



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Conferência de Viena:

Um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria
Matheus Carvalho Hernandez

Como citar: HERNANDEZ, M. C. Conferência de Viena: um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria. *In:* SALA, J. B (org). **Relações Internacionais e direitos humanos**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p9-32. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-138-6.p9-32>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Conferência de Viena: um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria

Matheus de Carvalho Hernandez¹

INTRODUÇÃO

A II Conferência Mundial sobre direitos humanos convocada pela ONU ocorreu em Viena, 1993, de 14 a 25 de junho. Este evento pode ser considerado de grande magnitude para os direitos humanos por vários aspectos. Primeiro pela expressão numérica: durante o evento 171 delegações de Estados estiveram envolvidas, 2000 ONGs, sendo que 813 como observadoras, totalizando cerca de dez mil indivíduos participantes. Além disso, a Conferência de Viena chama a atenção devido ao fato de ela ter ocorrido já com a maioria dos Estados do mundo independentes, ao contrário da I Conferência Mundial (Teerã, 1968) ou da Declaração Universal de 1948.

Cabe destacar também a participação pluralizada, característica que muitas vezes fundamentam os choques ocorridos antes e durante o evento. Ao final da Conferência foi aprovada a Declaração e Programa de Ação de Viena, documento elaborado pelo Comitê de Redação, cuja presidência foi exercida pelo Brasil. Este

¹ Bacharel em Relações Internacionais Unesp - campus de Marília. Mestre em Relações Internacionais & Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unesp. Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Unicamp

documento tornou-se o mais abrangente adotado pela comunidade internacional sobre direitos humanos.

A afirmação de que a Conferência de Viena se constitui em um marco para os direitos humanos se assenta em duas hipóteses: uma hipótese central e uma hipótese auxiliar ligada à primeira. A hipótese central deste trabalho é que a Conferência de Viena, ao ser realizada no pós-Guerra Fria e ao proporcionar um espaço de discussão altamente pluralizado (com participação de delegações dos mais diversos Estados, ONGs e outras organizações da sociedade civil), universalizou definitivamente o debate acerca dos direitos humanos, os quais, a partir de então, passaram a ser discutidos (mesmo no sentido de contestação) por atores das mais variadas origens culturais, sociais, políticas e econômicas. A hipótese auxiliar, a fim de demonstrar a magnitude da Conferência, parte da idéia de que o evento foi responsável pela intensificação do complexo processo - caracterizado por avanços e limitações - de flexibilização da soberania estatal iniciado no pós-Segunda Guerra.

A fim de problematizar tais hipóteses, será feita inicialmente uma contextualização e uma discussão inicial do objeto deste artigo: a Conferência de Viena. Nessa primeira parte será apresentado o contexto do imediato pós-Guerra Fria, cenário no qual o evento foi idealizado e preparado. Além disso, ainda nessa seção, o processo preparatório bem como a Conferência em si, na qual se inclui seu documento final, serão problematizados. Finalizando a seção - e demonstrando a hipótese central deste trabalho (a influência da Conferência de Viena na universalização do debate sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria) - serão analisadas as discussões acerca da universalidade dos direitos humanos ocorridas no plenário da Conferência. A segunda parte servirá à discussão teórica da tensão entre direitos humanos e soberania estatal no sistema internacional. Com esse intuito, o debate entre estudiosos de direitos humanos no campo das Relações Internacionais será abordado a partir da classificação, proposta por Koerner, entre globalistas e estatelistas. Na terceira e última parte do artigo a análise se voltará novamente à Conferência de Viena. Nessa parte, a partir da problematização teórica realizada anteriormente, serão discutidos alguns pontos problemáticos do evento relativos à tensão entre direitos humanos e soberania estatal.

CONTEXTUALIZAÇÃO E DISCUSSÃO INICIAL DA CONFERÊNCIA DE VIENA

Otimismo efêmero: fim da Guerra Fria e processo preparatório

Apesar da Declaração Universal de 1948 e dos Pactos de 1966 (Pacto dos Direitos Civis e Políticos e Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) assinados no âmbito da ONU, e da realização da I Conferência Mundial para os

Direitos Humanos em Teerã, em 1968, os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram durante a Guerra Fria na lógica do conflito ideológico entre EUA e URSS. Em vista disso, grande parte das discussões internacionais acerca do tema e de sua universalização era permeada por esse embate ideológico, acarretando em uma disputa tanto em relação a uma suposta hierarquia das gerações de direitos humanos quanto à utilização freqüente do argumento da soberania estatal para refutar os padrões internacionais de direitos humanos.

É, portanto, justamente com o fim da Guerra Fria que os direitos humanos ganham nova força na agenda internacional. Em decorrência do fim da disputa ideológica acreditava-se na possibilidade de discussão de temas transnacionais, tais como os direitos humanos e o meio ambiente, e assim, na formação dos chamados regimes internacionais.

Sendo assim, foi graças ao fim da Guerra Fria no final da década de oitenta, que a Conferência de Viena alcançou tamanha notoriedade. Já que a partir do fim do conflito político-ideológico entre URSS e EUA, e do “triunfo” do Ocidente capitalista, formou-se, à primeira vista, segundo Trindade, o ambiente propício para construção de um consenso mundial baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento (TRINDADE, 1993).

Percebia-se, segundo Alves, naquele momento uma mudança de paradigma, a qual evidenciava um forte declínio da força das ideologias (ALVES, 2000). Foi nesse contexto de otimismo que a Conferência de Viena foi convocada em decorrência da necessidade de uma nova avaliação global dos direitos humanos.

Entretanto, os desdobramentos do próprio contexto internacional revelaram a efemeridade do otimismo pós-Guerra Fria, fato que influenciou diretamente as discussões internacionais sobre direitos humanos. Pôde-se notar, de acordo com Alves, um conflito entre:

A visão ocidental reducionista que localizava nos países subdesenvolvidos a origem de todos os males e, de outro, pela reação das culturas autóctones hipervalorizando o nativismo contra a importação de valores do Ocidente. (ALVES, 2000, p. 4).

A reemergência do fundamentalismo religioso se mostrou extremamente problemática e contraditória em relação àquele otimismo inicial. Como forma de defenderem seus governos da crítica dos países ocidentais, no caso, a ligação estreita destes governos com a religião, os países não-ocidentais (e não-seculares) passaram a adotar crescentemente posturas e posições “culturalistas” (NESS, 1999). Na realidade, esse culturalismo ganhou força como uma resposta ao universalismo propagado pelas potências

ocidentais no pós-Guerra Fria. Por isso, o debate acerca dos “valores asiáticos” tornou-se fundamental no fortalecimento desse antiuniversalismo particularista³ (ALVES, 2000).

Esse debate foi gradativamente ganhando espaço, chegando inclusive ao plenário da Conferência de Viena, como observou Habermas:

Desde a comunicação do governo de Cingapura sobre os *Shared Values* (1991), bem como da declaração de Bangcoc (1993), formulada em conjunto com Cingapura, Malásia, Taiwan e China, iniciou-se um debate, como ficou patente na Conferência sobre os Direitos Humanos de Viena, no qual dá-se ora o embate ora o acordo entre as declarações estratégicas dos representantes governistas com as contribuições de intelectuais da oposição e independentes. (HABERMAS, 2001, p. 155).

