

**José Blanes Sala**  
**Organizador**

# Relações Internacionais e Direitos humanos

José Blanes Sala (Org.)

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
E  
DIREITOS HUMANOS**



Marília  
2011

**CULTURA  
ACADÊMICA**   
*Editora*

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

*Diretora:*

Profa. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita

*Vice-Diretor:*

Dr. Heraldo Lorena Guida

Copyright© 2011 Conselho Editorial

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

José Blanes Sala

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Mariângela Braga Norte

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ubirajara Rancan de Azevedo Marques

**Capa:** Fotografia da sede do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas em Genebra

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília

R382 Relações internacionais e direitos humanos / José Blanes Sala (Org.).  
São Paulo : Cultura Acadêmica ; Marília : Oficina Universitária, 2011.  
106p. ; 23 cm.

**ISBN 978-85-7983-138-6**

1.Relações internacionais. 2. Direitos humanos. 3.Racismo, discriminação e intolerância. 4. Organização das Nações Unidas (ONU)  
5.Organização dos Estados Americanos (OEA) I. Sala, José Blanes.

CDD 327

## SUMÁRIO

Introdução <i>José Blanes Sala</i> .....	5
Conferência de Viena: um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria <i>Matheus Carvalho Hernandez</i> .....	9
Sobre o anteprojeto de Convenção Interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância <i>Ana Lúcia Gasparoto</i> .....	33
Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos <i>Sérgio Roberto Urbaneja de Brito</i> .....	59
A convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio (1948) <i>Janine Pacheco Souza</i> .....	75
Conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos <i>Hevellyn Menezes Albres</i> .....	91

# Introdução

José Blanes Sala<sup>1</sup>

Há um vínculo estreito entre o corpo jurídico que conforma o conjunto do que se conhece como ‘direitos humanos’ e o panorama das relações internacionais.

Prova disso é, por um lado, que o referido corpo jurídico tem a sua origem intimamente ligada ao fenômeno jus-filosófico, o qual quer ser uma realidade supranacional já desde a famosa Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789.

E por outro lado, que, na verdade, a aplicação eficaz no seio dos Estados do conjunto dos direitos fundamentais, o qual todas as constituições se preocuparam em explicitar desde o século XVIII, só será possível após a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, impulsionada pela Organização das Nações Unidas. Quando, então, se criam mecanismos de proteção internacional, seja mediante a ratificação de tratados, seja mediante a instalação de tribunais de caráter supra-estatal.

Daí o título da presente obra, que constitui o conjunto de debates e estudos realizados por alunos e professores no âmbito do grupo de pesquisa cadastrado no CNPq como ‘Relações Internacionais e Política Exterior do Brasil’, na sua linha específica que leva o nome deste livro.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Direito Internacional pela USP. Professor e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Unesp – Marília.

No 2º Seminário '*Relações Internacionais e Direitos Humanos*', organizado pelo referido grupo de pesquisa no Campus de Marília, o qual teve lugar o dia 17 de junho de 2010, enfatizou-se uma realidade que ainda se encontra em período de gestação no plano jurídico internacional: a questão dos povos indígenas e seus direitos. O fato infelizmente ainda não mereceu um tratado internacional de caráter vinculante para os Estados que o ratifiquem, o qual seria mais do que urgente. Mas, de qualquer forma, já se coloca como um programa bem definido, mediante a Declaração de recente fatura que a ONU promoveu e que foi objeto de debate na nossa atividade.

A presente obra, na verdade, não reúne os debates sobre o tema específico daquele 2º Seminário, mas congrega os trabalhos que alguns participantes do grupo de pesquisa foram desenvolvendo ao longo do ano e tiveram ocasião de apresentar no referido evento. Os seus trabalhos foram objeto de análise por alguns professores que discutiram o seu conteúdo em foro organizado pelo mencionado seminário. O professor Andreas Hofbauer, antropólogo, o professor José Geraldo Bertocini Poker, sociólogo, o professor Marcelo Fernandes de Oliveira, cientista político, e o professor Sérgio Luiz Cruz Aguilar, cultor do direito internacional. As suas observações, advindas das respectivas diversas formações contribuíram poderosamente para melhorar o conteúdo dos textos apresentados, tornando-os assim aptos para a presente publicação.

O primeiro trabalho apresentado neste livro desenvolve a discussão mais ampla sobre a origem internacional das Declarações de Direitos Humanos e a questão da universalidade. O aluno de pós-graduação Matheus de Carvalho Hernandez, apresenta o seu trabalho intitulado: *Conferência de Viena: um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria*.

Nele, ao discorrer sobre os detalhes da Conferência, enfatiza o seu aspecto dialogal, democratizante, no sentido de constituir um verdadeiro espaço de discussão altamente pluralizado, o qual contribui decisivamente para tornar a temática dos direitos humanos globalmente debatida e para colocar em questão a universalidade dos direitos em pauta. Digamos que em Viena a universalidade se dá por partida dupla, tanto no debate, o que é um fato, uma vez que se supera a deficiência do número de países que efetivamente discutiram a Declaração Universal em 1948 no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas, quanto normativamente, uma vez que se coloca em questão, novamente, a característica de universalidade do conjunto de direitos expressos na Declaração Universal. O autor, além disso, vai prolongar a sua análise sobre o fator político, mostrando como a Conferência de Viena, pelas suas especificidades, acaba sendo um fator de flexibilização da soberania estatal, uma vez que se admitem foros de discussão extremamente relevantes para temáticas que eram consideradas intocáveis do ponto de vista estatal, supondo uma ingerência do direito internacional nas questões internas.

Nos dois trabalhos subseqüentes apresentados neste livro desenvolve-se, de forma diferente e complementar em ambos, a questão da aplicação eficaz no âmbito estatal dos direitos humanos, mostrando aspectos do seu processo de internalização dos valores e dos instrumentos jurídicos, principalmente pela absorção dos tratados. De um lado, o artigo de Ana Lúcia Gasparoto, aluna de pós-graduação, intitulado: *Sobre o anteprojeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância*. De outro lado, o trabalho de Sérgio Roberto Urbaneja de Brito, também aluno de pós-graduação, intitulado: *Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos*.

No primeiro texto podemos perceber com clareza a dificuldade que supõe a criação do instrumento jurídico internacional mais adequado, apto a produzir efeitos no campo estatal. Fica patente que a Declaração Universal, que por si só não é vinculante, necessita de outros meios mais eficazes para tornar-se uma realidade no dia a dia dos Estados. No caso em tela, frise-se que já possuímos uma Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e, inclusive, uma Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969. No entanto, a Organização dos Estados Americanos, considerou necessário apresentar uma proposta de nova Convenção Internacional, especificamente, sobre o tema discriminação, tolerância e racismo; certamente, adaptada à realidade regional americana. Isto, na esperança de que haja um maior comprometimento dos Estados com a matéria.

Como reverso da moeda, temos o trabalho apresentado sobre a diplomacia das cidades. Resulta interessante verificar que desde o interior dos Estados há uma preocupação para dar aplicabilidade aos documentos jurídicos internacionais. É o que nos mostra a movimentação internacional protagonizada por diversos municípios de países diferentes no sentido de levar a termo práticas de consolidação da paz e do respeito à dignidade humana. O autor esclarece que o termo 'diplomacia das cidades' é novo e não isento de controvérsias, mas deixa também claro que as cidades fazem parte importante do conjunto de novos atores internacionais que buscam uma aplicação efetiva dos direitos humanos em complementação à ação estatal. No caso, com a implementação de políticas públicas locais.

Nos dois derradeiros capítulos apresentados neste livro está presente a ação institucional que geram os dispositivos de direito internacional dos direitos humanos a fim de proteger os indivíduos. De um lado, temos o excelente trabalho de iniciação científica de Janine Pacheco Souza, intitulado: *A convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio (1948)*. E, de outro lado, temos também o ótimo trabalho de iniciação científica de Hevellyn Menezes Albres, intitulado: *Conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos*.

Ambos os trabalhos se complementam de forma admirável, mostrando a preocupação atual da comunidade internacional para a proteção dos direitos humanos, com a criação de uma estrutura garantista mundial reforçada institucionalmente.

No primeiro texto, se faz inicialmente uma análise conceitual do crime de genocídio, como resultado de uma vontade crescente de evitar uma das formas mais hediondas de desrespeitar a pessoa humana. A seguir, se descreve a criação do tratado internacional que o tipifica e lhe atribui as correspondentes penas, buscando o concurso dos Estados para preveni-lo e reprimi-lo. No entanto, fica claro, que é somente a partir da criação do Tribunal Penal Internacional -uma institucionalização supra-estatal, portanto- que vai ser possível garantir a efetiva proteção do ser humano.

Já no segundo texto, mostra-se o esforço da Organização das Nações Unidas por melhorar o seu próprio sistema de proteção dos direitos humanos; o qual vinha se mostrando frágil e precário ao longo dos anos, devido ao desrespeito sistemático da maioria dos Estados Membros em acatar as recomendações e decisões emanadas do Conselho Econômico Social, com base nas propostas da aguerrida –mas muito mal articulada- Comissão de Direitos Humanos. Em março de 2006 foi criado o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU) a fim de substituí-la. Esse foi o primeiro órgão responsável pelos direitos humanos na ONU com o status de Conselho, diretamente ligado à Assembléia Geral. É evidente o avanço institucional; mas o artigo mostra as resistências daquele que hoje consideramos o Estado hegemônico por antonomásia e, inclusive, por paradoxal que possa parecer, o principal responsável pelo orçamento e a manutenção estrutural da própria ONU.

