e 24) e da identificação dos obstáculos aos direitos humanos (parágrafos 10 e 21). A Declaração reafirmou a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos (par. 3), com atenção especial ao domínio econômico e social (parágrafos 26-27).

Outros pontos da Declaração de San José merecem destaque, como, e.g., a ênfase no fortalecimento da democracia e do Estado de Direito (parágrafos 5 e 28), assim como na prevenção de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos (par. 11). A Declaração Latino-Americana e Caribenha reconheceu a importância da coordenação entre os mecanismos do sistema interamericano de proteção e os das Nações Unidas (par. 22), e houve por bem referir-se expressamente ao processo de consolidação da paz em El Salvador (par. 23); significativamente, a Declaração endossou a proposta de que a Conferência Mundial considere a possibilidade de solicitar à Assembleia Geral um estudo sobre a factibilidade do estabelecimento de um Comissariado Permanente das Nações Unidas para os Direitos Humanos (par. 25). Persistiu, porém, uma lacuna na Declaração de San José quanto aos temas dos refugiados e deslocados, e das situações de direito humanitário.

Cabe um registro da intervenção do Secretário Geral Adjunto de Direitos Humanos das Nações Unidas na sessão de abertura da Reunião de San José: nela ressaltou, e.g., a importância da concepção de "medidas urgentes" de resposta às violações de direitos humanos, assim como da consideração da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos como um "componente essencial" dos esforços de manutenção e restabelecimento da paz (a exemplo da recente atuação das Nações Unidas, e.g., em El Salvador). Sustentou, ademais, a integração da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e planos de desenvolvimento (nos planos nacional, regional e internacional). E agregou que o fim da era da guerra fria, que por muito tempo "ocultara a primazia dos direitos humanos" submetendo-a aos "prismas das ideologias", proporcionava uma oportunidade única para "abordar os desafios de nosso fim de século": a proteção dos "grupos vulneráveis", o fortalecimento da democracia, o

desenvolvimento econômico-social, a conservação do meio-ambiente, a assistência humanitária e a solução pacífica dos conflitos.<sup>36</sup> Tais desafios vinham ressaltar a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, ensejadas por uma "concepção global dos direitos humanos".<sup>37</sup>

Em significativa mensagem à Reunião de San José, ponderou o representante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas que, por um lado, o fim da guerra fria propiciou na região a consolidação de regimes pluralistas e o enfoque integrado de questões políticas, econômicas, sociais e culturais; mas, por outro lado, tais avanços se fizeram acompanhar pelo recente agravamento dos problemas sócio-econômicos (o aumento considerável da pobreza) na região. Cabia, pois, indagar de que modo "reconciliar" o progresso na área da democratização, dos direitos civis e políticos, com o retrocesso na área dos direitos econômicos e sociais; sem progresso em relação também a estes últimos estariam ameaçadas as difíceis conquistas com respeito aos direitos civis e políticos. Daí a importância do desenvolvimento, e de uma visão sistêmica de todos os direitos humanos, de "crescimento com equidade social, em um sistema democrático"; em suma, na nova visão da CEPAL, há que considerar o desenvolvimento como inelutavelmente ligado, em uma democracia participativa, ao pleno exercício da cidadania, abarcando este tanto os direitos civis e políticos clássicos como os direitos econômicos e sociais e os "novos" direitos atinentes ao meio-ambiente e aos padrões de consumo.<sup>38</sup>

A seu turno, a representante do Instituto Interamericano de Direitos Humanos ressaltou a importância da educação em matéria de direitos humanos, inclusive como um dever dos Estados, vinculada à própria mobilização ampla da sociedade civil, e a promover hoje a expansão da temática dos direitos humanos (mediante o exame da relação entre estes e o meio-ambiente, dos direitos dos povos indígenas, da discriminação em razão do gênero, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, e enfim, das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento).<sup>39</sup> Ainda na Reunião de San José foi apresentada uma

36 ONU, "Déclaration du Secrétaire Général Adjoint aux Droits de l'Homme" (M. A. Blanca), Séance d'ouverture de la Réunion Régionale pour l'Amérique Latine et les Caraïbes de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme (San José de Costa Rica, 18.01.1993), pp. 7-9 (mimeografado, circulação restrita).

37 *Ibid.*, pp. 8-9, e cf. p. 10.

38 U.N./ECLAC, "Message from the Executive Secretary of ECLAC (Mr. G. Rosenthal) at the Regional Meeting for Latin America and the Caribbean Preparatory to the World Conference on Human Rights" (San José de Costa Rica, 18.01.1993), pp. 2-6 (mimeografado, circulação restrita).

39 U.N., "Intervención de la Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Sra. Sonia Picado) ante la Reunión Regional de América Latina y el

Declaración dos Povos Indígenas da América nela representados; o documento, após referir-se à "persistência das violações" de seus direitos, conclamou os governos da região a que ratificassem todos os tratados de direitos humanos, e de modo especial a Convenção n. 169 da OIT relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989) e que incorporassem tais tratados em seu direito interno. Apoiou, a seguir, a pronta adoção da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (ora em preparação no Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas das Nações Unidas), e propôs a criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas (como órgão permanente, com participação de delegados indígenas), e, enfim, solicitou à Conferência Mundial de Direitos Humanos a inclusão em sua agenda de um item separado atinente aos "povos indígenas", por não se considerarem estes "minorias nem setores vulneráveis".<sup>40</sup>

Em estudo que preparamos para a Reunião de San José, apresentado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos como documento de apoio à mesma, procedemos de início a um balanço dos avanços e resultados alcançados até o presente no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A seguir, percorremos, com dados concretos, os principais temas componentes de nossa agenda continental dos direitos humanos na atualidade, a incluírem os direitos econômicos, sociais e culturais; o desenvolvimento e os direitos humanos; o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito; os direitos humanos e o meio-ambiente; os direitos humanos e grupos vulneráveis (incluindo, em particular, os direitos da criança, os direitos dos povos indígenas, o problema do deslocamento populacional); o problema da violência em razão do gênero. Completamos este diagnóstico com uma seção relativa à educação em direitos humanos em nosso continente, e advertimos que, em uma Região Regional como esta, nunca seria demais ressaltar e reafirmar "a universalidade dos direitos humanos como conquista definitiva da civilização".<sup>41</sup> Nosso estudo, após submetido à referida Reunião Regional Preparatória da América Latina e do Caribe, foi também apresentado na quarta sessão do Comitê Preparatório

Caribe Preparatória de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos" (San José de Costa Rica, 19.01.1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

40 U.N., "Declaración de Pueblos Indígenas de América Presentes en la Conferencia Regional de los Países Latinoamericanos y del Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos" (San José de Costa Rica, 19.01.1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

41 A. A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe* (Documento de Apoyo a la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas), San José de Costa Rica, IIDH/MRE de Costa Rica/CEE, enero de 1993, pp. 11-137.

da Conferência Mundial, já como documento classificado das Nações Unidas destinado à Conferência de Viena.<sup>42</sup>

c) *A Reunião Regional Asiática (Bangkok, março-abril de 1993)*

A terceira das Reuniões Regionais, e talvez a mais ansiosamente aguardada, a Asiática, realizou-se em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993. A Reunião adotou a Declaração de Bangkok, que no preâmbulo evocou a riqueza e diversidade das "culturas e tradições" dos países asiáticos, a indivisibilidade de todos os direitos humanos e a necessidade de tratá-los de modo "integrado e equilibrado" (sem enfatizar indevidamente uma determinada categoria de direitos). O preâmbulo conclamou os Estados à ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, e enfatizou "a universalidade, objetividade e não-seletividade de todos os direitos humanos", assim como a interrelação entre desenvolvimento, democracia e "gozo universal" de todos os direitos humanos. A Declaração de Bangkok insistiu neste último ponto também em sua parte operativa (par. 7), ao mesmo tempo em que realçou "a necessidade urgente de democratizar o sistema das Nações Unidas, eliminar a seletividade e aprimorar os procedimentos e mecanismos a fim de fortalecer a cooperação internacional" (par. 3). Reafirmou a indivisibilidade de todos os direitos humanos, com igual ênfase em todas as "categorias" de direitos (par. 10).