Portanto, neste contexto de declínio daquele otimismo inicial, o qual havia estimulado a convocação da Conferência de Viena, pode-se observar também um fator extremamente relevante e responsável por tal tendência: a exacerbação dos nacionalismos. Ademais, pode-se recordar do ressurgimento, principalmente na Europa Ocidental, dos partidos ultranacionalistas, cujo crescimento eleitoral era acompanhado por ações terroristas de grupos neonazistas, os quais se expressavam por meio da xenofobia e do racismo, reemergentes em suas respectivas sociedades (HALLYDAY, 2001).

Foi nesse contexto de mudança e “decepção” que a Conferência de Viena foi preparada, isto é, aquele otimismo que estimulou a própria convocação cedeu lugar a um receio de que talvez o evento nem mesmo ocorresse, e caso acontecesse, representasse um retrocesso, ao invés de um progresso, para os direitos humanos (RIDING, 1993). A entrada dos direitos humanos, portanto, na agenda internacional provocou ao mesmo tempo certa desconfiança em vários Estados, receosos quanto à garantia de suas soberanias, mas também começou a aglutinar cada vez mais atores em torno da temática.

² A grande crítica dos “valores asiáticos” ao conceito ocidental de direitos humanos se focava no corte individualista desses direitos. Os asiáticos também reivindicavam para si uma concepção de direitos humanos, a qual, ao ser menos individualista e mais comunitarista, mereceria igual prioridade em relação à concepção ocidental. Autores, como Habermas, afirmam que essa crítica asiática ao Ocidente em relação ao corte individualista dos direitos humanos é vazia. Habermas vê nesta contestação uma ferramenta retórica dos Estados orientais a ser utilizada para encobrir violações maciças de direitos humanos. Mais do que isso, para justificar tais violações dos direitos individuais em nome de um direito coletivo de desenvolvimento sócio-econômico, impedindo e inviabilizando quaisquer reivindicações de direitos individuais por seus governados (HABERMAS, 2001). Contudo, autores orientais afirmam que o Ocidente não consegue ver no comunitarismo e na tradição oriental a presença de uma consciência a respeito da tolerância e da liberdade, que, apesar de serem distintas das concepções ocidentais, também existem (SEN, 1997). Além disso, afirmam que a resistência oriental se dá devido ao caráter exageradamente legal e individual da concepção ocidental de direitos humanos, ademais, que esta vem sempre acompanhada de um comportamento político hegemônico por parte do Ocidente (YASUAKI, 1996).

³ “[...] we are dealing with a very clear “statist” challenge that reflects a shift in relative political and economic power. These are mostly strong and economically successful states whose governments perceived in the aftermath of the Cold War and the Gulf War a unipolar moment in which the United States had emerged as the dominant power and which seemed to provide the basis for expanded Western hegemony. Thus the Clinton Administration’s talk of “democratic enlargement” and the notion of giving “teeth” to the enforcement of human rights were widely perceived in the region as attempts to reassert US power and frustrate the reshuffling of the international hierarchy.” (HURRELL, 1999, p. 296).

Com esse intento, foram idealizadas e organizadas reuniões preparatórias a fim de se preparar o ambiente para a redação de um texto consensual na Conferência, entretanto, elas produziram o efeito contrário. Em vez de fortalecerem a universalidade através do amadurecimento da discussão acerca dos direitos humanos, trouxeram à Conferência uma série de discordâncias entre os Estados, o que tornou a redação do documento final muito mais complicada (BOYLE, 1995).

A primeira das três a se realizar foi a Reunião Regional Africana, ocorrida em Tunis, de 2 a 6 de novembro de 1992. Participaram dela 42 Estados e ONGs, e dela emanou a Declaração de Tunis (aprovada consensualmente), além de mais quatorze resoluções. Esta Declaração simultaneamente salientou e defendeu a universalidade dos direitos humanos independentemente dos sistemas políticos, econômicos e culturais dos Estados – o que se coadunava às aspirações e intenções da Conferência – e alertou que a promoção e proteção dos direitos humanos devem levar em conta as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade. Tal paradoxo influenciou e se fez presente também na Conferência e na redação da Declaração de Viena.

A segunda a ocorrer foi a Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha, realizada em San José, na Costa Rica, de 18 a 22 de janeiro de 1993. O destaque da Declaração regional foi a valorização da tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia. Além da defesa dos princípios de direitos humanos, também foi defendida a criação do cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, questão responsável por muitas discordâncias e polêmicas no Plenário e no Comitê de Redação em Viena, conforme será visto na última seção.

A terceira, e mais esperada das três reuniões, ocorreu em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993: a Reunião Regional Asiática. Assim como as outras duas, desta emanou a Declaração de Bangkok. Este documento consagrou ao mesmo tempo a tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia, a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e a evocação da riqueza, da diversidade cultural e das tradições asiáticas. A consideração, na Declaração de Bangkok, das particularidades nacionais e regionais e suas diversas “bagagens” históricas, culturais e religiosas foi responsável por alimentar um dos grandes debates ocorridos na Conferência de Viena: o debate acerca da universalidade dos direitos humanos, o qual será analisado ainda nesta seção com o intuito de demonstrar a hipótese central deste estudo (ALVES, 2000).

Pode-se perceber que as três reuniões, ao darem ênfase aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao direito ao desenvolvimento e às particularidades históricas e culturais de cada região (principalmente a africana e a asiática), acabaram por tornar mais complexa, porém também mais plural, a construção do consenso na Conferência de Viena.

Declaração e Programa de Ação de Viena: breve exposição

Os trabalhos da Conferência foram abertos em 14 de junho de 1993. Todo o desenrolar do evento foi permeado por grandes choques e dissensos. Apesar dessa complexidade ao final do evento – 25 de junho de 1993 – foi aprovada, por consenso, a Declaração e Programa de Ação de Viena.

A Declaração e Programa de Ação de Viena foi dividida em três partes. A primeira delas é o preâmbulo, o qual se caracterizou pela afirmação dos princípios mais gerais do documento e da Conferência. Na seqüência vem o que se pode chamar de declaração em si, ou seja, a parte reservada para a redação das intenções e afirmação dos princípios básicos dos direitos humanos. A terceira parte diz respeito ao Programa de Ação, isto é, às formulações que visavam orientar a prática dos direitos humanos em busca da sua efetividade, fornecendo um guia de ação para implementação dos princípios consagrados pela Declaração.

A Declaração, além da defesa de vários princípios de direitos humanos, atribui legitimidade à preocupação internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos. A presença deste último ponto no documento remete à hipótese aqui defendida. A Conferência, assim como a abrangência e difusão de seu documento final, foram responsáveis por consolidar a posição e a importância internacional do tema dos direitos humanos no pós-Guerra Fria. Não se pretende aqui defender que a Conferência de Viena tenha conseguido universalizar a aceitação ou a efetividade dos direitos humanos, mas sim que ela tenha obtido sucesso quanto a tornar os direitos humanos e seu respectivo regime internacional uma questão ou *issue-area* universal, isto é, discutida por povos, governos e organizações dos mais variados tipos e do mundo todo. Isso se deve também à própria amplitude dos temas que a Conferência se propôs a discutir e que se fazem presentes em seu documento final.