É assim que vão se escrevendo as vacilantes linhas da recente história da proteção dos direitos humanos no campo das relações internacionais. Apesar de tudo, estamos convencidos de que este binômio que dá o título ao livro que o leitor tem entre as suas mãos -Relações Internacionais e Direitos Humanos- há de produzir uma história fecunda de bons resultados graças ao seu convívio duradouro. Já não se podem conceber mais os direitos humanos fora do contexto das relações internacionais. Seja pela universalidade de conteúdos, seja pelo compromisso dos Estados democráticos, seja pelo sistema institucionalizado de proteção internacional que foi sendo criado ao longo do século XX e no início deste XXI.

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

Matheus de Carvalho Hernandez<sup>1</sup>

### 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

<sup>1</sup> 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 estatalistas. 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 Cíveis 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 particularista<sup>3</sup> (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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> “[...] 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 “Afirmção 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 internacional<sup>4</sup>.

[...] 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:

<sup>4</sup> “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 estatalismo<sup>5</sup> (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

<sup>5</sup> 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 estatalista (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 mandatório 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 preparatórias<sup>6</sup> (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

<sup>6</sup> 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 intergovernamental. 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 estatelistas 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](http://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.

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)

## Sobre o anteprojeto de Convenção Interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância

Ana Lúcia Gasparoto<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Ao procurar em renomados dicionários uma definição de raça, constata-se que existem diversas definições para tal verbete. Todavia, devido à existência de apenas uma raça, a raça humana, parece mais prudente que se refira apenas às etnias.

Guimarães (2002, p. 40) aponta a definição de raça como um ‘conceito biológico’ “[...] escondia tanto o caráter racista das distinções de cor, quanto seu caráter construído, social e cultural”. E afirma que “se a noção de ‘raça’ se referia a diferenças biológicas, hereditárias e precisas, então, a ‘cor’ não podia ser considerada uma noção racista, posto que não teria uma remissão hereditária única e inconfundível, mas seria apenas um fato concreto e objetivo. Poder-se-ia assim, rejeitar a noção biológica de ‘raça’, e ainda reconhecerem-se diferenças objetivas de ‘cor’”.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela UEL, mestre em Direito pela UNIVEM e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp - campus de Marília.

O autor comenta que, no pós-guerra, torna-se tendência mundial a luta anti-racista, com o intuito primordial de “demonstrar o caráter não-científico e mitológico da noção de ‘raça’, e denunciar as conseqüências inumanas e bárbaras do racismo.

Mbaya (1997) explica que “com a criação das Nações Unidas e a adoção dos princípios da Carta da ONU, além da Declaração Universal dos Direitos do Homem, entre outros instrumentos internacionais, finalmente foi abandonada, ao menos teoricamente, a idéia da exclusividade dos direitos humanos. Vivemos, desde 1945, um período de reconhecimento da sua universalidade e *inclusividade*, sendo, também, um período de reivindicações dos povos no sentido de exercerem o direito à autodeterminação como um direito dos povos e do homem. É o momento da democratização, da descolonização, da emancipação, da luta contra o racismo e todas as formas de discriminação racial. O direito à existência, à vida, à integridade física e moral da pessoa e à não-discriminação, em particular a racial, são normas imperativas da comunidade internacional ou da natureza do *ius cogens*”.

Pode-se afirmar que, ao final da 2ª Guerra Mundial, surge, além da Organização das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, bem como suas declarações em defesa dos direitos humanos, a luta contra o racismo em escala mundial.

Quando falamos em racismo, devemos nos lembrar que essa prática, além de humilhar sua vítima, atenta contra a dignidade humana, princípio altamente difundido nos mais diversos documentos internacionais que tratam da proteção dos direitos humanos, como bem coloca Soares (2004, p. 1):

É evidente que, no interior de determinada cultura, podemos saber, diante de um fato concreto, se aquilo atinge a nossa dignidade, ou a dignidade de alguém. Todas as atitudes marcadas pelo preconceito, pelo racismo, pela exploração do forte sobre o fraco, atentam contra a dignidade da pessoa e nós assim sentimos; se algo humilha uma pessoa, a humilhação pode não atingir a integridade física, mas atinge sua dignidade espiritual como pessoa.

Lafer (2005, p. 60) observa que uma visão racista do mundo leva a condutas de agressividade, sendo tais condutas caracterizadas pela discriminação, ou “pelo não-reconhecimento aos ‘outros’ dos mesmos direitos e garantias”, e que, nesses casos “os princípios gerais de igualdade e de não-discriminação – que têm destinatários genéricos – e o processo de especificação – que cuida do ser humano em situação – que, em conjunto tutelam os direitos humanos, no Brasil e no mundo, são assim diretamente afetados”.

Piovesan (1998) comenta que há “um consenso na comunidade internacional acerca da urgência de se eliminar o racismo e, ao mesmo tempo, promover a igualdade material e substantiva”, sendo que, nas palavras da autora, “este consenso mundial transcende a complexa diversidade cultural dos povos, que passam a compartilhar da mesma gramática, quando o tema é a discriminação racial”.

Em outro texto (PIOVESAN, 2005., p. 10), a mesma autora afirma que, sendo os direitos humanos não um dado, mas “um construído”, enfatiza-se que a violação desses direitos também o é. Ou seja, as violações, as exclusões, as discriminações, as intolerâncias, os racismos, as injustiças raciais são um construído histórico a ser urgentemente desconstruído, sendo emergencial a adoção de medidas eficazes para romper com o legado de exclusão étnico-racial. “Há que se enfrentar essas amarras, mutiladoras do protagonismo, da cidadania e da dignidade da população afro-descendente”.

Atenta à urgência de modificação desta realidade na região, a Organização dos Estados Americanos trabalha, desde a metade da década de 2000, um projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância.

## **ANTEPROJETO DE CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO E TODA FORMA DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA**

### **1. A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS**

Na 9ª Conferência Internacional dos Estados Americanos (ou Conferência de Ministros das Relações Exteriores), realizada em 30 de abril de 1948, na cidade de Bogotá, foi assinada a Carta da Organização dos Estados Americanos, em vigor desde 13 de dezembro de 1951.

A finalidade da OEA é coligar os países do continente americano visando o fortalecimento da cooperação e o desenvolvimento de interesses comuns entre seus Estados-membros.

É uma organização que tem como princípio básico a democracia, e, assim sendo, destina suas ações ao incentivo da paz e da segurança e ao fortalecimento dos direitos humanos, entre outros.

No preâmbulo da Carta da OEA, percebemos que esta organização visa estabelecer que o “verdadeiro sentido da solidariedade e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem” (RAMOS, 2001, p. 63).

Todavia, a Carta da OEA continha poucas disposições relativas aos direitos humanos e a redação era generalizada.<sup>2</sup> Ao tratar dos direitos fundamentais da pessoa humana, a Carta da OEA não definiu quais seriam estes direitos, tampouco estabeleceu um mecanismo de promoção ou de proteção de tais direitos (BUERGHENTAL; NORRIS; SHELTON, 1990, p. 34).

A OEA é composta de Assembléia Geral, que se reúne anualmente com a finalidade de deliberar sobre as questões que lhe são submetidas pelos Estados-membros, e para definir suas diretrizes e linhas de ação em seus diferentes campos de atuação (segurança, prevenção do meio ambiente, construção da paz, fortalecimento da democracia etc).

Também possui um Conselho Permanente (que atua como Comissão Preparatória da Assembléia-Geral), Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (foro para o diálogo interamericano), Comissão Jurídica Interamericana (corpo consultivo da OEA em assuntos jurídicos), Corte Interamericana de Direitos Humanos (instituição judicial autônoma, interpreta e aplica a Convenção Americana de Direitos Humanos), Comissão de Segurança Hemisférica (promove debates sobre a segurança no Hemisfério), Secretaria Geral, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, estudada no capítulo III, entre outros (A OEA ..., 2004).

A Carta da OEA foi reformada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967<sup>3</sup>, pelo Protocolo de Cartagena das Índias de 1985<sup>4</sup>, pelo Protocolo de Washington de 1992<sup>5</sup>, e pelo Protocolo de Manágua de 1993<sup>6</sup> (CARTA da OEA, 2005).

O objetivo da Carta é conseguir uma ordem de paz e justiça, e um dos princípios proclamados pelos Estados Americanos diz: respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, sem distinção de raça, sexo, credo e nacionalidade (CARTA da OEA,

<sup>2</sup> Como no caso do artigo 5º, j, cujo texto se mantém na Carta da OEA reformada da OEA, no artigo 3º, l. O texto diz que os Estados Americanos reafirmam e proclamam como um dos princípios da Organização dos Estados Americanos “os direitos fundamentais sem distinção de raça, credo, sexo ou nacionalidade”.