A Declaração de Bangkok também destacou, *inter alia*, a proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis (par. 11), o problema dos obstáculos à realização do direito ao desenvolvimento (par. 18), o grave problema da pobreza (par. 19), o direito da humanidade a um meio-ambiente sadio (par. 20), o monitoramento dos direitos humanos na fase de sua implementação (par. 15), a racionalização dos mecanismos existentes nas Nações Unidas (para evitar duplicação e assegurar-lhes maior eficácia - par. 28), o importante papel das instituições nacionais (par. 24). Em um dos parágrafos mais significativos, a Declaração de Bangkok reconheceu que, se bem sejam os direitos humanos "universais por natureza", não de ser considerados no contexto de um "processo dinâmico e em evolução" de elaboração normativa, tendo em mente "a significação das particularidades nacionais e regionais e os diversos *backgrounds* históricos, culturais e religiosos" (par. 8).

A Reunião Asiática, essencialmente intergovernamental, foi precedida de outra Reunião, de que participaram cerca de 240 representantes de 110 ONGs voltadas a questões de direitos humanos na região da Ásia e do Pacífico, também realizada em Bangkok, em 24-28 de março de 1993. Esta Reunião não-governamental produziu uma Declaração paralela, intitulada

42 ONU, documento A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 5-137.

Declaração de ONGs de Bangkok sobre Direitos Humanos, bem mais extensa que a governamental e que chama a atenção pela reflexão com que pareceu ter sido elaborada. Começou esta Declaração por situar a questão da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada (cf. *infra*, sobre este ponto), ao ponderar que há um espírito de humanidade e universalismo que emana da diversidade, do pluralismo e da riqueza das culturas (da região da Ásia e do Pacífico); nestas se encontra a base da universalidade dos direitos humanos, tanto os voltados a toda a humanidade quanto os que cobrem grupos especiais (tais como mulheres, crianças, minorias e povos indígenas, trabalhadores, refugiados e deslocados, portadores de deficiências e idosos). A constatação e aceitação do pluralismo cultural, no entanto, em nada impede que se sustente que as "práticas culturais que derogam dos direitos humanos universalmente aceitos, incluindo os direitos da mulher, não devem ser toleradas" (par. 1).

A Declaração das ONGs asiáticas afirmou seu "compromisso com o princípio da indivisibilidade e interdependência" de todos os direitos humanos, voltados tanto aos indivíduos quanto às coletividades; a ênfase no desenvolvimento econômico em detrimento dos direitos humanos —acrescentou— resulta em violações dos direitos civis, políticos e econômicos, ao passo que as violações dos direitos sociais e culturais frequentemente resultam de sistemas políticos que atribuem importância apenas secundária aos direitos humanos. Daí a necessidade de uma visão "holística e integrada" dos direitos humanos (par. 2). Daí igualmente a necessidade da "democracia participativa", como um *modus vivendi*, em todos os níveis (par. 6). A Declaração de ONGs de Bangkok dedicou especial atenção aos direitos da mulher (dado que, na região da Ásia e do Pacífico, como indicou, são violados sob pretexto de "identidade religiosa e étnica" - par. 3), aos direitos da criança (par. 13), dos povos indígenas (par. 12), dos trabalhadores e migrantes (par. 14), dos refugiados e deslocados (par. 15), além de outros em posições desfavorecidas, como os vitimados pela pobreza (par. 5). Enfim, a referida Declaração de Bangkok singularizou algumas preocupações que requerem atenção especial, como, *inter alia*, as seguintes: a ação dos governos minando a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, a proliferação de conflitos armados (internos) mesclados com discórdia étnica, a intolerância e o extremismo religiosos, a insuficiente proteção de grupos vulneráveis (como, e.g., os portadores de deficiências físicas ou mentais), a crescente degradação ambiental e as formas insustentáveis de desenvolvimento, a militarização crescente na região, as ameaças aos refugiados e deslocados, a falta de implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos a nível nacional (agravada pelo reduzido número de ratificações dos tratados de direitos humanos pelos países da região e pelas numerosas reservas aos mesmos), a necessidade da independência do Judiciário (pars. 18, 5 e 7).

A Declaração de ONGs de Bangkok foi bem mais além do que sua equivalente intergovernamental (a Declaração de Bangkok propriamente dita), particularmente no que diz respeito à universalidade dos direitos humanos e a questão da diversidade cultural (cf. *supra*). Este dado é claramente revelador da importância da contribuição das ONGs para a evolução de todo o domínio da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos. Resulta claro em nossos dias que os avanços nesta área se efetuarão em meio a um diálogo cada vez mais franco e aberto entre os representantes governamentais e os porta-vozes da sociedade civil. E não poderia ser de outro modo, em relação a um tema que concerne a todos os seres humanos e todos os povos.

##### 5. A Contribuição das "Reuniões Satélites" Preparatórias da II Conferência Mundial de Direitos Humanos

O processo preparatório da Conferência de Viena tem igualmente contado com a contribuição das chamadas "reuniões satélites". Passemos em revista as recomendações que nos parecem mais significativas das principais "reuniões satélites" cujos resultados já foram incorporados na documentação classificada das Nações Unidas relativa à Conferência Mundial (reuniões de Laugarvatn/Islândia, de junho de 1991; de Sintra, de novembro de 1992; de La Laguna/Tenerife, também de novembro de 1992; de Nova Delhi, de dezembro de 1990; de Barcelona, de janeiro de 1992; de Sydney/Austrália, de abril de 1993; de Genebra, de janeiro de 1993; de Estrasburgo, também de janeiro de 1993).

A contribuição dessas "reuniões-satélites" pode ser apreciada a partir do próprio enfoque geral da matéria. A reunião de Sintra, por exemplo, assinalou que, com o fim da guerra fria, era esta a primeira oportunidade no século para despolitizar a normativa dos direitos humanos em sua implementação. Ademais, a expansão do corpus normativo de proteção há de ser considerada em perspectiva adequada, porquanto o reconhecimento de novos direitos (e.g., ao desenvolvimento, a um meio-ambiente sadio) vem reforçar os direitos pré-existentes e não restringi-los.<sup>43</sup> A reunião de Sintra foi categórica em afirmar que, em caso de desvios dos padrões internacionais mínimos de direitos humanos em nome de "particularidades regionais" e "valores religiosos, culturais e tradicionais", devem prevalecer as "normas universais".<sup>44</sup> A reunião de La Laguna/Tenerife acrescentou que não há que se admitir retrocessos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos e advogou a "oportunidade geral" destes últimos

43 Reunião de Sintra, ONU, doc. A/CONF.157/LACRM/8, de 18.12.1992, p. 4.

44 *Ibid.*, p. 6.