Terminada a Declaração pode-se perceber sua abrangência e complexidade na promoção e proteção dos direitos humanos no mundo todo. Tais características serão transpostas também ao Programa de Ação – dotado de cem artigos. A característica principal deste programa é a formulação de recomendações, fundadas nos princípios consagrados pelo preâmbulo e pela Declaração, no sentido de implementar, efetivar e assegurar, na *prática*, os direitos humanos. Daí decorre a proposição de diversas ações efetivas e mecanismos de implementação dos direitos humanos (ALSTON, 1994).

Tendo exposto a amplitude, a abrangência e a magnitude da Conferência de Viena faz-se impossível discuti-la detalhadamente neste trabalho. Porém, um aspecto merece ser mais bem analisado: o debate acerca da universalidade dos direitos humanos ocorrido no plenário daquele evento.

Polêmica aglutinadora: a universalidade na Conferência de Viena

Diferente do que é usualmente feito, aqui tal questão será analisada não como simplesmente um revés da Conferência em relação aos princípios dos direitos humanos. Pretende-se aqui interpretar como essa pauta foi responsável pelo envolvimento, mesmo que muitas vezes contrário ou contestatório, de uma grande pluralidade de atores no debate internacional sobre direitos humanos, elevando-o, de certa maneira, à posição de *issue-area* universal.

A questão da universalidade foi muito debatida em Viena. Segundo Dornelles, a “Afirmação da universalidade dos direitos humanos [...] foi um dos pontos mais debatidos para a elaboração da Declaração” (DORNELLES, 2004, p. 189). Apesar de já consagrada pela Declaração, ou seja, na primeira parte do documento final, a universalidade foi tema de discussões altamente polarizadas entre as delegações. Segundo Alves,

Com o acirramento das divergências “culturais” que substituíram os enfrentamentos ideológicos da Guerra Fria, a universalidade dos direitos humanos proclamada na Declaração de 1948 voltara a ser seriamente contestada no processo preparatório da Conferência de Viena e continuou a sê-lo no Plenário daquele evento. (ALVES, 2001, p. 13).

A universalidade foi obtida, portanto, em meio a um grande número de discussões polêmicas, permeadas por evidentes choques culturais e de concepções acerca dos direitos humanos. Tal embate dificultou em muito a redação do documento final da Conferência, mormente no que se relaciona com os particularismos e com a soberania. A rápida exposição dessa polêmica servirá não apenas para apresentar os choques de concepção acerca dos direitos humanos e de sua universalidade, mas também para demonstrar como essa discussão aglutinou e envolveu delegações das mais diversas origens culturais, universalizando, de fato, o debate a respeito da temática dos direitos humanos.

A argumentação chinesa, por exemplo, se pautava na pobreza (e em sua solução) e no desenvolvimento sócio-econômico como o grande critério de análise de nível de direitos humanos em um país. Outro ponto conflitante ressaltado pela delegação chinesa se referiu à anterioridade e hierarquia da sociedade e do Estado em relação ao indivíduo (HURRELL, 1999).

Para a delegação portuguesa, defensora da universalidade, os direitos positivados, trazidos pelo Estado, não são os únicos representantes dos direitos humanos. Além disso, tal delegação defendeu a anterioridade do indivíduo frente o Estado, bem

como a compatibilidade entre direitos humanos e diversidade cultural (TRINDADE, 1997).

A delegação de Cingapura também evocou o relativismo nos seus pronunciamentos ao afirmar que os direitos humanos variam de acordo com cada cultura, sendo, na realidade, um produto singularizado de cada experiência histórica. Além disso, ressaltou a contestação que ainda sofrem os direitos e também que as normas internacionais refletem especificamente uma configuração de interesses e poder (BOYLE, 1995).

Em resposta, a delegação da República Dominicana afirmou que era inconcebível que ainda se discutisse a universalidade dos direitos humanos e que fosse necessário explicitar em documento que as particularidades não poderiam ser utilizadas como pretextos para violações de direitos humanos (TRINDADE, 1997).

A delegação iraniana, por sua vez, apesar de defender a universalidade, a ligava ao “Criador”, sendo assim, rejeitavam a preponderância do Ocidente na formulação e imposição de diretrizes para o comportamento da comunidade internacional. A Arábia Saudita, por sua vez, também defendia a universalidade, mas fazia uma ressalva quanto à consideração dos particularismos (BOYLE, 1995).

Essa breve exposição dos debates acerca da universalidade é suficiente para demonstrar, tendo em vista a diversidade e a pluralidade dos participantes envolvidos nesta discussão, a hipótese central deste trabalho. É inegável que os pronunciamentos não foram harmoniosos e consensuais, como pôde ser visto. É inegável também que tal discussão de princípios não estava prevista na idealização da Conferência de Viena e que a sua ocorrência ameaçou um dos pilares dos direitos humanos. Contudo, apesar de se ter em conta tais elementos, este trabalho tenta olhar os pontos positivos de tal acontecimento. O amadurecimento e o aprofundamento dos direitos humanos, enquanto referenciais éticos no plano internacional, dependem do estabelecimento de um diálogo contínuo e aberto à maior variedade possível de participantes e concepções. Somente a manifestação explícita das visões acerca dos direitos humanos, mesmo que contrárias ou críticas a eles, pode fomentar sua discussão no plano internacional.

Pode-se dizer, desta maneira, como demonstrado pelo exemplo acima, que a Conferência de Viena não alcançou o êxito vislumbrado na efetivação universal dos direitos humanos. Todavia, ao ser realizada no pós-Guerra Fria e ao proporcionar um espaço de discussão altamente pluralizado (com participação de delegações dos mais diversos Estados, ONGs e outras organizações da sociedade civil), universalizou definitivamente o debate acerca dos direitos humanos. A partir de então passaram a ser discutidos (mesmo no sentido de contestação) por atores das mais variadas origens

culturais, sociais, políticas e econômicas, contribuindo, assim, para o amadurecimento da temática no cenário internacional⁴.

[...] a idéia de que existem direitos humanos universais, que estabelecem um padrão mínimo de dignidade ao qual todos os indivíduos deveriam ter acesso, [...] parece ganhar cada vez mais espaço no plano internacional como atesta, por exemplo, a adoção pela ONU, por unanimidade, de uma nova Convenção Internacional [Conferência de Viena] na área de direitos humanos, em 1993. (REIS, 2006, p. 25).

Devido a isso, pode-se afirmar que a Conferência de Viena constitui-se em um marco para os direitos humanos, assim como uma das grandes responsáveis pela elevação do *status* do valor direitos humanos enquanto referencial ético e de legitimidade no cenário internacional.

A COMPLEXA RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E SOBERANIA ESTATAL NO SISTEMA INTERNACIONAL

Como visto anteriormente, um dos grandes choques ocorridos em Viena deu-se por conta da questão da universalidade dos direitos humanos. Tratando-se de direitos humanos no plano internacional um outro grande debate localiza-se na condição da soberania estatal. Percebe-se que a questão da universalidade dos direitos humanos é complexa não apenas em sua dimensão cultural e filosófica, mas também em sua dimensão política, tendo em vista o caráter estrutural e histórico da soberania estatal para o sistema internacional vestfaliano. Esta tensão fica evidente nas palavras de Bull: “[...] levado ao seu extremo lógico, a doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de Estados.” (BULL, 2002, p. 152).