<sup>3</sup> Esta reforma teve como objetivo atender à preocupação dos Estados-membros em criar mecanismos que considerassem de maneira prioritária os temas de natureza econômica, social e cultural.

<sup>4</sup> Esta reforma introduziu os temas da promoção e consolidação da democracia, respeitado o princípio da não-intervenção, como novos objetivos da Organização dos Estados Americanos.

<sup>5</sup> Esta reforma incorporou o mecanismo político de suspensão de Estados onde houvesse ocorrido quebra da ordem democrática. No campo sócio-econômico, definiu a pobreza crítica como obstáculo à democracia, ressaltando, assim, a necessidade de combatê-la. Esse Protocolo entrou em vigor apenas em 1997, pois nesta data atingiu o número de ratificações necessárias.

<sup>6</sup> Este Protocolo definiu melhor a cooperação mútua dos países membros da OEA, dando a esta cooperação um caráter integral. Nesse contexto, foi criado o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI), que atua em diversos campos, sendo eles: educação, desenvolvimento social e geração de emprego produtivo, diversificação e integração econômicas, abertura comercial e acesso a mercados, fortalecimento das instituições democráticas, desenvolvimento científico e intercâmbio e transferência de tecnologia, desenvolvimento sustentável e meio ambiente, desenvolvimento sustentável do turismo, e cultura.

Capítulo II, artigo 3, l), o que demonstra a preocupação dos Estados americanos com a proteção dos direitos humanos<sup>7</sup>.

Dentre seus propósitos, importa ressaltar o de erradicação da pobreza crítica (CARTA da OEA, Capítulo I, artigo 2, g), tido pelo documento como fator que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do continente americano, embasado por um de seus princípios, o de que “a eliminação da pobreza crítica é parte essencial da promoção e da consolidação da democracia representativa e constitui responsabilidade comum e compartilhada dos estados americanos”<sup>8</sup>.

## **2. PROJETO DE CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO E TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA.**

Por se tratar de um anteprojeto de Convenção, vamos tratar o documento tal como está publicado oficialmente, sem as alterações que certamente ocorrerão até a finalização da Convenção.

Logo no início do documento, no artigo 1, houve a preocupação em definir o que a Organização entenderá como racismo, discriminação, medidas de proteção, intolerância e meios de vida.

O racismo é definido pela OEA (em anexo) como

a prática fundada, direta ou indiretamente, na teoria segundo a qual existiria um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genéticas e alguns traços intelectuais, de personalidade ou de natureza cultural de indivíduos ou grupos. Ao conceito de racismo costuma estar associada a noção de que determinadas raças são inerentemente superiores a outras. Tal distorção busca justificar atitudes de discriminação, intolerância e, por vezes, perseguição contra pessoas ou grupos que se considerem inferiores.

Apesar de equivoco o termo, a Convenção usará a linguagem usual e falará de ‘racismo’, ainda que tenha definido exatamente o que significa o termo para fins jurídicos (tratando como se existissem características genéticas que determinassem intelectualidade, etc.).

Ao tratar de discriminação, bem como de suas formas – direta e indireta – a Organização coloca que discriminação significa “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião,

<sup>7</sup> Existe no continente americano um problema relativo às normas que tratam dos direitos humanos, pois estas não têm eficácia no âmbito interno dos países americanos. Essa questão será estudada em outra oportunidade, com a amplitude que requer o problema.

<sup>8</sup> CARTA da Organização dos Estados Americanos, Capítulo II, artigo 3, f.

opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública e privada”.

O presente documento tenta abarcar todas as formas de discriminação presentes no continente americano, para, assim, adotar medidas de proteção às vítimas da prática discriminatória.

Ao mesmo tempo em que define discriminação, a OEA busca explicitar que ações adotadas por qualquer Estado-parte objetivando unicamente “promover a integração social e o adequado progresso e desenvolvimento de pessoas e grupos que necessitem de proteção”, não será considerada discriminação.

Posteriormente, o texto coloca o que são entendidos como atos e manifestações de racismo, discriminação e intolerância.

Em seu terceiro capítulo, o projeto de Convenção determina quais são os direitos protegidos pelo documento, tais como direito à vida, direito ao respeito e à proteção da honra e da dignidade inerente à sua pessoa, direito à reparação e à justa e adequada indenização por atos de racismo, discriminação e intolerância, direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso público, tais como meios de transporte, hotéis, restaurantes, bares, cafés, estabelecimentos esportivos, casas de diversões ou espetáculos, clubes sociais abertos ao público e parques, direito de casar-se, escolher o cônjuge e à convivência familiar ou social, direito à educação, orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade e da dignidade humana e para o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pela não-discriminação, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz; direito aos benefícios da cultura, entre outros.

O Capítulo 4 do anteprojeto da Convenção estabelece quais são os deveres dos Estados que ratificarem a futura Convenção, sendo eles abster-se de realizar ações que se destinem, de qualquer forma, direta ou indiretamente, a criar situações de discriminação; adotar medidas ou políticas públicas de ação afirmativa concebidas com vistas ao combate a todas as formas de discriminação, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais ou atividades da vida social como, *inter alia*, a educação, o emprego, a saúde, a justiça, a cultura, o esporte e o lazer, entre outros.

Houve uma preocupação em determinar que o Estado promova o cumprimento do documento, através de ações afirmativas, ou reprimindo pessoas que tomem atitudes contrárias ao que o texto defende.

No tocante aos mecanismos de proteção, a Organização dos Estados Americanos coloca a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos para verificar o cumprimento do disposto no documento.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos representa todos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos; sua sede situa-se em Washington, D.C., mas pode transladar-se e reunir-se em qualquer outro Estado americano (ESTATUTO ..., 1979, arts. 02, 16).

Esta Comissão iniciou suas atividades em 1960, sendo órgão autônomo da OEA, e o primeiro órgão efetivamente encarregado de verificar a violação dos direitos humanos no continente americano. Este órgão aceita petições de pessoas, grupos de pessoas, entidades não-governamentais, e outros Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.

Atualmente, a Comissão Interamericana também tem como funções promover a observância e a defesa dos direitos humanos, formular recomendações aos governos dos Estados-membros da Convenção Americana, solicitar a estes governos que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos, entre outras. Com a entrada em vigor da Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância, seu cumprimento por parte dos Estados-parte também será observado pela Comissão.

Para que um país seja observado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere aos direitos estabelecidos na Convenção Americana, é necessário que esse país ratifique esta convenção. Por outro lado, a Comissão Interamericana só encaminha um caso de violação à Corte Interamericana se o país violador for membro da Convenção e reconhecer a competência deste tribunal.

A Comissão Interamericana também observa a ocorrência de violações dos direitos humanos nos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos e que não ratificaram a Convenção Americana, mas apenas nos casos referentes à violação do disposto na Carta da Organização dos Estados Americanos e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

Sediada em San Jose, Costa Rica, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição autônoma, com função jurisdicional e consultiva.

No tocante à função jurisdicional da Corte Interamericana, somente os Estados que reconheceram a competência deste Tribunal e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos podem submeter à sua decisão um caso referente à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos – desde que esgotados os recursos internos do Estado acusado de violação, e os procedimentos da Comissão Interamericana. Assim que entrar em vigor a Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância, casos referentes à interpretação ou aplicação desta convenção também serão de competência deste Tribunal.

Quanto à função consultiva, qualquer Estado membro da Organização dos Estados Americanos, desde que reconheça a competência deste Tribunal, pode consultar a Corte Interamericana sobre a interpretação da Convenção Americana ou de qualquer outro tratado relativo à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos (CONVENÇÃO..., 2008, art. 63).

Se a Corte Interamericana estiver conhecendo um caso, e este for de extrema urgência e gravidade, ou para evitar danos irreparáveis à pessoa, esta Corte poderá, *ex officio*, tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. No tocante a essas medidas, se o caso ainda não estiver submetido ao seu conhecimento, este Tribunal poderá atuar a pedido da Comissão Interamericana, ou de qualquer Estado-parte (REGULAMENTO..., art. 25.1; CONVENÇÃO..., art. 63.2).

Com o intuito de examinar os progressos realizados no cumprimento das obrigações constantes na Convenção, são funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

- examinar Informes Periódicos, que deverão ser enviados pelos Estados-parte da Convenção, que deverá conter as medidas que tenham adotado para assegurar o devido respeito dos direitos consagrados e o cumprimento das obrigações assumidas. Em particular, os Estados-Partes se comprometem a informar à Comissão acerca das medidas legislativas, judiciais, administrativas e de outra ordem que tenham adotados na aplicação da presente Convenção a fim de prevenir, erradicar e sancionar a discriminação racial e outras formas de discriminação e intolerância, para assistir à pessoa afetada pela discriminação, assim como sobre as dificuldades na aplicação das mesmas e os fatores que contribuam para a discriminação racial e outras formas de discriminação e intolerância;
- elaborar um informe que incluirá informação sobre as medidas que o Estado-parte tenha adotado na aplicação desta Convenção, os progressos que tenha realizado para a eliminação de todas as formas de discriminação, as circunstâncias ou dificuldades que tenha enfrentado para a implementação da Convenção, assim como as

conclusões, observações e recomendações da Comissão para o cumprimento da mesma;

- transmitir seus informes e os comentários gerais que julgue oportunos aos Estados-partes. A Comissão também os transmitirá à Assembléia Geral e aos organismos especializados interamericanos.