(seja qual for a fonte de sua violação).<sup>45</sup> Ponderou ainda que a indivisibilidade dos direitos humanos há de se aplicar tanto em tempos de paz como em tempo de conflito armado.<sup>46</sup> E a reunião de Estrasburgo advertiu para o risco de erosão da universalidade dos direitos humanos pela invocação de "particularidades regionais"; o reconhecimento da diversidade cultural não deveria dar-se em detrimento dos padrões universais mínimos dos direitos humanos e do dever de todos os Estados de salvaguardá-los, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais.<sup>47</sup>

A questão da intangibilidade das garantias judiciais em situações de emergência foi também examinada. As reuniões de La Laguna/Tenerife e Nova Délhi enfatizaram as necessidades de critério objetivo para a determinação com maior rigor da existência de um estado de emergência, de fiel cumprimento dos requisitos das normas internacionais aplicáveis às derrogações, de normas obrigatórias aplicáveis em conflitos internos que não fossem conflitos armados; sugeriram-se, ademais, a adoção de "medidas provisórias" em situações de emergência (para evitar violações irreparáveis dos direitos humanos), e o estabelecimento de um mecanismo internacional para a "consideração urgente" de cada estado de emergência declarado à luz das normas internacionais sobre direitos humanos.<sup>48</sup> Com efeito, a questão dos "conflitos internos" foi das mais debatidas nas "reuniões satélites" preparatórias da Conferência Mundial, inclusive em busca de maior aproximação ou convergência entre o *corpus juris* da proteção dos direitos humanos e o do direito humanitário; foi o que ponderou a reunião de Laugarvatn/Islândia, que propugnou tanto por respostas imediatas a conflitos internos mediante a assistência humanitária (incluindo monitoramento por observadores internacionais) de organismos internacionais, assim como pela adoção por parte de cada país -como medida preventiva- de leis nacionais precisas para lidar com violações dos direitos humanos e do direito humanitário durante conflitos internos, com sua implementação sujeita à supervisão de órgãos internacionais.<sup>49</sup>

45 Reunião de La Laguna/Tenerife, ONU, doc. A/CONF.157/LACRM/7, de 16.12.1992, pp. 11-12.

46 *Ibid.*, p. 40.

47 M. Robinson, "Conclusions by the General Rapporteur", in *Human Rights at the Dawn of the 21st Century* (Strasbourg Colloquy, January 1993), Strasbourg, Council of Europe doc. CE/CMDH(93)16, de 30.01.1993, p. 3.

48 Cf. ONU, doc. A/CONF.157/LACRM/7, *cit. supra* n. (45), pp. 19 e 41-42; e reunião de Nova Délhi, ONU, doc. A/CONF.157/PC/42, de 27.08.1992, pp. 12-13, e cf. doc. A/CONF.157/PC/6/Add.7.

49 Reunião de Laugarvatn/Islândia, ONU, doc. A/CONF.157/PC/42, de 27.08.1992, pp. 4-5 e 37-38, e cf. doc. A/CONF.157/PC/7.

Igualmente discutida foi a questão das violações maciças dos direitos humanos, dadas as insuficiências dos mecanismos internacionais existentes para lidar com elas. Na reunião de Barcelona, por exemplo, ressaltou-se a necessidade de estabelecer mecanismos para capacitar as Nações Unidas a lidar com ameaças ou violações de direitos humanos em ampla escala.<sup>50</sup> A própria proposta de criação de um Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas visava precisamente por esse meio coordenar os mecanismos existentes e possibilitar "ação urgente" em situações emergenciais.<sup>51</sup> A reunião de Nova Délhi chegou a propor, além da criação daquele Comissariado para "ação urgente" em matéria de direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, a criação de um Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o mesmo nível de seus órgãos políticos principais, para monitorar os direitos humanos.<sup>52</sup> Dos debates de algumas "reuniões satélites" resultou claro que o *monitoramento* contínuo dos direitos humanos há de abarcar tanto medidas preventivas como de seguimento. Quanto às primeiras, propôs a reunião de Barcelona, por exemplo, o estabelecimento de um sistema de "early warning" (alerta imediato) de violações de direitos humanos no âmbito das Nações Unidas, a par do que já se vem tentando no âmbito do ACNUR.<sup>53</sup> Quanto às segundas, propôs a reunião de Laugarvatn/ Islândia a consideração de métodos de seguimento ("follow-up") de relatórios e recomendações adotados sob os procedimentos de direitos humanos baseados tanto em tratados como em resoluções, recordando que até o presente o único órgão de supervisão que adotou um mecanismo de seguimento regular foi o Comitê de Direitos Humanos, que, em 1990, nomeou um relator especial sobre o seguimento de suas decisões ("views") quanto ao mérito de casos sob o Protocolo Facultativo do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos.<sup>54</sup>

A mesma reunião de Laugarvatn/ Islândia propugnou pela continuação, pelos próprios órgãos de supervisão baseados em tratados de direitos humanos, da racionalização de seu trabalho, iniciado pelas reuniões dos chairmen (incluindo simplificação e não-duplicação de tarefas); além disso, aventou a possibilidade de no futuro cada Estado preparar um relatório *global* atinente a todos os tratados de direitos humanos (das Nações Unidas) em que é Parte, cabendo a cada órgão de supervisão tratar a parte do

50 Reunião de Barcelona, ONU, doc. A/CONF.157/PC/42, de 27.08.1992, p. 52.

51 *Ibid.*, pp. 55-56.

52 Reunião de Nova Délhi, ONU, doc. A/CONF.157/PC/42, de 27.08.1992, p. 35, e cf. ONU, doc. A/CONF.157/PC/6/Add.7.

53 Reunião de Barcelona, *in loc. cit. supra* n. (50), p. 66.

54 Reunião de Laugarvatn/ Islândia, *in loc. cit. supra* n. (49), p. 50.

referido relatório que lhe concerne.<sup>55</sup> Advogou, a seguir, um maior intercâmbio de informações entre os órgãos de supervisão internacionais (baseados em tratados e resoluções), e sugeriu a liberação dos *dossiers* de casos examinados sob o sistema da resolução 1503 do ECOSOC depois de decorridos 10 ou 15 anos.<sup>56</sup> A reunião de Laugarvatn endossou, enfim, a proposta de criação de um sistema de petições ou comunicações sob o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; na ausência deste procedimento, sugeriu a expansão da utilização dos mecanismos de petições baseados em resoluções, para considerar supostas violações dos direitos econômicos, sociais e culturais, em particular sob as cláusulas de igualdade e não-discriminação.<sup>57</sup>

A exemplo das Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial (*supra*), algumas "reuniões-satélites" se detiveram na questão da proteção dos grupos vulneráveis. A esse respeito, observou-se, por exemplo, que embora o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não contenha referências específicas a minorias e trabalhadores migrantes, estes e outros grupos vulneráveis encontram-se cobertos pela cláusula geral de não-discriminação do artigo 2(2) do referido Pacto.<sup>58</sup> Ressaltou-se a necessidade de os Estados aderirem à Convenção sobre Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias (1990), e aventou-se a possibilidade da criação de um mecanismo para "*desplazados*" internos, e do estabelecimento de um relator especial, ou de um grupo de trabalho, das Nações Unidas para questões de minorias.<sup>59</sup> Enfatizou-se a necessidade de estabelecer ao menos as bases jurídicas para assistência aos "*desplazados*" internos pelos órgãos internacionais, assim como de buscar um enfoque integrado do problema dos refugiados para abarcar tanto o exame de suas causas quanto a sua repatriação voluntária.<sup>60</sup>

Ainda sobre grupos vulneráveis, outras recomendações foram propostas, a saber: proteção também dos não-tipificados como refugiados (à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos); levantamento do alcance da apatridia no mundo e medidas preventivas para evitar situações de apatridia; reavaliação da "legalidade" da privação da cidadania; garantias dos regressados aos países de origem; reavaliação da estrutura de "assistência de

55 *Ibid.*, p. 48.

56 *Ibid.*, p. 49.

57 *Ibid.*, p. 50.

58 Reunião de Barcelona, *in loc. cit. supra* n. (50), p. 65.

59 *Ibid.*, p. 66.