A tensão entre Estado e direitos humanos não se faz apenas no enfrentamento entre eles na medida em que o Estado é simultaneamente o grande violador e o grande protetor dos direitos humanos, mas também na concomitante necessidade e insuficiência da presença do Estado (pelo menos até nosso atual momento histórico) para a vigência desses direitos (KRITSCH, 2005).

Gómez identifica, neste mesmo sentido, as contradições fundamentais do regime internacional dos direitos humanos:

⁴ “A existência do regime internacional dos direitos humanos é a demonstração conclusiva da significação e importância alcançadas pela temática dos direitos humanos no mundo contemporâneo. Vista em perspectiva histórica ampla, esta temática nunca havia logrado tanta legitimação discursiva em termos de atores, esferas de ação e valores, nem tanta proteção jurídica em escala nacional, regional e global, como na época atual.” (GÓMEZ, 2006: p. 4).

[...] por um lado, o fato de se sustentar no sistema de Estados-nação soberanos, reconhecendo que os Estados são os agentes indispensáveis da implementação e eficácia dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, uns dos principais responsáveis por suas violações; e, por outro lado, o fato de revelar-se cada vez mais limitado e impotente para regular, responsabilizar e controlar os impactos negativos das complexas e multifacetadas estruturas e relações de poder global que operam por fora, por cima, por baixo e por meio dos Estados, inclusive dos mais fortes. (GÓMEZ, 2006, p. 12).

É pelo alto grau de importância da relação tensa e complexa entre direitos humanos e soberania estatal, que a Conferência de Viena se apresenta como um marco de grande magnitude. Pois, como será visto adiante, ela teve grande influência, por meio da aprovação de pautas altamente polêmicas, no processo de flexibilização da soberania estatal, iniciado no pós-Segunda Guerra e fortemente intensificado no pós-Guerra Fria.

A fim de fundamentar a discussão empírica a ser realizada adiante, nesta segunda seção será discutido como essa tensão entre direitos humanos internacionais e soberania estatal é tratada na literatura de Relações Internacionais. Para tal, serão analisados autores especialistas em direitos humanos do campo de Relações Internacionais a partir da classificação proposta por Koerner.

Debate em direitos humanos internacionais: soberania X ordem global

A complexa e problemática relação entre Estado e direitos humanos reflete a clássica discussão da relação entre Direito e Política. Percebe-se claramente um processo contraditório de avanços e limitações, intensificado no pós-Guerra Fria, entre o ideário dos direitos humanos e o paradigma da soberania estatal, sustentáculo do sistema interestatal vestfaliano.

The two opposite poles of the spectrum are evident. On the one hand, there stands the principle of sovereignty with its many corollaries [...] on the other, the notion that fundamental human rights should be respected. While the first principle is the most obvious expression and ultimate guarantee of a horizontally-organized community of equal and independent states, the second view represents the emergence of values and interests [...] which deeply [cut] across traditional precepts of state sovereignty and non-interference in the internal affairs of other states. (BIANCHI, 1999, p. 260).

Pode-se perceber, de acordo com Koerner, que o debate contemporâneo em torno dos direitos humanos se coloca em dois eixos articulados: o primeiro deles se caracteriza pela tensão entre soberania e ordem global, o outro se atém à relação problemática entre universalismo e relativismo (KOERNER, 2002). Nesta seção,

a análise será focada no primeiro eixo. Este eixo guarda dois pólos teóricos. São eles globalismo e estatalismo⁵ (KOERNER, 2002).

Para os estatistas os Estados são os atores predominantes nas relações internacionais, ou seja, a despeito da existência de valores e normas comuns no cenário internacional, há predominância da ordem política estatal sobre a ordem global. Contudo, os autores desse eixo não são necessariamente céticos aos direitos humanos em si. Eles inclusive consideram legítimas as pretensões de universalidade (ou universalização) dos direitos humanos defendidas pelos globalistas, como será visto adiante. Entretanto, esses autores vêem tais pretensões apenas como parâmetros morais de comportamento no sistema internacional e não como condicionantes efetivos dos Estados nacionais. Segundo Koerner, para os estatistas:

O direito internacional dos direitos humanos teria o mesmo caráter que o direito internacional em geral, ou seja, de *common law*, direito costumeiro, cuja observância pode ser habitual entre os parceiros, mas que não teria caráter mandatório. Os tratados e outros pactos internacionais de caráter mandatório, só criariam obrigações imediatas, ou seja, prestações e contra-prestações de curto prazo e escopo limitado, dada a impossibilidade de seu *enforcement* efetivo pelas instituições multilaterais. Em suma, não haveria propriamente direito internacional, dada a ausência de um ente político global com capacidade militar suficiente para obrigar o cumprimento das normas internacionais pelos recalcitrantes e desobedientes e, pois, dissuadir violações. (KOERNER, 2002, p. 97).

Hurrell, a partir de traços estatistas, alerta para os perigos do *enforcement*, uma vez que ele pode minar a própria idéia de consenso e auto-imposição que fundamenta a regulamentação internacional. Gerando assim, uma desconfiança por parte dos Estados, por receio de intervenção, em se comprometer com qualquer tipo de documento sobre direitos humanos (HURRELL, 1999).

Krasner, um estudioso estatista dos regimes internacionais, considera a soberania estatal como o condicionante determinante na difusão internacional dos direitos humanos. Por isso tende a concentrar sua argumentação na vontade dos Estados e seus governos como condição de sucesso e desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos (KRASNER, 1993).

Porém, não se deve encarar esse eixo do estatismo como homogêneo. Na verdade, há várias nuances entre os autores. Para Hurrell, por exemplo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem sua efetividade ligada diretamente a sua incorporação às legislações nacionais, isto é, as normas internacionais devem ser

⁵ Apesar da clara e reconhecida conexão entre os dois eixos, salientada aqui anteriormente, esta escolha se justifica na fundamentação das hipóteses deste trabalho uma vez que não se parte da idéia da universalização da efetividade dos direitos humanos, mas sim de que a Conferência de Viena elevou os direitos humanos à condição de tema globalmente discutido.

minimamente compatíveis com as normas estatais. A partir desta visão, o Direito Internacional dos Direitos Humanos teria força, mas apenas enquanto fonte do Direito Internacional (HURRELL, 1993). Além disso, para Hurrell, diferindo de Krasner, os pontos fracos do regime internacional dos direitos humanos não decorrem necessariamente da ausência de poder coercitivo, mas do fato das pressões externas também terem alcance limitado (HURRELL, 1999).

Hurrell, a despeito de sua argumentação estatalista, vê a relação entre direitos humanos e soberania estatal também de maneira um tanto diferente da visão de Krasner. Segundo Hurrell, a estrutura da sociedade internacional, isto é, do padrão de relacionamento interestatal, não é plenamente adequada para a promoção dos direitos humanos, pois atribui aos indivíduos e aos atores não-estatais apenas um papel secundário quando comparado ao Estado. Essa marginalização decorre das fundações normativas dessa sociedade, quais sejam, o reconhecimento mútuo da soberania entre os Estados e o princípio da não intervenção. Contudo, segundo o autor, esta estrutura começou a sofrer modificações no pós-Segunda Guerra, mais notadamente no pós-Guerra Fria.