As demais funções da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos dispostas no documento são similares às explicitadas acima, quando estas foram explicadas suas respectivas funções e competências.

## CONCLUSÃO

Apesar de o presente trabalho tratar apenas de uma raça, a raça humana, optou-se por usar o termo raça, para nos adequarmos à definição de racismo dada pela (futura) Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância.

Esta Convenção pode ser vista como uma tentativa, em âmbito regional, de reprimir práticas racistas e discriminatórias no continente americano.

O disposto na Convenção Interamericana contra o Racismo e toda forma de Discriminação e Intolerância receberá o mesmo tratamento dado à Convenção Americana de Direitos Humanos.

O Estado-parte na Convenção – que reconhecer a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos – e descumprir a nova Convenção, será submetido à observação e recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, não fazendo o que for recomendado pela Comissão, será submetido à jurisdição da Corte Interamericana, o que significa que será processado por um tribunal, e poderá ser penalizado.

Isso pode ser uma forma de avanço na busca da eliminação de toda forma de discriminação e práticas racistas, pois, dentre as formas de condenação, podem constar multa em dinheiro para a vítima – com valor a ser fixado pelo tribunal – modificação da lei interna para que, caso a prática se repita no âmbito interno do Estado, a punição deverá ser mais severa, dentre outras, como forma de inibição do racismo.

Ainda que a Corte Interamericana de Direitos Humanos já tenha condenado alguns Estados do continente por práticas racistas, por se tratarem de clara violação dos direitos humanos, estas condenações eram feitas observando-se o disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos, e não observando uma Convenção que

trata especificamente de práticas de racismo e discriminação, como a Convenção objeto de trabalho da Organização dos Estados Americanos.

Todavia, consta no anteprojeto da Convenção que esta entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data de depósito do segundo instrumento de ratificação, o que significa que, se apenas dois Estados ratificarem a Convenção, após trinta dias esta entra em vigor. Há uma possibilidade de a Convenção vigorar com um número pequeno de Estados-parte. Obviamente, espera-se que isso não ocorra, mas para isso será necessário que haja uma real conscientização de que todos são, de fato, iguais.

## REFERÊNCIAS

A OEA e o Sistema Interamericano: uma visão compartilhada para as Américas. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 09 dez. 2004.

ANTEPROJETO de Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

BUERGENTHAL, T.; NORRIS, R. E.; SHELTON, D. *La proteccion de los derechos humanos en las Americas*. Instituto Interamericano de Direitos Humanos. 2. ed. rev. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1990, 724 p.

CARTA da Organização dos Estados Americanos. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 15 abr. 2005.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

ESTATUTO da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Anais eletrônicos...* 1979. Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 5 maio 2004.

GUIMARÃES, A. S. A. Racismo e anti-racismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Definindo o racismo*. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 37-68.

LAFER, C. *A internacionalização dos Direitos Humanos: constituição, racismo e relações internacionais*. Barueri: Editora Manole, 2005. 135 p.

MBAYA, E. R. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. Dossiê Direitos Humanos. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/ago. 1997.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Temas em destaque: políticas inclusivas e compensatórias. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, jan./abr., 2005.

\_\_\_\_\_; GUIMARÃES, L. C. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. In: \_\_\_\_\_. *Direitos humanos: construção da Liberdade e da Igualdade*, 1998.

RAMOS, A. C. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, 573 p.

REGULAMENTO da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

SOARES, Maria Victória Benevides. Cidadania e direitos humanos. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <[http://programamapa.com.br/livrodoprofessor/cidadania\\_e\\_direitos\\_humanos.pdf](http://programamapa.com.br/livrodoprofessor/cidadania_e_direitos_humanos.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2009.

## ANEXO

**CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA/  
SER.G CP/CAJP-2357/06 18 ABRIL 2006)**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS (original: português)**

### **ANTEPROJETO DE CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO E TODA FORMA DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA**

#### **OS ESTADOS-PARTES NESTA CONVENÇÃO,**

CONSIDERANDO que a dignidade inerente a toda pessoa humana e a igualdade entre todos os seres humanos são princípios básicos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;

REAFIRMANDO o compromisso determinado dos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos com a erradicação total e incondicional do racismo e de toda forma de discriminação e intolerância, e a convicção de que tais atitudes discriminatórias representam a negação de valores universais como os direitos inalienáveis e invioláveis da pessoa humana e dos propósitos e princípios previstos na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Carta Democrática das Américas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e na Declaração Universal sobre o Genoma Humano e Direitos Humanos;

RECONHECENDO a obrigação de adotar ações no âmbito nacional e regional para promover e encorajar o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos os indivíduos e grupos submetidos à sua jurisdição, sem distinção alguma por motivo de raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social;

CONVENCIDOS de que os princípios da igualdade e da não-discriminação entre os seres humanos são conceitos democráticos dinâmicos que propiciam a promoção da igualdade jurídica efetiva e pressupõem o dever do Estado de adotar medidas especiais em favor dos direitos de indivíduos ou grupos discriminados, em quaisquer campos da atividade humana, seja privado ou público, a fim de promover condições equitativas de igualdade de oportunidade e combater a discriminação em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais;

CONSCIENTES de que o fenômeno do racismo exibe uma capacidade dinâmica de renovação, o que lhe permite assumir novas formas de difusão e expressão política, social, cultural e lingüística;

TENDO EM CONTA de que as vítimas de racismo, discriminação e intolerância nas Américas são, inter alia, os afrodescendentes, os povos indígenas, os migrantes, refugiados e deslocados, e seus familiares, além de outros grupos ou minorias raciais, étnicas, sexuais, culturais, religiosas e lingüísticas afetados por tais manifestações;

CONVENCIDOS de que certas pessoas e grupos podem vivenciar formas múltiplas ou agravadas de racismo, discriminação e intolerância motivadas por uma combinação de fatores como raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social;

CONSTERNADOS pelo aumento geral em diversas partes do mundo dos casos de intolerância e violência motivados por anti-semitismo, cristianofobia e islamofobia, assim como contra membros de outras comunidades religiosas, incluídas as de matriz africana;

RECONHECENDO que a coexistência pacífica entre as religiões em sociedades pluralistas e Estados democráticos fundamenta-se no respeito à igualdade e à não-discriminação entre as religiões e na clara separação entre as Leis do Estado e os preceitos religiosos;

LEVANDO EM CONTA que uma sociedade pluralista e democrática deve respeitar a identidade étnica, cultural, lingüística e religiosa de toda pessoa que pertença a uma minoria, além de criar condições apropriadas que lhe permitam expressar, preservar e desenvolver sua identidade;

CONSIDERANDO que a experiência individual e coletiva da discriminação deve ser levada em conta, a fim de combater a exclusão e a marginalização de minorias raciais, étnicas, culturais, lingüísticas e religiosas e proteger o projeto de vida dos indivíduos em geral e dessas comunidades;

ALARMADOS com o crescimento dos crimes de ódio cometidos por motivos de raça, cor, etnia, sexo, religião, orientação sexual, deficiência e outras condições sociais;

ENFATIZANDO o fundamental papel da educação na promoção do respeito aos direitos humanos, da igualdade, da não-discriminação e da tolerância; e

TENDO EM MENTE que, embora o combate ao racismo e à discriminação racial tenha sido priorizado em instrumento internacional anterior, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Toda Forma de Discriminação Racial, de 1965, é essencial que os direitos nela consagrados sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos, a fim de consolidar nas Américas, com base no respeito integral aos direitos dos seres humanos, o conteúdo democrático dos princípios da igualdade jurídica e da não-discriminação,

CONVIERAM no seguinte:

## CAPÍTULO I

### Definição e Âmbito de Aplicação

Artigo 1 - Para os efeitos desta Convenção, entende-se por:

#### 1 Racismo

O termo “racismo” deve ser entendido no contexto da prática fundada, direta ou indiretamente, na teoria segundo a qual existiria um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genéticas e alguns traços intelectuais, de personalidade ou de natureza cultural de indivíduos ou grupos. Ao conceito de racismo costuma estar associada a noção de que determinadas raças são inerentemente superiores a outras. Tal distorção busca justificar atitudes de discriminação, intolerância e, por vezes, perseguição contra pessoas ou grupos que se considerem inferiores.

#### 2 Discriminação

- a. O termo “discriminação” significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento,

condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública e privada.

- b. Não constituem discriminação as medidas ou políticas de diferenciação ou preferência adotada pelo Estado-parte com o único objetivo de promover a integração social e o adequado progresso e desenvolvimento de pessoas e grupos que necessitem de proteção que possa ser necessária, a fim de garantir-lhes, em condições de igualdade, o gozo ou o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, contanto que tais medidas ou políticas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos e que não prossigam após terem sido alcançados seus objetivos. Em circunstâncias específicas, tais medidas ou políticas são não apenas permissíveis, mas indispensáveis e obrigatórias para garantir o direito à igualdade perante a Lei e a proteção contra a discriminação.