60 Reunião de Nova Délhi, *in loc. cit. supra* n. (52), p. 76.

emergência" do ACNUR; inclusão na agenda internacional da questão da "migração forçada"; solução dos problemas dos trabalhadores migrantes; criação de mecanismo de proteção dos portadores de deficiências físicas ou mentais ("discapacitados", "disabled persons"); compensação (e.g., de terra), capacitação e educação de comunidades vulneráveis ou deslocadas; identificação dos setores desfavorecidos da sociedade e de suas necessidades específicas<sup>61</sup> (reunião de Nova Délhi).

Outra questão considerada foi a da luta contra o racismo e a discriminação racial, face ao recrudescimento desse grave problema na atualidade, assim como a da exploração de milhões de trabalhadores migrantes e imigrantes em situação ilegal, vítimas de práticas e políticas discriminatórias. Recomendou a reunião de Sydney/Austrália a respeito que, ademais de sensibilizar a opinião pública, dever-se-iam conceber políticas sociais levando em conta a "dimensão pluricultural e pluriracial das sociedades modernas", valorizando tal diversidade e o multiculturalismo; cabia, nesse propósito, buscar uma mudança de mentalidade e comportamento, e a conscientização de todos os povos da unicidade da humanidade, refletida na concepção da universalidade dos direitos humanos.<sup>62</sup>

O tema dos direitos econômicos, sociais e culturais, e em particular o tópico dos indicadores adequados para medir os avanços na "realização progressiva" destes últimos, foram objeto de atenção especial da "reunião-satélite" de Genebra. Esta identificou como prioridades: a identificação do conteúdo dos diversos direitos e obrigações; o desenvolvimento nesta área de indicadores baseados em valores de direitos humanos que enfatizem a interdependência de todos os valores humanos (enfoque holístico, a ressaltar, e.g., a correlação entre a denegação de direitos civis e políticos e a privação sócio-econômica); o monitoramento dos direitos econômicos, sociais e culturais mediante novos enfoques na coleta, análise e interpretação de dados, com atenção especial e prioritária à condição e às necessidades dos grupos pobres, vulneráveis e desfavorecidos. Aqui os indicadores (e.g., falta de moradia ou de terra, má distribuição da renda) devem ajudar a identificar as necessidades de tais grupos, com ênfase no problema da privação humana. A reunião ponderou a seguir que a universalidade dos direitos humanos há que levar em conta as realidades locais (e.g., em relação ao direito a uma moradia adequada). Na avaliação da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, era importante que

61 *Ibid.*, pp. 76-79; quanto a esta última, tendo em mente, e.g., que o deslocamento de um grupo para a reabilitação de outro grupo deslocado resulta frequentemente em conflitos inter grupais (p. 78).

62 Reunião de Sydney/Austrália, ONU, doc. A/CONF.157/PC/92/Add.5, de 19.05.1993, pp. 11, 20 e 22, e cf. pp. 9 e 26.

não se limitasse a utilização tão só de informações recebidas de governos, mas que se levasse em conta igualmente as fornecidas por ONGs e pelos grupos mais afetados pela não-realização daqueles direitos.<sup>63</sup>

Enfim, sustentou a referida reunião de Genebra que a participação — a verdade, o *empowerment* — incidia não apenas no campo dos direitos políticos mas também no dos direitos econômicos, sociais e culturais (participação política e desenvolvimentista); os direitos humanos hão de permear e orientar as políticas, os programas e os projetos de desenvolvimento (contando inclusive com a possível utilização de avaliação do impacto destes nos direitos humanos — "human rights impact assessments"). Com efeito, os direitos sindicais ilustram bem a universalidade dos direitos humanos, porquanto, no entendimento da reunião de Genebra, se impõem independentemente de sistemas sociais ou estágios de desenvolvimento, não se sujeitam à cláusula de "realização progressiva", vinculam as liberdades públicas aos direitos econômicos, sociais e culturais, e, em última análise, são essenciais para também assegurar o vínculo entre a democracia e o desenvolvimento.<sup>64</sup>

As reuniões de Estrasburgo<sup>65</sup> e de Sintra<sup>66</sup> debruçaram-se *inter alia* sobre os elementos essenciais da democracia, tendo identificado os seguintes: a existência de elementos garantidores do Estado de Direito e da observância dos direitos humanos; um executivo periodicamente eleito, em eleições independentes com alternância no poder, e respeito pela vontade popular como base da legitimidade do governo; um legislativo periodicamente eleito e pluralista; um judiciário independente, capaz de controlar a legalidade dos atos legislativos e executivos ou administrativos, inclusive para assegurar a vigência de direitos básicos; a separação de poderes, com o executivo apto a prestar contas ao legislativo e sujeito ao controle jurisdicional; a existência de instituições adicionais de controle (e.g., ombudsman, defensor do povo, funções adicionais do Ministério Público, etc.); o pluralismo ideológico; a liberdade de associação (especialmente de trabalhadores); a garantia de atendimento das necessidades humanas básicas (alimentação,

63 Reunião de Genebra, ONU, doc. A/CONF.157/PC/73, de 20.04.1993, pp. 2, 9-11, 31, 33-35 e 40-41, e cf. pp. 12-13, 15, 29, 36-37 e 39.

64 *Ibid.*, pp. 16, 25-26 e 28, e cf. pp. 17-18.

65 Cf. W. Tarnopolsky, "Domestic Institutions and Action as the Primary Means of Implementation of Human Rights", in *Human Rights at the Dawn of the 21st. Century* (Strasbourg Colloquy, January 1993), Strasbourg, Council of Europe doc. CE/CMDH(93)10/Rev.1, de 26.02.1993, pp. 3-4 (mimeografado, circulação interna); M.F. Czerny, "Relationship between Human Rights, Democracy and Development", in *ibid.* (Strasbourg Colloquy), p. 4 (mimeografiado, circulação interna).

66 Reunião de Sintra, *in loc. cit. supra* n. (43), pp. 7-8.

moradia, vestuário, educação, trabalho) na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais; a fiscalização e cobrança de responsabilidades das autoridades públicas; a assistência judiciária para assegurar o acesso de todos à justiça (prevalência das garantias do devido processo, e proteção judicial); a liberdade da imprensa; o respeito pelos direitos das minorias (inclusive diferentes religiões, e povos indígenas), mecanismos garantidores de sua participação política, e medidas especiais de assistência.

Finalmente, dentre outros pontos assinalados nos debates das "reuniões-satélites", encontra-se o da retirada de reservas aos tratados de direitos humanos, a somar-se à introdução de novos meios e métodos de cobrar responsabilidade no domínio dos direitos humanos (reuniões de Laugarvatn/Islândia e Nova Délhi).<sup>67</sup> Também foi abordado o tema das relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental; sugeriram-se a preparação de uma carta ambiental de direitos, assim como a ampliação do elenco dos direitos consagrados no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de modo a incluir o direito a um meio-ambiente sadio, dotado de um procedimento de petições (reunião de Nova Délhi)<sup>68</sup>. E, enfim, sugeriu-se também o estabelecimento de um tribunal penal internacional, à luz dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas de elaboração do projeto do Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade e das propostas da mesma CDI acerca de mecanismo de implementação do referido projeto de Código (reunião de Laugarvatn/Islândia).<sup>69</sup>

## 6. As Bases de Discussão para a Conferência de Viena

A etapa final dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Direitos Humanos teve lugar em Genebra, com a realização, conforme determinado pela resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992 (par. 7), da Assembléia Geral das Nações Unidas, da quarta e última sessão do Comitê Preparatório da Conferência, de 19 de abril a 7 de maio de 1993. A referida sessão do Comitê Preparatório contou com a participação de representantes de 152 Estados e a presença de representantes de diversos organismos internacionais e órgãos de direitos humanos das Nações Unidas, assim como de numerosas ONGs. A sessão, com extensão originalmente programada de duas semanas de trabalho, teve que ser prorrogada por uma

67 Cf. ONU, doc. A/CONF.157/PC/42, de 27.08.1992, pp. 25 e 72, respectivamente.

68 Cf. *ibid.*, pp. 14-16, e cf. pp. 16-19 (sobre como melhor relacionar as questões ambientais aos direitos dos povos indígenas - reunião de Santiago, de dezembro de 1991) e 20 (sobre como promover a dimensão dos direitos humanos das atividades desenvolvimentistas - reunião de Laugarvatn/Islândia).