Na verdade, a partir da concepção de regime internacional de Hurrell pode-se apreender simultaneamente sua diferença para Krasner, assim como constatar seu raciocínio estatalista. Isso porque para Hurrell o regime internacional gera uma estabilidade que proporcionaria o hábito de obediência às normas, as quais, com o tempo, adquiririam caráter obrigatório. Assim, as normas dos regimes internacionais, para o autor, desencadeiam processos relativamente autônomos em relação aos interesses imediatos dos Estados. Porém, seriam bastante limitadas as possibilidades de se excederem os limites dos regimes, definidos pelos Estados mais relevantes (HURRELL, 1999).

It is, of course, very clear that governments have sought to preserve their dominant position, to maintain control over the implementation procedures and to restrict the scope for individual action. It is equally clear just how difficult it has been to insulate the system from cross-cutting foreign policy goals and the ability of major powers to exempt themselves from scrutiny. (HURRELL, 1999, p. 283).

Conforme se afirmou anteriormente, a corrente estatalista não nega ou desqualifica a preocupação internacional com os direitos humanos. Porém, diferente do eixo globalista, condiciona a efetividade de arranjos de cooperação à aceitação do Estado. Dessa maneira, para os autores estatalistas, as normas internacionais de direitos humanos só adquiririam força realmente vinculante ao adentrarem a constituição nacional, na forma de direitos fundamentais (KOERNER, 2002). Daí pode-se afirmar que para o estatalismo a interpretação e, mais do que isso, a implementação dos direitos

humanos seriam funções dos sistemas políticos nacionais (e não internacionais ou transnacionais, como quer o globalismo).

Donnelly, autor estatalista estudioso do regime internacional dos direitos humanos, vê como inviável a efetividade a longo prazo dos tratados e pactos de direitos humanos por, segundo ele, não existir uma entidade política global com poder suficiente para obrigar o cumprimento e, assim, constranger e desmotivar as violações. Isto por que, de acordo com o autor, os direitos humanos se caracterizam por serem direitos de caráter moral que tem sua implementação ligada à alçada quase exclusiva dos Estados (DONNELLY, 1999).

Donnelly argumenta, se reportando a um corte estatalista, que a abertura à sociedade internacional está muito mais ligada a valores nacionais (e suas autoimagens) do que ao próprio conteúdo das normas (e práticas) internacionais de direitos humanos. Neste ponto observa-se, diferentemente dos autores globalistas, que para Donnelly a abertura a comprometer e vínculos externos está muito mais condicionada a variáveis internas, qual seja, a permissão do Estado (manifestação de soberania) do que a variáveis externas, como querem os globalistas, sobre as quais os Estados (e suas respectivas soberanias) detêm pouco ou nenhum controle.

The global human rights regime is largely a system of national implementation of international human rights norms. [...] International human rights policies are (at most) one part of national foreign policies, which all states consider to be driven primarily by the pursuit of the *national* interest. Therefore, unless we implausibly assume that international human rights take priority over all other national interests, human rights must sometimes be sacrificed to other interests and values. (DONNELLY, 2000, p. 320-321).

Segundo Donnelly, praticamente todos os Estados no pós-Guerra Fria incluem o respeito aos direitos humanos internacionais como parte da sua autoimagem nacional e como um objetivo de política externa (até pela universalização do debate gerado em Viena), porém poucos fazem esforços no sentido de condicionar outros interesses de política externa em nome dos direitos humanos (DONNELLY, 2000).

Entretanto, segundo o próprio autor, os direitos humanos, ao contrário do que afirmam os realistas, condicionam e têm seu peso enquanto matéria de interesse, a despeito de muitas vezes não serem o interesse prioritário. Ele afirma que o fato de um interesse ser limitado e ter um efeito limitado não o desqualifica enquanto interesse, o qual é levado em conta, ainda que marginalmente, e pode, muitas vezes, influenciar no processo decisório ou na formulação da política externa de um país. Pode-se dizer que para Donnelly, os direitos humanos, apesar de não serem um interesse material (como

segurança ou economia), também se constituem como interesse e, como tal, fazem parte do cálculo na formulação de políticas de um Estado (DONNELLY, 2000).

O argumento central de Donnelly é que a partir do fim da Guerra Fria, os direitos humanos caracterizam-se por um real progresso e um maior impacto, ainda que limitados, nos Estados. Ou seja, ele produz um argumento de fundo estatista (relativizando o alcance efetivo da difusão dos direitos humanos por conta da soberania estatal) que se contrapõe ao realismo (ao considerar os direitos humanos enquanto linguagem e enquanto referencial de legitimidade internacional).

O globalismo, por sua vez, se caracteriza de modo geral pela predominância da ordem global sobre as demais, isto é, suas normas são superiores aos Estados e às normatividades sociais. De acordo com esta concepção, o mundo pós-Segunda Guerra vem caminhando para uma ordem global, ou seja, acredita-se na capacidade de transformação do sistema interestatal por meio do reforço à ordem global (ARCHIBUGGI; HELD; KÖHLER, 1998).

Para essa posição [globalismo], as transformações pelas quais a política internacional tem passado desde o final da Segunda Guerra apontam para a formação de uma verdadeira ordem global. Apesar das variações das formulações e no alcance das reformas que propõem, têm em comum a proposta de reforçar a ordem global, e, para isso, supõem que é possível transformar o sistema interestatal atual, hierárquico, fragmentário, onde parecem prevalecer relações de caráter estratégico entre agentes estatais auto-interessados, numa ordem mais estável e integrada, democratizada e promotora da cooperação, a partir de normas e valores consensuais. Devem ser adotadas reformas políticas que constituam as instituições de um verdadeiro governo global (ou, mais frequentemente, de uma *governança* global), através do fortalecimento e democratização das instituições multilaterais [...]. (KOERNER, 2002, p. 92).

Held propõe uma governança global por meio do fortalecimento e democratização das instituições multilaterais. O autor defende o caráter mandatário do direito internacional dos direitos humanos frente a ação dos Estados. De acordo com o autor, faz-se necessária a construção de uma ordem internacional mais estável, a partir de normas e valores consensuais, dos quais os direitos humanos seriam os principais (HELD, 1995). De acordo com Koerner, para o globalismo “O direito internacional teria adquirido a condição de direito constitucional global, no qual os direitos humanos seriam a carta dos direitos fundamentais, para os direitos estatais, os quais estariam sujeitos à norma de reconhecimento daqueles.” (KOERNER, 2002, p. 93).

Alguns teóricos globalistas, como Held e Archibugi, afirmam que a cidadania nacional irá perder muito do seu valor se ela não se desvincular em alguma medida dos Estados e se articular a instituições políticas supranacionais. A argumentação de Held e

Archibugi é que com o processo de globalização no pós-Guerra Fria políticas e atitudes de um país interferem direta ou indiretamente em cidadãos de outros países, os quais não se pronunciaram acerca dessas decisões. Sendo assim, segundo esses autores, mesmo que a partir de um ponto de vista estatal esta decisão tenha sido tomada democraticamente, de um ponto de vista cosmopolita ela sofre de um déficit democrático. Daí a necessidade de um sistema internacional permeado universalmente pelos direitos humanos, os quais consideram os indivíduos, e não os Estados, como sujeitos primordiais do sistema.