### **3 Discriminação Direta e Indireta**

- a. Discriminação direta ocorre em todos os casos de tratamento diferenciado, em qualquer domínio da vida pública ou privada, baseado em fatores como raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social que não tenha objetivo ou justificativa razoável. O tratamento diferenciado carece de objetivo ou justificativa razoável caso não vise a um fim legítimo ou caso não exista vínculo razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo almejado.
- b. Discriminação indireta ocorre sempre que, em qualquer domínio da vida pública ou privada, um fator aparentemente neutro, como uma provisão, critério ou prática, não pode ser facilmente preenchido ou cumprido por pessoas pertencentes a um grupo específico definido com base em elementos como raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social, a menos que tal fator tenha um objetivo ou justificativa razoável. Neste caso, a mesma ressalva que consta da definição anterior sobre a proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo almejado aplica-se ao conceito de discriminação indireta.

### **4 Medidas Especiais de Proteção**

Entende-se como medida especial de proteção discriminação positiva toda e qualquer medida ou política especial de ação afirmativa tomada pelo Estado ou por particulares em favor dos direitos de indivíduos ou grupos discriminados, em quaisquer campos da atividade humana, seja privado ou público, a fim de promover condições equitativas de igualdade de oportunidade e combater a discriminação em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais. Tais medidas ou políticas especiais de ação afirmativa não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o objeto e o escopo desta Convenção.

### **5 Intolerância**

Atos ou manifestações de intolerância são todos os que se expressam pelo desrespeito, repúdio e desprezo à dignidade dos seres humanos, assim como à riqueza e à diversidade das culturas do mundo, e aos modos de expressão das qualidades dos seres humanos.

## 6 Projeto de Vida

O sentido da expressão “projeto de vida” acha-se associado ao conceito de realização pessoal e às opções de que dispõe o ser humano para conduzir sua vida e alcançar o destino a que se propõe. Os seres humanos não gozam de plena liberdade se, em função de tratamento discriminatório, carecem de condições igualitárias para encaminhar sua existência. Para os efeitos desta Convenção, a restrição ou a anulação do projeto de vida de vítimas de racismo, discriminação e intolerância implica a redução objetiva de suas liberdades fundamentais, a perda de um valor existencial inerente à sua dignidade e a violação de seus direitos humanos.

## CAPÍTULO II

### Atos e Manifestações de Racismo, Discriminação e Intolerância

#### Artigo 2

Para os efeitos desta Convenção, à luz das definições contidas no parágrafo anterior, devem ser consideradas discriminatórias e proibidas pelo Estado, *inter alia*, as seguintes medidas ou práticas:

- i a difusão de idéias fundamentadas na superioridade ou ódio por motivo de raça, cor, etnia, sexo, idioma, religião ou outra condição social, assim como quaisquer incitamentos à discriminação, à intolerância, a atos de violência ou provocação destes atos, dirigidos contra pessoas ou grupos em função de sua raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social;
- ii a assistência, privada ou pública, prestada a atividades racistas e discriminatórias, incluindo seu financiamento;
- iii atividades de propaganda organizada e qualquer outro tipo de atividade de propaganda que incitem à discriminação e à intolerância e a encorajem;
- iv a difusão, a disponibilização ou a disseminação, por sistemas de computadores ou comunicação via internet, de qualquer material racista ou discriminatório, entendido como qualquer imagem ou representação de idéias ou teorias, que advogue, promova ou incite ódio, discriminação ou violência contra indivíduos ou grupos por motivo de raça, cor, etnia, sexo, idade, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento deficiência, sofrimento psíquico incapacitante, , característica genética, orientação sexual ou condição infecto-contagiosa estigmatizante ou qualquer outra condição social;
- v o insulto público, por sistemas de computadores ou comunicação via internet, de pessoas por motivo de raça, cor, etnia, sexo, idade, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento deficiência, sofrimento psíquico incapacitante, distúrbio mental incapacitante, característica genética, orientação sexual ou condição infecto-contagiosa estigmatizante, ou qualquer outra condição social ou grupo de pessoas associadas a qualquer dessas características ou condições;
- vi a difusão, a disponibilização ou a disseminação, por sistemas de computadores ou comunicação via internet, de material que negue, minimize grosseiramente, aprove ou justifique atos que constituam genocídio ou crimes contra a humanidade, incluindo o Holocausto, assim definidos pelo direito internacional e reconhecidos, em sentenças finais, por tribunais estabelecidos por instrumentos internacionais;
- vii a violência motivada por anti-semitismo, cristianofobia e islamofobia, assim como contra membros de outras comunidades religiosas, incluídas as de matriz africana;

- viii o crime de ódio, entendido como toda prática criminosa derivada de um ânimo ou motivação racial, étnica, religiosa, de gênero ou em função da orientação sexual, deficiência mental ou física da vítima, assim como de qualquer forma assemelhada de discriminação;
- ix a distinção, exclusão, restrição ou preferência destinada a negar ou recusar o gozo de direitos civis políticos, econômicos, sociais e culturais iguais e sua proteção a pessoas em função de sua orientação sexual;
- x a ação repressora, comumente denominada 'racial profiling', tomada por supostos motivos de segurança ou proteção pública, motivada por estereótipos sobre raça, cor, etnicidade, idioma, descendência, religião, nacionalidade ou local de nascimento, ou uma combinação desses fatores, e não por suspeitas objetivas, que visa singularizar de forma discriminatória indivíduos ou grupos sob a errônea suposição acerca da propensão de pessoas com tais características para a prática de determinados tipos de crimes;
- xi iniciativas estatais, por meio da adoção de legislações, regulamentos, políticas públicas ou de segurança, destinadas à luta contra o terrorismo que discriminem direta ou indiretamente pessoas ou grupos de pessoas em função de sua raça, cor, etnicidade, idioma, descendência, religião, nacionalidade ou local de nascimento, ou uma combinação desses fatores;
- xii a distinção, exclusão, restrição ou preferência destinada a negar o gozo de direitos iguais e sua proteção a pessoas em função da dupla condição da vítima;
- xiii a restrição ao desfrute dos direitos humanos consagrados em instrumentos internacionais e na jurisprudência de tribunais internacionais e regionais de direitos humanos, inclusive a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por parte dos trabalhadores migrantes e seus familiares;
- xiv a denegação aos povos indígenas do direito ao tratamento igualitário perante a lei e à não-discriminação, o que pressupõe o respeito aos seus traços fundamentais distintivos, tais como o idioma, os sistemas normativos, os usos e costumes, as expressões artísticas, as crenças, as instituições sociais, econômicas, culturais e políticas;
- xv a restrição ou a limitação do uso de língua, usos, costumes e cultura de pessoa ou grupos pertencentes a minorias, em atividades públicas ou privadas, de acordo com as disposições aplicáveis;
- xvi a elaboração e a implementação de conteúdos, métodos ou instrumentos pedagógicos que reproduzam estereótipos ou preconceitos em função da raça, cor, etnia, sexo, idade, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento deficiência, sofrimento psíquico incapacitante, orientação sexual, característica genética ou condição infecto-contagiosa estigmatizante ou qualquer outra condição social;
- xvii impedir o acesso à educação pública ou privada, assim como a bolsas de estudo ou programas de financiamento à educação;
- xviii negar ou limitar informação sobre direitos reprodutivos ou impedir o livre exercício da determinação do número de filhos e filhas;
- xix impedir o exercício dos direitos de propriedade, administração e disposição de bens de qualquer tipo;
- xx a solicitação de exames para a detecção do vírus HIV ou de condição infecto-contagiosa estigmatizada para inscrição em concurso ou seleção para ingresso no serviço público ou privado;
- xxi a segregação dos portadores do vírus HIV ou das pessoas com AIDS ou outra condição infecto-contagiosa estigmatizada no ambiente de trabalho, escolar e em locais destinados ao uso público;
- xxii impedir o ingresso ou permanência no serviço público ou privado de suspeito ou confirmado portador do vírus HIV ou pessoa com AIDS ou outra condição infecto-contagiosa estigmatizada, em razão desta condição;

- xxiii a realização de pesquisa ou a aplicação de resultados de pesquisa sobre o genoma humano, em particular nos campos da biologia, genética e medicina, que vise à seleção de pessoas, a clonagem de seres humanos e toda e qualquer forma de desrespeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e à dignidade de indivíduos e grupos de pessoas;
- xxiv qualquer outra conduta discriminatória que se enquadre na definição contida no artigo I desta Convenção.

### CAPÍTULO III

#### Direitos Protegidos

##### Artigo 3

Todos os seres humanos têm o direito ao tratamento igualitário perante a lei e à proteção contra a discriminação por motivo de raça, cor, etnia, sexo, idade, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, característica genética, deficiência, sofrimento psíquico incapacitante ou qualquer outra condição social.