69 Cf. *ibid.*, p. 68.

terceira semana, tão complexos os debates que se prolongaram em torno das bases de discussão a serem levadas à iminente Conferência Mundial de Viena.

Ao final de três semanas de discussões o Comitê Preparatório adotou um longo texto, a ser transmitido à Conferência de Viena. Dificilmente se prestaria o texto, no presente estágio, a uma análise pormenorizada, porquanto se encontra crivado de diversas passagens —por vezes parágrafos inteiros— mantidas entre colchetes, por não terem logrado um consenso final no Comitê Preparatório. Limitar-nos-emos, pois, a indicar em linhas gerais o conteúdo do referido texto, que servirá de base de discussão na Conferência de Viena.<sup>70</sup> Divide-se o texto em três partes; a Parte I, a mais breve, contém os parágrafos preambulares, que se referem a propósitos básicos, à Declaração Universal de 1948 como fonte de inspiração, à responsabilidade dos Estados e ao incremento da cooperação internacional nesta área, e às contribuições do processo preparatório da Conferência Mundial (inclusive das Declarações adotadas nas três Reuniões Regionais, em Túnis, San José de Costa Rica e Bangkok, respectivamente).

A Parte II incorpora certos princípios básicos, como os da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e da não-discriminação em sua ampla dimensão. Urge os Estados à "ratificação universal" dos tratados de direitos humanos e à pronta adoção de medidas nacionais de sua implementação. Insiste na responsabilidade dos Estados e refere-se aos atuais obstáculos à plena realização dos direitos humanos, assim como aos problemas das continuadas "violações maciças" de direitos humanos (especialmente na forma de genocídio, "limpeza étnica" e estupro sistemático de mulheres em situações de guerra, gerando êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas), a serem imediatamente terminadas e punidas. A Parte II do texto volta-se então à trilogia direitos humanos/democracia/desenvolvimento, com atenção especial à situação prevalente nos "países menos desenvolvidos", à asserção do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, e à necessidade de avanços na realização em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em duas passagens a Parte II do texto conclama à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social —como violação da dignidade humana— como "alta prioridade" para a comunidade internacional. Enfatiza o direito de participação e o direito à educação, e refere-se à função das ONGs. Devota atenção especial aos direitos da mulher e aos direitos da criança, assim como aos direitos de minorias, de povos indígenas, e de grupos vulneráveis como os refugiados e *desplazados*, os trabalhadores migrantes, os portadores de deficiências,

70 Texto reproduzido in: U.N., *Report of the Preparatory Committee (Fourth Session)*, doc. A/CONF.157/PC/98, de 24.05.1993, pp. 19-51.

dentre outros. Enfim, solicita recursos adicionais para programas na área dos direitos humanos (e.g., para o fortalecimento das instituições nacionais a sustentarem a democracia e o Estado de Direito), e endossa esforços voltados ao fortalecimento dos sistemas regionais de proteção, complementares aos mecanismos globais das Nações Unidas.

A Parte III do texto retoma alguns dos temas supracitados, como o dos obstáculos a superar, os dos direitos de pessoas pertencentes a minorias, de povos indígenas, dos direitos da mulher e da criança, dos direitos de pessoas portadoras de deficiências, -com atenção desta feita voltada mais diretamente aos métodos e mecanismos de implementação. Destaca, ademais, a educação em direitos humanos, e o regime internacional contra a tortura. A ênfase maior da Parte III do texto recai na implementação e nos métodos de monitoramento, nas necessidades de melhor coordenação entre os mecanismos de proteção existentes (particularmente dentro do sistema das Nações Unidas), de retirada de reservas aos tratados de direitos humanos, e de obtenção de recursos adicionais (financeiros e outros) para a área dos direitos humanos (e de modo especial para fortalecer o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, seu programa de serviços consultivos e cooperação técnica na área). A Parte III contém ainda uma seção relativa à possibilidade de estabelecimento do posto de Alto-Comissário para os Direitos Humanos, para ação emergencial (inclusive com o concurso do Conselho de Segurança das Nações Unidas), missões de investigação, e coordenação dos programas de direitos humanos de todo o sistema das Nações Unidas (assim como com organizações humanitárias). Enfim, a Parte III insiste na interrelação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, e refere-se a um seguimento da Conferência Mundial.

O texto adotado pelo Comitê Preparatório dá uma idéia do que poderá vir a ser a tônica dos debates substantivos da vindoura Conferência de Viena. Enquanto aguardamos atentamente a realização e os resultados desta, dispomos já das amplas consultas propiciadas até o presente pelo processo preparatório da Conferência Mundial (*supra*), que desvendam percepções e valiosos elementos para uma apreciação da formação do quadro geral da proteção internacional dos direitos humanos nos anos que nos conduzem ao novo século.

### III. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS NO LIMIAR DO NOVO SÉCULO

#### 1. A Onipresença dos Direitos Humanos

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

hoje, às vésperas da II Conferência Mundial, os esforços se concentram, por um lado, na criação da 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. Ao incorporar a dimensão dos direitos humanos em todos os seus programas e atividades, estariam as Nações Unidas buscando lograr conjuntamente e com igual ênfase seus três objetivos básicos, a saber, o respeito dos direitos humanos, a manutenção da paz e segurança internacionais (talvez o mais realçado no passado), e a promoção do desenvolvimento econômico e social.<sup>71</sup>

Já no início do atual processo preparatório da Conferência de Viena surgiram indicações claras relativas a questões que haveriam de atrair atenção especial, como, e.g., a eliminação de todas as formas de discriminação, a proteção de pessoas especialmente desfavorecidas e grupos vulneráveis, a racionalização dos mecanismos de supervisão das Nações Unidas (e.g., para evitar duplicações), a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos. Esta última foi prontamente lembrada ante o risco de violações maciças de direitos humanos que possam desencadear êxodos em grande escala e afetar a paz e segurança internacionais (para o que se cogitou do estabelecimento de sistemas de "alerta antecipado").<sup>72</sup>

Em sua resolução 1991/30, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas cuidou de acentuar os temas da indivisibilidade, além da "universalidade, objetividade e não-seletividade" de todos os direitos humanos, assim como a relação destes com a democracia e o desenvolvimento. No decorrer do processo preparatório não se hesitou em ir mais além, conclamando os Estados à "ratificação universal" dos tratados gerais de direitos humanos e insistindo nas medidas nacionais de implementação, como passos decisivos na construção de uma "cultura universal" dos direitos humanos.<sup>73</sup>

Já no processo preparatório corrente da Conferência Mundial de Viena tornou-se claro que os direitos humanos "permeam" todas as áreas da atividade humana. Resta inequívoco que, dentro do próprio âmbito das Nações Unidas, já não mais é possível "separar" a vertente econômico-social da política (como na época da guerra fria); hoje são todas consideradas

71 ONU, "Declaración de Apertura Pronunciada por el Secretario General de la Conferencia Mundial en el I Periodo de Sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos", doc. A/CONF.157/PC/12, de 20.09.1991, pp. 4, 9 e 11.