Alguns globalistas, como Archibugi, propõem que o paradigma estatal seja articulado e complementado por estruturas mais flexíveis baseadas nos direitos do cidadão global, livre de restrições territoriais. Segundo Archibugi:

If some global questions are to be handled according to democratic criteria, there must be political representation for citizens in global affairs, independently and autonomously of their political representation in domestic affairs. *The unit should be the individual*, although the mechanisms for participation and representation may vary according to the nature and scope of the issues discussed. (ARCHIBUGI, 1998, p. 212, grifo nosso).

Quando Held fala de um sistema cosmopolita não significa que todas as decisões e iniciativas deverão passar pelo aval do mundo inteiro. Held defende que novas constituições políticas sejam criadas, sejam elas maiores ou menores do que o Estado-nação, dependendo justamente da questão a ser tratada. Na verdade, Held propõe um modelo em que as pessoas poderão gozar do senso de pertencimento em diversas comunidades e exercê-lo a partir de variadas formas de participação política. Nas palavras do autor:

People can enjoy membership in the diverse communities which significantly affect them and, accordingly, access to a variety of forms of political participation. Citizenship would be extended, in principle, to membership in all cross-cutting political communities, from the local to the global. (HELD, 1995, p. 272).

As argumentações cosmopolitas não descartam o Estado-nação e, portanto, a soberania nacional, como esfera legítima. No entanto, defendem que nos casos em que esta esfera não for suficiente para garantir um funcionamento democrático e humano das relações, outras instâncias, autônomas e independentes, devem atuar, legitimadas pelos direitos humanos universais de cidadania global, sem nenhum tipo de constrangimento ou restrição da estrutura estatal.

Linklater explicita sua argumentação globalista (por meio da conciliação entre universalidade e diversidade, princípios sustentadores dos direitos humanos) como uma denúncia aos empecilhos colocados pelo paradigma vestfaliano: “In the

new international environment it is both possible and desirable to realize higher levels of universality and diversity that break with the surplus social constraints of the 'Westphalian era.'" (LINKLATER, 2007, p. 107). Linklater, e de maneira geral o globalismo, vincula diretamente, em sua argumentação, o tema da cidadania cosmopolita à temática da universalização dos direitos humanos e da consecução de uma ordem global mais justa.

Como já dito, os globalistas vêem o Direito Internacional dos Direitos Humanos como mandatário. Por isso, seus argumentos teóricos são construídos no sentido de fortalecer as instituições multilaterais, já que isso reforçaria o referido caráter mandatário.

Tendo em vista esse projeto de fortalecimento das instituições multilaterais e de aprofundamento de consensos valorativos para efetivação dos direitos humanos, o globalismo exalta a realização de conferências globais, tal como foi a Conferência de Viena. Além de exaltarem o processo deliberativo pelo qual passou a Conferência de Viena, os autores globalistas destacam a confecção consensual de planos de ação (BOHMAN; LUTZ-BACHMANN, 1997).

Na verdade, o globalismo realiza um paralelo entre os direitos humanos e os direitos fundamentais nacionais, em que os primeiros representariam os direitos fundamentais do direito constitucional internacional. Seriam os princípios de organização política, das relações entre Estados e seus cidadãos, e dos objetivos a serem buscados pela sociedade internacional bem como pelos Estados.

Enfim, esta breve exposição acerca do debate entre estatelistas e globalistas é suficiente para demonstrar duas coisas. Primeiro, que realmente a tensão entre direitos humanos e soberania estatal é um problema extremamente complexo no campo teórico. Segundo, tendo em vista que tal complexidade teórica se reflete e é reflexo da condição empírica, torna-se compreensível e, ao mesmo tempo, faz-se necessária a análise de alguns pontos em que esta tensão pôde ser observada durante a Conferência de Viena. E é sobre isso que a próxima seção tratará.

AS MANIFESTAÇÕES DA TENSÃO NA CONFERÊNCIA DE VIENA

Após a apresentação da Conferência e das discussões sobre a universalidade, e, principalmente, depois da análise teórica do debate entre estatelistas e globalistas, torna-se evidente que a tensão entre direitos humanos e soberania estatal é estrutural quando se pensa em direitos humanos no sistema internacional. Tendo isso em vista e a fim de demonstrar a hipótese de que a Conferência de Viena foi uma das grandes responsáveis pela intensificação do complexo processo - caracterizado por avanços e

limitações - de flexibilização da soberania estatal iniciado no pós-Segunda Guerra, serão discutidos, nesta seção, alguns pontos polêmicos e específicos do evento concernentes à tensão entre direitos humanos e soberania estatal.

O primeiro ponto que evidencia a tensão entre soberania estatal e direitos humanos na Conferência de Viena refere-se à criação de um *Tribunal Internacional para os Direitos Humanos*. Este ponto, dentre os pontos que aqui serão analisados, é o que mais demonstra a força e a resistência do paradigma da soberania estatal frente os direitos humanos. No entanto, poderá ser visto, ainda que não de maneira imediata, que a Conferência de Viena influenciou, também neste ponto específico, o processo de flexibilização da soberania estatal.

Tal proposta foi timidamente veiculada já na fase preparatória do evento. Apesar do impacto da proposta, ela não foi mais do que citada poucas vezes por algumas delegações, no entanto, encontrou ampla defesa das ONGs e grande veiculação na imprensa. Pode-se perceber, portanto, que não houve grande euforia inicial por parte dos Estados na adesão dessa proposta, haja vista, que um tribunal desse tipo, de caráter supranacional e permanente em âmbito mundial, representaria um grande avanço no regime internacional dos direitos humanos, o que desafiaria mais uma vez as soberanias dos Estados.

Tendo observado isso, o que o Programa de Ação, em seu parágrafo 92, conseguiu foi encorajar o órgão competente da ONU, no caso a Comissão de Direito Internacional, para continuar e prosseguir com seu trabalho sobre um tribunal criminal internacional, já que a referida comissão vinha elaborando um complexo projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade, não necessariamente voltado para os direitos humanos exclusivamente.

Cabe ressaltar, pois aí está o avanço não-imediato promovido por Viena, que logo após a conclusão do código de crimes pela Comissão de Direito Internacional, o Tribunal Penal Internacional (não exclusivo sobre questões de violações de direitos humanos), “[...] instituição extraordinariamente inovadora no sistema das relações internacionais ainda baseado no conceito de soberanias.” (ALVES, 2006, p. 24), foi finalmente aprovado com poucos votos negativos na Conferência de Roma de 1998.

Com isso, pode-se observar a importância da Conferência de Viena não só no sentido do que ela em si consagrou, mas também enquanto levantadora de questões, as quais, apesar das não aprovações imediatas, ainda seriam amadurecidas futuramente. Apesar de não ter sido nem aprovado e tampouco constituído um tribunal internacional de direitos humanos ao término da Conferência, esse estímulo foi vital para o aparecimento do Tribunal Penal Internacional, em 1998.