##### Artigo 4

Todos os seres humanos têm direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados nesta Convenção e em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos, seja no plano individual ou coletivo, sem qualquer discriminação. Estes direitos abrangem, entre outros:

- i. o direito à vida;
- ii. direito à igual proteção perante a lei e da lei, que inclui o desfrute integral e igualitário de todos os direitos e liberdades;
- iii. o direito ao respeito e à proteção da honra e da dignidade inerente à sua pessoa;
- iv. o direito à integridade física, mental e moral;
- v. o direito à liberdade e à segurança pessoal, que inclui, *inter alia*, a proteção do Estado contra todas as formas de violência ou lesão corporal, mental ou moral cometida, quer por funcionários do Estado, quer por qualquer indivíduo, grupo ou instituição;
- vi. direito às garantias judiciais, que inclui, *inter alia*, o acesso ao sistema de justiça e a um recurso simples e rápido ou a qualquer recurso efetivo, perante juízes ou tribunais competentes, que os protejam contra quaisquer atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição do Estado, pela lei, por instrumentos regionais e internacionais de proteção dos direitos humanos ou pela presente Convenção;
- vii. direito à discriminação positiva;
- viii. direito à reparação e à justa e adequada indenização por atos de racismo, discriminação e intolerância;
- ix. direito à liberdade de consciência e de religião e ao livre exercício de cultos religiosos, tanto em público quanto em privado;
- x. direito à liberdade de pensamento e expressão;
- xi. direito individual e coletivo à participação livre e informada em todas as áreas da sociedade, em particular nas matérias que afetam ou se referem aos seus interesses;

- xii. direito à identidade coletiva e individual;
- xiv. direito de reunião pacífica e sem armas e de livre associação, com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer natureza;
- xv. direito à nacionalidade;
- xvi. direito de participar, em igualdade de condições, na direção dos assuntos e nas funções públicas de seu país, inclusive na tomada de decisões;
- xvii. direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso público, tais como meios de transporte, hotéis, restaurantes, bares, cafés, estabelecimentos esportivos, casas de diversões ou espetáculos, clubes sociais abertos ao público e parques;
- xviii. direito de casar-se, escolher o cônjuge e à convivência familiar ou social;
- xix. direito à educação, orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade e da dignidade humana e para o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pela não-discriminação, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz;
- xx. direito aos benefícios da cultura;
- xxi. direito à saúde, que inclui o acesso universal e igualitário a sistemas públicos de saúde para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde;
- xxii. direito à previdência social e aos serviços sociais;
- xxiii. direito ao trabalho, à livre escolha de seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual, a uma remuneração equitativa e satisfatória;
- xxiv. direito a um ambiente sadio;
- xxv. direito à habitação;
- xxvi. direito à alimentação; e
- xxvii. direito às medidas especiais de proteção que a condição de criança e adolescente menor ou idoso requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.

## Artigo 5

Todos os seres humanos poderão exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e contarão com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados reconhecem que o racismo, a discriminação e a intolerância impedem e anulam o pleno exercício desses direitos.

## Capítulo IV

### Deveres dos Estados

## Artigo 6

Os Estados Partes condenam todos os atos e manifestações de racismo, discriminação (direta e indireta) e intolerância e obrigam-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tais práticas e comprometem-se em:

- i. abster-se de realizar ações que se destinem, de qualquer forma, direta ou indiretamente, a criar situações de discriminação *de jure* ou *de facto*;

- ii proteger indivíduos e grupos contra ações e práticas de terceiros que, em virtude da ação ou omissão do Estado, mantenham ou favoreçam situações discriminatórias;
- iii formular e aplicar uma política nacional que vise à proteção especial e à promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento às vítimas de discriminação, em todas as atividades da vida social, incluindo, *inter alia*, o acesso ao trabalho, ao emprego, à educação, à saúde, à Justiça, à cultura, ao esporte e ao lazer;
- iv adotar medidas ou políticas públicas de ação afirmativa concebidas com vistas ao combate a todas as formas de discriminação, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais ou atividades da vida social como, *inter alia*, a educação, o emprego, a saúde, a justiça, a cultura, o esporte e o lazer;
- v estimular a adoção no âmbito privado das medidas ou políticas mencionadas nos literais “iii” e “iv”;
- vi interromper a adoção das medidas ou políticas públicas mencionadas nos literal “iv” tão logo alcançados os objetivos a que se propõem;
- vii criar instituição nacional independente responsável pela promoção e monitoramento da aplicação dos dispositivos previstos nesta Convenção, em conformidade com os Princípios Relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (“Princípios de Paris”), aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da resolução 48/134, em 20/12/1993;
- viii promover a cooperação internacional para o intercâmbio de idéias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção de indivíduos e grupos contra o racismo, a discriminação e a intolerância;
- ix inserir a perspectiva de gênero em todas as políticas públicas contra o racismo, a discriminação e a intolerância, estimulando sua adoção no âmbito privado;
- x coletar, compilar e disseminar dados e estatísticas sobre a situação de grupos que são vítimas de racismo, discriminação e intolerância, fornecendo informação sobre a composição de suas populações desagregada por raça, cor, etnicidade, nacionalidade, sexo, idade e outros fatores, conforme seja apropriado, a fim de permitir, *inter alia*, o desenvolvimento e a avaliação de políticas e programas no campo dos direitos humanos, especialmente no que se refere ao combate ao racismo e a todas as formas de discriminação e intolerância;
- xi promulgar legislações e adotar programas de educação que contribuam para a erradicação do racismo, da discriminação e da intolerância, e promovam a integração social de todos os indivíduos e grupos em condições de igualdade;
- xii garantir igual acesso ao sistema de justiça, assegurando o pagamento de justa indenização a vítimas de racismo, discriminação e intolerância;
- xiii assegurar às vítimas de racismo, discriminação e intolerância violadas em seu projeto de vida o direito à reparação judicial e à justa indenização;
- xiv adotar as medidas legislativas e administrativas necessárias para assegurar, em ações judiciais relacionadas a alegados atos de racismo, discriminação e intolerância, a inversão do ônus da prova, cabendo aos acionados provar a adoção de procedimentos e práticas que assegurem o tratamento igualitário, isonômico e não-discriminatório;
- xv adequar os procedimentos nacionais para a apuração mais ágil e eficaz de casos de racismo, discriminação e intolerância, evitando demora injustificada e garantindo respostas públicas eficazes;
- xvi assegurar a vigência do devido processo legal para a proteção do direito ou dos direitos que indivíduos ou grupos vítimas de discriminação aleguem tenham sido violados;
- xvii promulgar legislação que estipule que, em todos os casos de manifestações ou práticas criminosas,

- a motivação preconceituosa, discriminatória ou de ódio baseada na raça, cor, origem nacional ou étnica, língua, religião, sexo, idade, deficiência física ou mental, orientação sexual ou qualquer outra condição assemelhada constituirá uma circunstância agravante;
- xviii promulgar legislação que defina o crime de ódio como aquele praticado com ânimo ou motivação racial, étnico, religioso, de gênero, de orientação sexual, deficiência física e mental, e outras formas assemelhadas de discriminação, sancionando tal prática no campo penal e cível;
- xix assegurar que grupos particulares de não-cidadãos não sejam discriminados em relação ao acesso à cidadania ou naturalização;
- xx reconhecer que a privação da cidadania com base na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica é uma violação das obrigações do Estado em assegurar o desfrute não-discriminatório do direito à nacionalidade;
- xxi proteger plenamente os direitos humanos universalmente reconhecidos dos trabalhadores migrantes e seus familiares, especialmente as mulheres e as crianças, independentemente de sua condição jurídica, tratando-os com humanidade, sobretudo no que se refere à assistência e à proteção;
- xxii adotar todas as medidas necessárias para assegurar às vítimas de deslocamento forçado interno, sujeitas a formas agravadas de discriminação e intolerância, o desfrute de seus direitos humanos, com base na igualdade e na não-discriminação, assim como sua plena integração à sociedade e participação na vida política, econômica, social e cultural;
- xxiii adotar todas as medidas necessárias para assegurar aos povos indígenas o desfrute de seus direitos humanos, com base na igualdade e na não-discriminação, incluindo sua participação plena, livre e informada em todas as áreas da sociedade, em particular em matérias que afetem ou digam respeito aos seus interesses;
- xxiv adotar todas as medidas necessárias para assegurar aos afrodescendentes o desfrute de seus direitos humanos, com base na igualdade e na não-discriminação, assim como para garantir sua participação em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais da sociedade;
- xxv adotar ações de combate às formas contemporâneas de racismo, com destaque ao racismo no esporte, na mídia, na propaganda e na *internet*;
- xxvi produzir, de forma sistemática, estatísticas vitais e análises epidemiológicas da morbimortalidade por doenças geneticamente determinadas ou agravadas pelas condições de vida de grupos étnico ou raciais determinados;
- xxvii incentivar a pesquisa sobre doenças prevalentes em populações ou grupos étnicos ou raciais específicos e desenvolver programas de educação e de saúde e campanhas públicas de esclarecimento que promovam a sua prevenção e adequado tratamento;
- xxviii adotar medidas destinadas a assegurar a todos um meio ambiente saudável, incluindo ações para reduzir ou eliminar a poluição industrial ou de outra natureza que afete desproporcionalmente determinadas comunidades ou grupos e para recuperar áreas contaminadas ou localidades próximas a essas áreas nas quais se localizem tais indivíduos, comunidades ou grupos;
- xxix deslocar e reassentar os indivíduos e grupos mencionados no literal anterior, em base voluntária e após prévia consulta aos citados indivíduos e grupos, em outras áreas quando não houver outra alternativa prática capaz de assegurar-lhes o bem-estar e a saúde;
- xxx proteger a existência e a identidade étnica, cultural, religiosa e lingüística de minorias dentro de seus respectivos territórios e adotar as medidas apropriadas para a promoção dessa identidade; e
- xxxi revogar toda disposição legislativa e modificar toda disposição ou prática administrativa que sejam incompatíveis com as ações, iniciativas, medidas, políticas ou programas mencionados nesta Convenção.