72 Cf. *ibid.*, pp. 7-8 e 10.

73 Cf. *ibid.*, pp. 5-7.

conjuntamente, em uma visão global, o que tem felizmente despertado enfim as atenções também dos órgãos econômicos e financeiros do próprio sistema das Nações Unidas para a temática dos direitos humanos. A onipresença dos direitos humanos encontra expressão precisamente na incorporação da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e atividades das Nações Unidas.

Isto vem enfatizar a importância das *medidas positivas* em prol dos direitos humanos. Não há que passar despercebido, a esse respeito, o consenso geral gradualmente formado em torno dos debates preparatórios da Conferência de Viena no sentido de que as discussões desta última não se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, mas antes em uma reavaliação da eficácia dos instrumentos e programas existentes no sentido de encontrar meios de assegurar seu aprimoramento e fortalecimento. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano* de 1992 do PNUD chega a sugerir que os relatórios e outras fontes de informação sobre direitos humanos no âmbito das Nações Unidas não mais se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, e passem a agregar dados sobre respostas e medidas tomadas em prol de sua observância, sobre os "logros positivos" dos países.<sup>74</sup>

## 2. A Superação das Contradições

Temos o privilégio de estar vivendo em uma época particularmente densa, como exemplificado pelas profundas mudanças do cenário internacional desencadeadas, em ritmo quase vertiginoso, a partir de 1989. Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em dezembro de 1990, às vésperas da realização da mesma, em junho de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente. É possível que nestes três últimos anos tenha o mundo mudado mais profundamente do que nas três últimas décadas. O momento da convocação da Conferência Mundial já não é o mesmo do de sua abertura: ao alívio com o fim da guerra fria e à crescente esperança da emergência de um universalismo revitalizado seguiu-se a triste constatação da multiplicação de "conflitos internos". Esta é uma das contradições, e das mais graves, a marcar os nossos dias.

Com o fim da guerra fria e o alívio das tensões que a acompanhavam, por um lado abriram-se vias para maior cooperação internacional; mas por outro lado, muitos países passaram a dilacerar-se por conflitos internos, em meio a grande instabilidade política e ressurgimento do nacionalismo, da violência gerada pelo separatismo étnico, xenofobia, racismo, intolerância

74 PNUD, *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, PNUD, 1992, p. 77.

religiosa; se no passado recente as tensões se deviam sobretudo à polarização ideológica, em nossos dias passaram a decorrer de uma diversidade e complexidade de causas, nem sempre facilmente discerníveis, a erigir novas barreiras entre os seres humanos. A profunda recessão econômica agravou as disparidades já insuportáveis entre países industrializados e países em desenvolvimento, no plano internacional, e entre diferentes setores da sociedade, no plano interno. Cresce o desemprego, assim como, de modo alarmante, a pobreza extrema.<sup>75</sup> Os avanços logrados em relação às liberdades clássicas com o processo de redemocratização experimentado por vários países nos últimos anos infelizmente se fizeram acompanhar da atual profunda crise econômica, agravada pelo problema da dívida externa, aumentando a pobreza absoluta e afetando sobretudo os setores mais desfavorecidos e vulneráveis da população. Tais retrocessos no domínio econômico-social ameaçam comprometer os avanços logrados por diversos países em relação aos direitos civis e políticos.

A globalização da economia (sua abertura com a busca estratégica de mercados em escala mundial) faz-se acompanhar do incremento do protecionismo nos países centrais e das iniciativas, de tantos países, de formação de blocos econômicos e esquemas de integração regional e subregional, reveladoras do debilitamento do Estado e de sua vulnerabilidade e insuficiência ante as exigências crescentes de competitividade no mercado internacional. A atual opção de tantos países por modelos de economia de livre mercado tem-se infelizmente feito acompanhar de crescente negligência do poder público quanto à vigência e garantia particularmente dos direitos econômicos e sociais. A globalização dos mercados, por sua vez, gera padrões de consumo insustentáveis, se não desastrosos, nas sociedades mais afluentes.<sup>76</sup> A degradação do meio-ambiente, e o excesso de população, se somam a todos estes fatores, a gerarem grandes movimentos migratórios (com *desplazados* internos e refugiados em grande escala), atribuídos a uma diversidade de causas (políticas, econômicas, sociais), inclusive violações sistemáticas dos direitos humanos.<sup>77</sup>

75 Para dados estatísticos, cf. A. A. Cançado Trindade, *Derechos Humanos e Medio-Ambiente* ..., *op. cit. supra* n. (5), p. 101.

76 Para dados estatísticos, cf. International Organization of Consumers Unions, *Consumers and the Environment* (Proceedings of the IOCU Forum on Sustainable Consumption, Rio de Janeiro, June 1992), Penang/Malásia, IOCU, 1992, pp. 9-11.

77 Alexandre Kiss e A. A. Cançado Trindade, "Two Major Challenges of Our Time: Human Rights and the Environment", in *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente/ Human Rights, Sustainable Development and the Environment* (Seminário de Brasília de 1992), San José de Costa Rica/Brasília, IIDH/BID, 1992, pp. 287-290; ONU, *Nota sobre Protección Internacional* (Presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), doc. A/AC.96/799, de 25.08.1992, pp. 1-14.

Desaparecem os velhos parâmetros ou pontos de referência próprios da era da guerra fria, mas nem por isso o mundo se torna mais seguro. Os novos conflitos internos levam, em casos extremos, à desintegração ou fragmentação do próprio Estado. O mundo se afigura então bem mais perigoso do que se poderia antever no início das grandes mudanças desencadeadas no cenário internacional a partir de 1989. O conjunto das contradições supracitadas se faz refletir até mesmo no universo jurídico-conceitual, manifestamente limitado e inadequado para fazer face às novas necessidades de proteção do ser humano. Assim, por exemplo, novas compartimentalizações tão *en vogue* em nossos dias, como, e.g., as de "cidadãos", de "consumidores", dentre outras, correm o risco de associar-se a sistemas produtivos (em busca de maior competitividade internacional) que agravam as desigualdades estruturais. Se tomam tais compartimentalizações em contraposição aos "direitos humanos", surge um novo risco de excluir os "não-cidadãos", o que atentaria contra a globalização dos direitos humanos.

Ora, se toma a expressão "direitos dos cidadãos" de modo positivo, no sentido da construção de uma nova cidadania, para tornar a todos "cidadãos" (inclusive os não reconhecidos como tais pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, e com atenção especial aos discriminados, aos mais desfavorecidos e vulneráveis), deixa então de existir a exclusão dos "não-cidadãos", ao se buscar assegurar o mínimo a todos. Mas aqui o que se tem realmente em mente são os *direitos humanos*. A construção da moderna "cidadania" se insere assim no universo dos direitos humanos, e se associa de modo adequado ao contexto mais amplo das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento, com atenção especial ao atendimento das necessidades básicas da população (a começar pela superação da pobreza extrema) e à construção de uma nova cultura de observância dos direitos humanos.

Como se vê, não são poucos os desafios a defrontar a próxima Conferência Mundial de Direitos Humanos. Buscar a superação das contradições supracitadas, dotar os instrumentos e mecanismos de proteção existentes de maior eficácia, conceber novas formas de proteção (e.g., em situações emergenciais), desenvolver a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos, fomentar as medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção, são alguns dos desafios mais prementes. Outra contradição a ser superada, e das mais graves por suas implicações, é a dos chamados "particularismos regionais" ante a universalidade dos direitos humanos, que requer atenção especial à identificação dos novos rumos de evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

### 3. "Particularismos Regionais" e Universalidade dos Direitos Humanos

Que resta nesta evolução um caminho longo a percorrer é comprovado pelo fato de que, uma vez lançada a iniciativa da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, logo surgiram sinais de inquietação ante eventos recentes em distintas regiões do globo que têm gerado uma certa preocupação quanto aos riscos de minar a noção da universalidade dos direitos humanos (cf. *supra*). A manifestação talvez mais notória nesse sentido tem provindo de alguns círculos de países asiáticos e de Estados membros da Organização da Conferência Islâmica, que resistentemente identificam no movimento internacional dos direitos humanos um suposto produto do "pensamento ocidental" que não tem levado em conta as chamadas "particularidades regionais", razão pela qual ainda não há Convenções regionais de direitos humanos em seus espaços geográficos respectivos. Este argumento não nos parece resistir a uma análise mais cuidadosa por uma série de razões.