Outra grande discussão ocorrida no processo preparatório da Conferência e com ampla relação com a tensão entre soberania e direitos humanos se deveu à questão da *participação das ONGs*. As delegações ocidentais eram amplamente favoráveis à presença delas, “Já que a maioria esmagadora das ONGs era de procedência euroamericana – o que não surpreende, na medida em que a própria noção de sociedade civil como espaço social separado do Estado é de origem ocidental.” (ALVES, 2000, p. 8). Por outro lado, as delegações não-ocidentais, juntamente com as do Terceiro Mundo, eram extremamente “desconfiadas” das ONGs, já que esta forma de organização não fazia parte representativamente de suas sociedades naquele momento. Em consequência disso, as viam como instrumento de propagação ideológica das potências ocidentais. Porém, como poderá ser visto logo adiante, ao longo do processo preparatório a participação das ONGs foi acordada e aprovada.

A segunda sessão do processo preparatório contou com a participação de 77 ONGs (com *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social da ONU). Entretanto, deixou pendente para as sessões seguintes a questão da participação das ONGs nas reuniões regionais preparatórias⁶ (TRINDADE, 1993). A terceira sessão recomendou à Assembléia Geral que solicitasse ao Secretário-Geral da ONU que convidasse diferentes categorias de ONGs para as Reuniões Regionais Preparatórias. Ademais, aprovou o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, no qual se autorizou a participação das ONGs como observadoras do evento (ALVES, 2003).

Neste ponto é de se registrar uma mudança qualitativa, ocorrida naquele momento, no alcance internacional do tema dos direitos humanos. A autorização da participação das ONGs, ainda que como observadoras, proporcionou inegavelmente maior diálogo entre os governos e a sociedade civil não apenas durante todo o evento, mas fomentou uma tendência que se perpetuaria em todas as grandes conferências globais da década de noventa (ALVES, 2001).

O Preâmbulo da Declaração e Programa de Ação de Viena foi que consagrou a participação das ONGs e de outros novos atores não-estatais como legítimos no cenário internacional, inclusive estimulando sua ascensão. A Declaração ainda ressalta a defesa da participação e da importância das ONGs, de seus direitos de atuação e do

⁶ Neste aspecto, é importante ressaltar um acontecimento que ilustra a participação das ONGs em Viena. Dias antes da Reunião Asiática intergovernamental, deu-se, também em Bangkok, a Reunião das ONGs de direitos humanos. Esta reunião foi pautada por uma visão diferente quando comparada a sua correspondente interstatual. Isso porque defendeu explicitamente, por exemplo, a proteção à mulher, a democracia participativa e a ratificação universal de tratados de direitos humanos. Essa proximidade entre os princípios defendidos no Ocidente e os defendidos pelas ONGs asiáticas pode ser explicado na medida em que a constituição de uma sociedade civil separada do Estado é tipicamente ocidental (ALVES, 2000). Nas palavras de Trindade: “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.” (TRINDADE, 1993, p. 21).

diálogo com os Estados. O Programa de Ação também afirmou, em relação ao direito ao desenvolvimento, ser vital a cooperação entre governos e ONGs a fim de que esse direito avance, isto é, mais uma vez as ONGs foram reconhecidas e tiveram suas atuações legitimadas pela Conferência de Viena. Pode-se perceber no apoio às ONGs a clara intenção da Conferência de Viena em fomentar um movimento internacional articulado em rede no sentido de relativizar o paradigma da soberania estatal.

A participação das ONGs influenciou em muitas questões discutidas em Viena. Além da questão do Alto Comissariado, a qual será melhor analisada adiante, as ONGs influenciaram consideravelmente na questão da discriminação contra a mulher. O “grupo” das mulheres foi um dos mais defendidos durante o evento e, conseqüentemente, um dos que receberam o maior número de referências no documento final. Isso se deveu à grande articulação promovida pelas ONGs de defesa dos direitos das mulheres, as quais, além de estarem em grande número, pressionaram e direcionaram fortemente as discussões. Nas palavras de Chen: “At the 1993 Vienna Conference on Human Rights, the international women’s movement, brilliantly organized by Charlotte Bunch and her colleagues, forced the official delegates to recognize that women’s rights were human rights” (CHEN, 1996, p. 141).

Dessa maneira, pode-se dizer que, o fim da Guerra Fria, o tema dos direitos humanos e a realização da Conferência de Viena, em 1993, liberaram uma oportunidade – ainda que condicionada pela soberania estatal – para a manifestação articulada de atores que não tinham até então preponderância alguma no sistema internacional, nos quais podemos incluir as ONGs. Esse fenômeno demonstra a hipótese, aqui defendida, de que a Conferência de Viena foi grande colaboradora para o processo de flexibilização (mas não supressão) da soberania estatal no pós-Guerra Fria.

Um dos pontos mais polêmicos, mas também um dos que mais avançaram no processo de flexibilização da soberania estatal, foi a questão da criação do cargo de *Alto Comissário para os Direitos Humanos*. Esse assunto vinha sendo discutido desde a década de setenta dentro da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, mas jamais havia conseguido aprovação. O cargo, segundo Reis, “Foi criado [...] com a finalidade de articular as ações das diversas agências da ONU que lidavam com o tema dos direitos humanos” (REIS, 2004, p. 154).

Esta proposta chegou à Conferência de Viena por meio de uma sugestão da Anistia Internacional, o que demonstra a importância efetiva da participação das ONGs em Viena. Já no processo preparatório a proposta foi encampada por muitas delegações, que viam a necessidade de maior coordenação e contato na matéria de direitos humanos. Por sua vez, a proposta era objetada também por várias outras, pois a viam como uma possibilidade de uma ingerência intrusiva em suas soberanias. Segundo Alves,

Aos adversários da idéia, a figura de um Alto Comissário parecia ser vista como um mecanismo a ser “teleguiado” pelo Ocidente desenvolvido para o controle exclusivo de direitos civis e políticos no Terceiro Mundo, ameaçador às soberanias nacionais, aparentado às sugestões, por eles igualmente rejeitadas, de diplomacia preventiva. (ALVES, 2000, p. 23-24).

A falta de consenso sobre o ponto permaneceu até o final do evento. Não havendo solução, o Plenário se viu obrigado a encaminhar a proposta para a Assembléia Geral colocando-o como prioritário, o que atendeu tanto aos defensores da proposta, quanto a seus opositores, os quais poderiam continuar suas argumentações numa instância maior. Sendo assim, a proposta acabou sendo aprovada por consenso em Nova York, na Assembléia Geral de 1993. Segundo Alves, o consenso foi obtido porque se percebeu, ao longo das negociações, que a criação do cargo não constituiria uma ameaça às soberanias estatais (ALVES, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser visto ao longo das seções, a Conferência de Viena, realizada em 1993, conseguiu, de fato, universalizar o debate sobre direitos humanos. Como ficou evidente com a exposição acerca das discussões sobre a universalidade em Viena, talvez seja um tanto de exagero afirmar que a Conferência conseguiu universalizar os direitos humanos no sistema internacional. Por outro lado, constata-se, por meio da mesma discussão, o êxito da Conferência em universalizar a temática e o debate dos direitos humanos, difundindo-a pelos mais diversos atores – inclusive não-estatais – tornando-a efetivamente uma *issue-area* universal nas relações internacionais pós-Guerra Fria. A universalização do debate passa não apenas pela difusão do tema entre os Estados, mas também pela ascensão e inclusão de novos atores nas discussões internacionais sobre direitos humanos, dentre eles ONGs e indivíduos.