## Capítulo V

### Mecanismos de Proteção

#### Artigo 7

Com a finalidade de examinar os progressos realizados no cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados-Partes na presente Convenção, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, no que for pertinente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, desempenharão as funções estipuladas a seguir.

#### Artigo 8 Informes Periódicos

- 1 Os Estados Partes na presente Convenção se comprometem a apresentar, em conformidade com o disposto neste artigo, informes periódicos a respeito das medidas que tenham adotado para assegurar o devido respeito dos direitos consagrados e o cumprimento das obrigações assumidas. Em particular, os Estados-Partes se comprometem a informar à Comissão acerca das medidas legislativas, judiciais, administrativas e de outra ordem que tenham adotados na aplicação da presente Convenção a fim de prevenir, erradicar e sancionar a discriminação racial e outras formas de discriminação e intolerância, para assistir à pessoa afetada pela discriminação, assim como sobre as dificuldades na aplicação das mesmas e os fatores que contribuam para a discriminação racial e outras formas de discriminação e intolerância.
- 2 Todos os informes serão apresentados à Comissão, a fim de que os examine conforme o disposto no presente artigo.
- 3 Os Estados Partes se comprometem a apresentar um informe à Comissão:
  - a. No prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor da presente Convenção com respeito aos Estados-Partes interessados;
  - b. Daí em diante, a cada dois anos e toda vez que a Comissão assim o solicite;
  - c. A Comissão poderá transmitir cópia dos informes enviados ou de partes pertinentes destes aos organismos especializados do sistema interamericano, dos quais sejam membros os Estados-partes na presente Convenção na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência destes organismos, conforme os seus instrumentos constitutivos.
- 4 Os organismos especializados do sistema interamericano poderão apresentar à Comissão comentários aos informes enviados pelos Estados-partes relativos ao cumprimento das disposições da presente Convenção no seu campo de atividades.
- 5 A Comissão examinará os informes em conformidade com as normas que adote a respeito. A Comissão poderá receber e analisar informação oriunda de qualquer fonte confiável. Poderá convocar audiências especiais a fim de examinar o progresso registrado na aplicação da Convenção e trocar experiências com o respectivo Estado-Parte.
- 6 A Comissão poderá convidar representantes de outros organismos especializados, para estar presentes e serem escutados nas audiências em que forem examinadas questões dentro do seu âmbito de competência. Também poderá convidar organizações não-governamentais a estar presentes e serem escutadas nas audiências.
- 7 Ao concluir seu exame do informe do Estado-parte, a Comissão elaborará um informe que incluirá informação sobre as medidas que o Estado-parte tenha adotado na aplicação desta Convenção, os progressos que tenha realizado para a eliminação de todas as formas de discriminação, as circunstâncias ou dificuldades que tenha enfrentado para a implementação da Convenção, assim como as conclusões, observações e recomendações da Comissão para o cumprimento da mesma.

- 8 A Comissão transmitirá seus informes e os comentários gerais que julgue oportunos aos Estados-partes. A Comissão também os transmitirá à Assembléia Geral e aos organismos especializados interamericanos.
9. Uma vez transmitidos à Assembléia Geral, a Comissão poderá tornar públicos seus informes e comentários mencionados nos itens 7 e 8 deste artigo.

#### **Artigo 9 Informes Anuais e Especiais da Comissão**

1. Em conformidade com suas atribuições, a Comissão procurará analisar, em seu informe anual, a situação que prevaleça nos Estados-partes no que diz respeito à prevenção e supressão da discriminação racial e outras formas de discriminação e intolerância
2. Também poderá preparar informes especiais sobre todos os Estados-partes, ou algum Estado-parte em particular, sobre quaisquer temas relativos à presente Convenção.

#### **Artigo 10 Sistema de petições individuais**

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação da presente Convenção por um Estado Parte, e a Comissão as considerará de acordo com as normas e requisitos de procedimento para a apresentação e consideração de petições estipulados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão, conforme corresponda.

#### **Artigo 11 Investigação *in loco***

Em casos de violações à presente Convenção consideradas de natureza grave e urgente pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão poderá realizar investigação *in loco* no Estado em cujo território se alegue a prática de tais atos, para cuja eficaz realização solicitará, e o Estado de que se trate lhe proporcionará, todas as facilidades necessárias.

#### **Artigo 12 Denúncias Interestatais**

1. Todo Estado Parte poderá, no momento do depósito de seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, formular a declaração a que se refere o artigo 45 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, reconhecendo a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado-Parte alegue que outro Estado-parte tenha incorrido em violações dos direitos estabelecidos nesta Convenção.
2. As declarações serão depositadas na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, que transmitirá cópia das mesmas aos Estados-membros da referida Organização.

#### **Artigo 13 Competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

1. Em conformidade com os artigos 51, 61 e correlatos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Comissão ou o Estado-parte poderá submeter um caso à consideração da Corte Interamericana de Direitos Humanos sempre que o Estado tenha formulado a declaração a que se refere o artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.
2. Todo Estado-parte que não tenha formulado a declaração a que se refere o artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação

ou adesão desta Convenção, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória de pleno direito e sem convenção especial a competência da Corte sobre todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

3. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por um prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário Geral da Organização, que transmitirá cópia da mesma aos Estados-membros da Organização e ao Secretário da Corte.

#### **Artigo 14 Opiniões Consultivas**

Os Estados-partes nesta Convenção e a Comissão poderão requerer à Corte Interamericana de Direitos Humanos opinião consultiva sobre a interpretação desta Convenção.

#### **Artigo 15 Consultas e Cooperação técnica**

Os Estados-partes poderão formular consultas à Comissão em questões relacionadas com a efetiva aplicação da presente Convenção. Poderão também solicitar à Comissão assessoria e cooperação técnica para assegurar a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção. A Comissão, dentro de suas possibilidades, lhes prestará assessoria e assistência quando for solicitada.

#### **Artigo 16 Medidas de alerta antecipado e procedimentos emergenciais**

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, atendido o disposto no artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, poderão adotar medidas de alerta antecipado e procedimentos emergenciais a fim de prevenir graves violações à presente Convenção.
2. As medidas de alerta antecipado visam evitar que casos existentes de racismo, discriminação e intolerância resultem em conflitos, atos disseminados de violência contra indivíduo ou grupo em função de qualquer condição definida no artigo 1.2 desta Convenção ou na prática do crime de genocídio.
3. Os procedimentos emergenciais destinam-se a responder a fatos que requeiram imediata atenção da Comissão e da Corte com vistas à prevenção ou à contenção de graves violações da presente Convenção.

#### **Artigo 17**

A presente Convenção deixa a salvo o disposto pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por outras convenções sobre a mesma matéria e pelo Estatuto e Regulamento da Comissão com relação ao princípio da igualdade e não-discriminação, incluída sua faculdade de solicitar a adoção de medidas cautelares e de realizar visitas *in loco* aos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.

#### **Artigo 18**

A Comissão, de acordo com as normas que regulam seu funcionamento e sua autonomia, considerará a criação de mecanismo de trabalho mais apropriado para dar cumprimento às faculdades estabelecidas na presente Convenção. O Secretário-Geral fornecerá à Comissão o apoio necessário ao cumprimento das funções estabelecidas na presente Convenção.

## Capítulo VI

### Disposições Gerais

#### Artigo 19 Interpretação

1. Nada do disposto na presente Convenção poderá ser interpretado no sentido de restringir ou limitar a legislação interna dos Estados-partes que ofereça proteções e garantias iguais ou maiores às estabelecidas na Convenção.
2. Nada do disposto na presente Convenção poderá ser interpretado no sentido de restringir ou limitar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou outras convenções internacionais sobre a matéria que ofereça proteções iguais ou maiores nesta matéria.

#### Artigo 20 Depositário

O instrumento original da presente Convenção, cujos textos em espanhol, francês, inglês e português são igualmente autênticos, será depositado na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos.

#### Artigo 21 Assinatura e ratificação

1. A presente Convenção está aberta à assinatura de todos os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos.
2. Esta Convenção está sujeita à ratificação ou adesão por parte dos Estados signatários de acordo com seus respectivos procedimentos constitucionais. Os instrumentos de ratificação ou adesão serão depositados na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos.

#### Artigo 22 Entrada em vigor

1. A presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que tenha sido depositado o segundo instrumento de ratificação da Convenção na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos.
2. Para cada Estado que ratifique a Convenção depois que tenha sido depositado o segundo instrumento de ratificação, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que tal Estado tenha depositado o instrumento correspondente.