Em primeiro lugar, apesar do propósito de impulsionar o desenvolvimento do *corpus* normativo e aperfeiçoar a operação dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos, a convocação da Conferência Mundial seguiu-se uma aparente reabertura de questões que pareciam já haver sido suficientemente tratadas no passado, tal como a das supostas "particularidades regionais", que já encontraram expressão nas três Convenções regionais -a européia, a americana e a africana- de direitos humanos existentes. Há pois que olhar para o futuro, ao invés de reabrir questões do passado. Por outro lado, o debate já está aberto —talvez não devidamente antecipado pelos responsáveis pelo momento da convocação da Conferência—, e não deve, nem há como, ser suprimido, mesmo porque reflete as preocupações correntes em alguns países (particularmente os recém-tomados pelo recrudescimento do fundamentalismo religioso). É um tema, um sinal, de nossos tempos, que deve ser examinado, ainda que não nos termos dos países que invocam e se apegam ferrenhamente aos "particularismos locais ou regionais".

Em segundo lugar, o chamado "pensamento ocidental" é uma expressão demasiado vaga, mostrando-se hoje não passível de uma definição clara. Muito do que se atribui àquele pensamento encontra hoje manifestações em países de diferentes regiões do mundo. Assim, em terceiro lugar, o argumento das "culturas regionais" não há de ser exagerado ou levado a extremos. Tais culturas não são e nunca foram obstáculos à evolução dos direitos humanos; ao contrário, é perfeitamente possível a elas incorporar os valores dos direitos humanos, como passo rumo à cristalização de obrigações de direitos humanos, como o demonstram os avanços nos últimos

anos, e.g., nos campos dos direitos da mulher, da criança, e dos povos indígenas. Donde a extraordinária importância, a meio e longo prazos, da educação em matéria de direitos humanos. A Conferência Mundial oferece assim uma grata ocasião para encontrar meios adequados de lidar com a onipresença dos direitos humanos, dotando-a de maior eficácia.

Em quarto lugar, os círculos resistentes nos países acima referidos, e em outros alhures, ao estribar-se no argumento das "particularidades regionais", dificilmente encontrariam explicação convincente para o fato de que alguns daqueles mesmos países efetivamente se tornaram Partes em tratados universais de proteção, como, e.g., os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança.<sup>78</sup> Além disso, alguns daqueles países ratificaram várias convenções internacionais do trabalho adotadas pela OIT —inclusive algumas relativas a certos direitos básicos— e têm acumulado experiência na implementação destas últimas no âmbito dos procedimentos e mecanismos da OIT.<sup>79</sup> Isto vem a sugerir que a insistência no argumento "particularista regional" não há de ser tida como uma posição em bloco daqueles países, mas antes como um argumento pouco convincente avançado por alguns círculos em alguns daqueles países, presumivelmente nos que ainda não ratificaram os tratados gerais universais de direitos humanos.

Em quinto e último lugar, não há qualquer fundamento para opor os pretensos "particularismos regionais" à universalidade dos direitos humanos, porquanto os instrumentos de proteção a níveis global e regional são essencialmente complementares. Há uma vasta prática internacional no presente domínio a comprovar esta complementaridade, como examinamos e buscamos demonstrar no curso que ministramos na Academia de Direito Internacional da Haia em 1987.<sup>80</sup> Os mecanismos de proteção internacional, nos planos global e regional, interagem e se reforçam mutuamente, em benefício último dos seres humanos protegidos. De toda forma, o debate desencadeado pela convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos nos incita a uma reflexão sobre o sentido próprio da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada.

78 Cf. quadros de ratificações in: A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 639-705.

79 Hiroko Yamane, "Approaches to Human Rights in Asia", in *93 Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* - Max-Planck-Institut, Heidelberg (1987) pp. 100-103.

80 A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* - Haia (1987) pp. 21-435.

#### 4. A Universalidade dos Direitos Humanos em Perspectiva Adequada

A universalidade dos direitos humanos, consubstanciada na Carta Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Universal e dois Pactos), se depreende da própria Carta das Nações Unidas<sup>81</sup>. As duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993) formam parte de um processo mais amplo precisamente de construção de uma "cultura universal" dos direitos humanos. A Conferência de Teerã, realizada pouco depois da adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos, contribuiu para inaugurar a fase de real implementação dos instrumentos universais a partir de uma visão global dos problemas existentes no campo dos direitos humanos. A asserção, pela Proclamação de Teerã de 1968, da tese da interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos foi possível mediante a constatação das mudanças fundamentais e desafios do cenário internacional (descolonização, corrida armamentista, explosão demográfica, degradação ambiental, dentre outros) e na busca de soluções às violações maciças dos direitos humanos.<sup>82</sup>

A universalidade dos direitos humanos resultou, assim, fortalecida da I Conferência Mundial. Não obstante, persistiam antagonismos de concepção no tocante aos planos tanto normativo como operacional. Atribuía-se, por exemplo, ao chamado "pensamento ocidental" a visão dos direitos humanos como próprios da natureza da pessoa humana e como tais anteriores e superiores ao Estado, e ao chamado "pensamento socialista" a visão dos direitos humanos (ou da cidadania) como condicionados pela própria sociedade e expressamente concedidos pelo Estado; do mesmo modo, atribuía-se à experiência ocidental a consagração do direito de petição internacional, e aos Estados socialistas a preferência pelo sistema de relatórios como único método de monitoramento internacional geralmente aceito.<sup>83</sup>

Com o passar dos anos tornou-se mais claro que não se tratava de impor uma determinada forma de organização social, ou modelo de Estado, nem sequer uma uniformidade de políticas, mas antes de buscar comportamentos e atitudes dos Estados —por mais heterogêneos que fossem— convergentes quanto aos valores e preceitos básicos da Carta Internacional dos

81 Cf., e.g., J.-P. Cot e A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article*, Paris/Bruxelles, Economica/Bruylant, 1985, pp. 887-889.

82 A. A. Cançado Trindade, "A Questão da Implementação Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", 71 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1990) pp. 17-20.

83 A. Cassese, *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991, pp. 62 e 68.

Direitos Humanos.<sup>84</sup> A experiência internacional revelou, em diferentes momentos históricos, a possibilidade de acordo ou consenso quanto à universalidade dos direitos humanos apesar das divergências ideológicas e discrepâncias doutrinárias. Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram tanto países ocidentais quanto socialistas, em suma, países com variadas particularidades sociais e culturais.<sup>85</sup>

Os países emergidos da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do apartheid, racismo e discriminação racial; o enfretamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção,<sup>86</sup> assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares.<sup>87</sup>

Já não mais se podia negar o ideal comum de todos os povos (a "meta a alcançar", o "standard of achievement"), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados "setoriais" de proteção e de convenções regionais, e consagrado nas Constituições de numerosos países. Reconhecido este conjunto de valores e preceitos básicos como um ideal comum, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos inderrogáveis, presentes nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.