A outra hipótese, articulada à primeira, também se demonstrou ao longo do trabalho, ou seja, a Conferência de Viena, através, principalmente, da universalização do debate, da autorização de participação de atores não-estatais e da legitimação da preocupação internacional, elevou o *status* da temática direitos humanos, os quais, em essência, são subversivos à lógica da soberania. Portanto, ao alcançar tais avanços a Conferência de Viena conseguiu intensificar o processo de flexibilização da soberania estatal iniciado no pós-Segunda Guerra e catalisado com o fim da Guerra Fria.

Por outro lado, como já dito aqui, a Conferência relativizou, mas não suprimiu, de forma alguma, a lógica da soberania estatal existente no sistema internacional. As discussões empíricas aqui tratadas demonstram tal constatação. Mais do que isso, a

discussão teórica entre estatistas e globalistas exposta na segunda seção demonstra não apenas a permanência dessa tensão estrutural como a sua complexidade e atualidade.

Atualmente, até mesmo por obra da própria Conferência de Viena, não apenas a soberania condiciona os direitos humanos, mas também ocorre o movimento inverso. Os direitos humanos, ao se fundamentarem por meio da crença de que todos os indivíduos são iguais, e como tais, possuem igual valor intrínseco, desafiam diretamente o paradigma da soberania estatal.

Atualmente, toda ação interna ou internacional, mesmo contrária aos direitos humanos, deve se justificar perante seus defensores. Isso nos mostra como a introdução dos direitos humanos enquanto referencial ético para as relações internacionais condicionou relativamente a soberania estatal, o que demonstra a magnitude da Conferência de Viena.

É inegável que a década de noventa e mesmo os dias de hoje, apesar dos reveses do 11/09, assistiram a uma flexibilização da soberania pelos chamados temas globais, dentre eles os direitos humanos se afiguram como grandemente responsáveis por este processo. Essa flexibilização, catalisada pela Conferência de Viena, fez com que a legitimidade com a preocupação internacional dos direitos humanos avançasse e que o tema fosse alçado à condição de referencial ético para as relações internacionais contemporâneas. O Estado “necessita” atualmente dos direitos humanos enquanto elemento de legitimidade política ou de moralidade internacional. Isso decorre, como foi ressaltado, da ascensão, sobre a qual a Conferência de Viena teve grande influência, dos direitos humanos enquanto *issue-area* universal.

Com isso, pode-se dizer, portanto, que a Conferência de Viena alcançou um avanço relativo. “Relativo” porque permanecem ainda limitações sistêmicas aos direitos humanos no sistema internacional, sejam elas de ordem cultural, como se vê nas discussões atuais sobre a universalidade, sejam elas de ordem política, como bem demonstra a resistência da soberania estatal vestfaliana ao aprofundamento dos mecanismos de efetividade. Mas “avanço” porque, a despeito desses e outros empecilhos, a Conferência de Viena, ao, simultaneamente, alçar o tema à *issue-area* universal nas relações internacionais e intensificar o processo de flexibilização da soberania estatal, fortaleceu o papel dos direitos humanos enquanto referencial ético e de legitimidade do sistema internacional.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, P.. The UN's human rights record: from San Francisco to Vienna and beyond. *Human Rights Quarterly*, v. 16, n. 2, p. 375-390, 1994.
- ALVES, J. A. L. Direitos humanos, cidadania e globalização. *Lua Nova*, n. 50, p. 185-206, 2000.
- _____. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- _____. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- _____. *A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade*. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lingres_100.html> Acesso em: 21 set. 2006.
- ARCHIBUGGI, D.; HELD, D.; KÖHLER, M. *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*. Nova York: Stanford Press, 1998.
- ARCHIBUGGI, Daniele. Principles of cosmopolitan democracy. In ARCHIBUGGI, D.; HELD, D.; KOHLER, M. (Eds.). *Re-imagining political community*. Cambridge: Polity, 1998. p. 198-228.
- BIANCHI, A. Immunity versus human rights: the Pinochet case. *European Journal of International Law*, v. 10, p. 237-277, 1999.
- BOHMAN, J.; LUTZ-BACHMANN, M. (Ed.). *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*. Massachusetts: MIT Press, 1997.
- BOYLE, K. Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993. *Political Studies*, n. 43, p. 79-95, 1995.
- BULL, H. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2002.
- CHEN, M. A. Engendering World Conferences: the International Women's Movement and the UN. In: GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas G. (Eds.). *NGOs, the UN, and global governance*. Boulder: Lynne Rienner, 1996. p. 139-155.
- DORNELLES, J. R. W. A internacionalização dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 4/5, n. 4/5, 2003/2004.
- DONNELLY, J. The social construction of international human rights. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999. p. 71-102.
- _____. An overview. In: FORSYTHE, D. P. *Human rights and comparative foreign policy*. Tokyo: United Nations University Press, 2000.
- GÓMEZ, J. M. Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial. In: *Radar do Sistema Internacional*, ago. 2006. Disponível em: <http://www.rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>> Acesso em: 24 mar. 2009.
- HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HALLYDAY, F. *Two hours that shook the world: September, 11, 2001, causes & consequences*. London: Saqi Books, 2001.
- HELD, D. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Nova York: Stanford Press, 1995.
- HURRELL, A. International Society and the Study of Regimes: a reflective approach. In: RITTBERGER, V. (Ed.). *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993. p. 49-71.

- HURRELL, A. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. (Eds.). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999. p. 277-302.
- KOERNER, A. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. *Lua Nova*, n. 57, p. 87-111, 2002.
- KRASNER, S. D. Sovereignty, Regimes, and Human Rights. In: RITTBERGER, V. (Ed.). *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993. p. 139-167.
- KRITSCH, R. Direitos humanos universais, estados nacionais e teoria política: algumas questões práticas e conceituais. *Filosofia Unisinos*, n. 6, p. 213-230, 2005.
- LINKLATER, A. *Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity*. New York: Routledge, 2007.
- NESS, P. (Ed.). *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia*. London: Routledge, 1999.
- REIS, R. R. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-163, 2004.
- _____. O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. *Perspectivas*, v. 30, p. 15-32, 2006.
- RIDING, A. A bleak assessment as rights meeting nears. *The New York Times*, New York, 25 abr. 1993. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/04/25/world/a-bleak-assessment-as-rights-meeting-nears.html?pagewanted=print>> Acesso em: 6 jul. 2009.
- SEN, A. *Human rights and asian values: sixteenth Morgenthau memorial lecture*. New York: Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997.
- TRINDADE, A. A. C. O processo preparatório da Conferencia Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 36, n. 1, p. 1-45, 1993.
- _____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997. v. 1.
- YASUAKI, O. *In quest of intercivilizational human rights: "universal" vs. "relative" human rights viewed from an asian perspective*. San Francisco: The Asia Foundation's Center for Asian Pacific Affairs Occasional, 1996.