Paralelamente, passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar dentre as violações mais graves dos direitos humanos o genocídio, o apartheid e a discriminação racial, a prática de tortura, - o que implicava um acordo de princípio quanto a certos direitos básicos, a serem gradualmente ampliados.<sup>88</sup> A próxima área

84 *Ibid.*, p. 61.

85 H. Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. I, San José/Caracas, IIDH/Ed. Jur. Venezolana, 1985, pp. 299-300, 310 e 313.

86 *Ibid.*, pp. 320-323 e 325-327.

87 Cf. A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination...", *op. cit. supra*, n. (80), pp. 21-435.

88 A. Cassese, *op. cit. supra*, n. (83), pp. 77-78; e cf. H. Gros Espiell, *op. cit. supra*, n. (85), p. 326.

de convergência, consignada na Ata Final de Helsinqui de 1975, se deu em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação se vislumbra, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, e.g., no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Europeias (Viena, 1989) - a chamada "dimensão humana da CSCE".<sup>89</sup>

Trata-se de claras indicações de um novo "ethos", da fixação de parâmetros de conduta —independentemente de tradições ideológicas, culturais, religiosas— em torno de valores básicos universais, a ser observados e seguidos por todos os Estados, uma vez incorporada a dimensão dos direitos humanos em suas frentes de ação.<sup>90</sup> Não há que fazer abstração de particularidades culturais, porquanto é a partir de tais particularidades ou diversidade que se buscam os valores universais, que se manifesta uma consciência universal. Nenhuma cultura há de arrogar-se em detentora da verdade absoluta e final, e o melhor conhecimento da diversidade cultural pode fomentar esta constatação. A diversidade cultural não se configura, pois, como obstáculo à universalidade dos direitos humanos.<sup>91</sup> Na verdade, há que se manter aberto às distintas manifestações culturais, ao mesmo tempo em que cabe envidar esforços para que as distintas culturas se mantenham abertas aos valores básicos dos direitos humanos.

A universalidade aqui considerada e afirmada não equivale a uniformidade, e tampouco é ameaçada ou debilitada pela ênfase maior em um ou outro direito, dependendo da sociedade ou da cultura. As três Convenções regionais —a Européia, a Americana e a Africana— de direitos humanos não proclamam os direitos humanos de europeus, de latinoamericanos ou de africanos, mas antes contribuem, cada uma a seu modo, à universalização dos direitos humanos. A mais recente delas, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, por exemplo, reafirma o caráter universal dos direitos humanos ao mesmo tempo em que leva em conta os traços especiais da região cultural em que se aplica. As três Convenções regionais são complementares aos instrumentos globais (Nações Unidas), e, como estes, também expressam valores universais; além disso, muitas das atuais

89 A. Cassese, *op. cit. supra*, n. (83), pp. 77-78.

90 *Ibid.*, pp. 227-228 e 231.

91 Cf., e.g., P. Meyer-Bisch, "Une affirmation double: les droits de l'homme ne peuvent être universels que dans la diversité de cultures", in *Universalité des droits de l'homme et diversité des cultures* (Actes du Colloque de Fribourg, 1982), Éd. Univ. Fribourg, 1984, pp. 16-19; J. Hersch, *Report on the Universality of Human Rights, a Challenge for Tomorrow's World* (Colloquy of Strasbourg, 1989), Strasbourg, Council of Europe doc. H/Coll.(89)4, p. 9 (mimeografiado, circulação restrita).

questões de direitos humanos assumem uma dimensão global, transcendendo as particularidades culturais, e a busca de soluções só pode fomentar o reconhecimento do caráter universal dos direitos humanos.<sup>92</sup>

Não deixa de ser muito significativo que as três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizadas recentemente tenham, cada uma a seu modo e com enfoque e formulação próprios e distintos, reconhecido a universalidade dos direitos humanos. A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992) foi categórica em afirmar "a natureza universal dos direitos humanos" (Declaração de Túnis, par. 2) e, sem prejuízo da observância das realidades histórico-culturais dos países da região (par. 5), em posicionar-se em prol da preservação e promoção da "universalidade dos direitos humanos" (preâmbulo da resolução AFRM/14). A Reunião Regional Latinoamericana e Caribenha (San José de Costa Rica, janeiro de 1993) ressaltou que a Conferência Mundial vindoura propiciava uma oportunidade única para proceder a uma "análise global" do sistema internacional dos direitos humanos, tendo por um dos princípios orientadores o da universalidade dos direitos humanos (preâmbulo da Declaração de San José). E, enfim, a Reunião Regional Asiática também reconheceu a natureza universal dos direitos humanos, ainda que matizada por particularidades histórico-culturais dos países da região (Declaração de Bangkok, par. 8).

##### 5. O Atendimento das Necessidades de Proteção

À luz da universalidade e indivisibilidade ou interdependência dos direitos humanos se não de considerar as *necessidades* de proteção, em uma visão global e sistêmica da matéria. Tais necessidades variam de país a país, de sociedade a sociedade, cada uma vivendo seu momento histórico e confrontada com problemas próprios. Assim como a I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade ou interdependência de todos os direitos humanos, a próxima e iminente Conferência Mundial (Viena, 1993) pode dar uma contribuição igualmente transcendental ao concentrar-se nos meios de assegurar tal indivisibilidade na prática, com atenção especial às pessoas desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos socialmente excluídos (as camadas mais pobres da população), tão enfatizados reiteradamente no decorrer de todo o processo preparatório da Conferência de Viena. Como dar expressão concreta à indivisibilidade dos direitos humanos, com atenção especial à proteção dos mais necessitados e vulneráveis, ao atendimento

92 P.-H. Imbert, *Communication on "The Universality of Human Rights"* (Colloquy of Strasbourg, 1989), Strasbourg, Council of Europe doc. H/Coll.(89)6, pp. 14 e 23 (mimeografado, circulação restrita).

de suas necessidades básicas? A resposta que se vier a dar a esta indagação poderá representar um passo adiante na evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

O "espírito" da Conferência de Viena há de deixar-se guiar pela universalidade e integralidade dos direitos humanos, pela visão global ou sistêmica dos mesmos, pela consagração de uma agenda mínima (não descuidando, e.g., dos temas identificados no processo preparatório, como a trilogia direitos humanos/democracia /desenvolvimento, as obrigações mínimas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre outros), pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as atividades das Nações Unidas (como, e.g., as de operação de manutenção da paz e de promoção do desenvolvimento econômico e social), pela ênfase nas medidas positivas por parte dos Estados, mormente nas medidas nacionais de implementação dos instrumentos de proteção especial, em suma, pela construção de uma verdadeira "cultural universal" dos direitos humanos.

A se exacerbarem os atuais conflitos e fatores negativos que parecem ameaçar o êxito da Conferência Mundial seria formada a impressão de que a Declaração Universal de 1948 pareceria demasiado avançada para 1993. Ao contrário, as atuais dificuldades podem despertar a determinação de novos avanços no presente domínio de proteção, pois é ironicamente nos momentos de crise que se intensifica a busca de valores fundamentais superiores. Neste último meio-século, tem sido nos momentos de crise que se têm logrado saltos qualitativos e avanços no campo dos direitos humanos. Assim ocorreu após o holocausto da segunda grande guerra, com a adoção da Declaração Universal de 1948; assim foi ao final dos intensos e por vezes perigosos anos sessenta, com a avaliação global —dois anos após a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos— da Proclamação de Teerã de 1968; e não deixará de assim ser, no mundo convulsionado deste ano de 1993, com a reavaliação da matéria pela projetada Declaração de Viena. E visto, por uma razão aparentemente simples: é precisamente nos períodos de crise aguda que mais se evidenciam as necessidades reais e prementes de proteção do ser humano.

Viena, 9 de junho de 1993.