#### Artigo 23 Emendas

1. sua distribuição aos Estados-partes.
2. As emendas entrarão em vigor para os Estados ratificantes das mesmas na data em que dois terços dos Estados-partes tenham depositado o respectivo instrumento de ratificação. Quanto ao resto dos Estados-partes, entrarão em vigor na data em que tenham depositado seus respectivos instrumentos de ratificação.

#### **Artigo 24 Reservas**

Os Estados poderão formular reservas à presente Convenção no momento de ratificá-la ou aderir a ela, sempre que não sejam incompatíveis com o objeto e o propósito da Convenção e versem sobre uma ou mais disposições específicas.

#### **Artigo 25 Denúncia**

A presente Convenção permanecerá em vigor indefinidamente, mas qualquer dos Estados-partes poderá renunciar a ela. O instrumento de renúncia será depositado na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Transcorrido um ano, contado a partir da data de depósito do instrumento de renúncia, a Convenção cessará seus efeitos para o Estado renunciante, e permanecerá em vigor para os demais Estados Partes. A renúncia não eximirá o Estado-parte das obrigações impostas pela presente Convenção em relação a toda ação ou omissão ocorrida antes da data em que a renúncia tenha surtido efeito.

#### **Artigo 26 Protocolos Adicionais**

Qualquer Estado-parte poderá submeter à consideração dos Estados-partes reunidos por ocasião da Assembleia Geral projetos de protocolos adicionais a esta Convenção, com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma outros direitos. Cada protocolo adicional deve fixar as modalidades de sua entrada em vigor, e se aplicará somente entre os Estados-partes do mesmo.

1. Qualquer Estado poderá formular propostas de emenda a esta Convenção. Estas propostas serão apresentadas à Secretaria Geral da OEA para

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)

## Diplomacia das cidades: participação dos municípios na consolidação da paz e direitos humanos

Sérgio Roberto Urbaneja de Brito

### CONSIDERAÇÕES GERAIS

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise a partir das ideias tratadas em artigos que compõem o livro “Diplomacia das Cidades”<sup>1</sup>, editado e escrito por diversos especialistas internacionais e publicado sob os auspícios da VNG International – Agência Internacional de Cooperação da Associação dos Municípios dos Países Baixos (VNG é a sua sigla no idioma holandês). Essa entidade tem por missão apoiar processos de descentralização e facilitar a cooperação descentralizada. Segundo reconhecem os editores da obra, ela é resultado de um longo processo de trabalhos em uma das fronteiras dos estudos de gestão e práticas de gestão, a saber, a participação dos governos locais em temas de consolidação da paz. Foi publicada por ocasião da I Conferência Mundial sobre a Diplomacia das Cidades, que ocorreu em junho de 2008, na Haia.

---

<sup>1</sup> O livro pode ser obtido, gratuitamente, a partir da página eletrônica da entidade, no seguinte endereço: <<http://www.vng-international.nl/>>.

O que se aborda aqui, portanto, é um esboço dos temas tratados no referido livro, cuja leitura se incentiva e recomenda. De todo modo, parece que é oportuna essa apresentação, no formato de um texto com as visões gerais da obra, para proporcionar e estimular a reflexão em torno desse novo marco conceitual, estimulando o debate.

A expressão “diplomacia das cidades” pode acarretar variadas interpretações, em decorrência de diversos usos.<sup>2</sup> É, também, um termo relativamente novo. Alguns pontos que podem constituir-se em torno da diplomacia das cidades, de acordo com o que se destaca na obra: segurança, desenvolvimento, economia, cultura, redes e representação.

Nos artigos do livro, o que se faz é analisar, desde um ponto de vista teórico, mas também por intermédio do relato de casos práticos, como as cidades podem buscar uma justificação para contribuir com as atividades de consolidação da paz, o que se coloca como parte da dimensão da segurança. Nesse sentido, o livro almeja examinar a situação atual da diplomacia das cidades e inspirar os governos locais e as organizações internacionais para que realizem atividades de diplomacia das cidades, contribuindo para a consolidação da paz.

O tema da participação internacional dos governos locais, genericamente, já é, por si, uma questão de grande debate. É certo que cidades, assim como outros novos representantes daquilo que se convencionou chamar de “atores subnacionais”, vêm realizando atividades internacionais e recebendo reconhecimento por essas funções. Isso tem ocorrido em um sentido amplo, sempre que esses atores se colocam internacionalmente na defesa de interesses locais na esfera da comunidade internacional.

Em áreas conflitivas isso também pode ocorrer, mas aqui frente a um contexto mais limitado, concentrado na consolidação da paz. Dentro e fora das áreas de conflito têm se formado associações entre atores internacionais e governos locais, com o objetivo de criar contornos políticos e institucionais que possibilitem reconstrução da segurança e manutenção da paz.

Ainda que o termo “diplomacia das cidades” seja relativamente novo, o sentimento, ou atribuição de sentido que dão os líderes locais, para a atuação das cidades em torno da responsabilidade em contribuir com o diálogo que possibilite a paz para os seus cidadãos, é algo que ocorre há mais tempo. Até porque, invariavelmente, é nas cidades onde se sofre diretamente as consequências dos conflitos. Além do que, por outro lado, governos locais têm se capacitado com programas de cooperação internacional e obtido experiência, em associações com outros, para além das fronteiras de seus próprios

<sup>2</sup> Na introdução da obra se chama a atenção para o fato de que o termo “diplomacia das cidades” é utilizado de distintas formas por diversos atores, sendo definido de acordo com a necessidade e a prática. Segundo consta, um dos primeiros a utilizar o termo em relação à consolidação da paz, no ano de 2003, foi o “Glocal Forum”, uma rede de cidades [a palavra é uma mescla entre “global” e “local”].

países. Em instâncias internacionais, como a ONU, por exemplo, tem sido reconhecida essa iniciativa, já que associações de municípios são convidadas muitas vezes para se unirem com seus esforços na consolidação da paz, em áreas conflitivas, pois é valorizado o conhecimento e experiência de governos locais para poderem auxiliar no diálogo, além de também potencialmente contribuírem com seus recursos técnicos em proveito de seus congêneres que estejam a sofrer com a situação de violência.

Destaca-se que a diplomacia das cidades, em certo sentido, pode ser considerada uma evolução do desenvolvimento natural do papel das cidades como membros da comunidade internacional, compartilhando valores democráticos, o Estado de Direito e os direitos humanos.

A diplomacia das cidades, portanto, de acordo com o referencial utilizado na obra, apresenta-se como uma atividade legítima em que governos locais em áreas de conflitos recebem auxílio para a promoção da paz, por meio da participação de uma ou mais autoridades municipais que não sejam dessa área. Essa contribuição pode se dar com propósitos que visem à proteção dos direitos humanos, à mediação para a resolução de conflitos, à manutenção da coesão, etc. Ainda é algo bem novo, de modo que o campo de possibilidades está em aberto e se desenvolvendo, o que tem a capacidade de gerar um progresso conceitual.

Para esse processo de ajuda, a equipe de autores responsável pelo livro analisado neste *paper* identificou algumas necessidades, que, pelo lado dos governos locais em áreas de conflitos podem ser listadas: uma forma de apresentar seu caso no nível internacional de modo a maximizar a ajuda; que parte de suas agendas estariam mais amparadas pela eventual ajuda externa de seus congêneres; e, por fim, quais são suas opções em caso da ajuda não ser iminente. Já pelo lado dos governos locais que queiram ir às áreas conflitivas para prestar ajuda, necessitam: saber aquilo que é necessário para que sejam efetivas essas ajudas, junto a outras organizações na área do conflito, como as organizações não governamentais ou mesmo a ONU; justificar sua necessidade de prestar essa ajuda.

Mesmo aqueles governos locais que não queiram ter um engajamento mais direto, prestando auxílio diretamente nos locais de conflito, podem vir a apresentar necessidades distintas, como a de pressionar organizações internacionais ou fomentar uma cultura de paz em suas próprias cidades.

É certo que essas diversas instâncias, a dos governos locais, tanto das regiões em conflito quanto os exteriores que prestam ajuda, os governos nacionais e as organizações internacionais, e até a sociedade civil “doméstica”, de modo geral, necessitam saber como

trabalhar com os governos locais “exteriores” para que possam ser alcançados resultados sustentáveis.

Assim, a prioridade do livro é dar destaque tanto aos assuntos de governos locais em áreas de conflito quanto àqueles que enfrentam os governos locais exteriores quando vão às áreas conflitivas. Reconhece-se, portanto, que é valiosa a ajuda que os governos locais de outras áreas podem dar aos envolvidos em conflitos e também a pressão que podem fazer em plataformas internacionais. Até porque, se não houver um contexto internacional favorável, a atividade de ajuda das cidades, nesses casos, torna-se muito mais difícil. A opção da obra, portanto, ainda que não ignore a atuação destacada que os municípios podem prestar em diferentes áreas e setores no contexto internacional, é a de dar relevo, na maior parte dos artigos que compõem o livro, à expressão local da diplomacia das cidades em áreas de conflitos, com esforços em busca da consolidação da paz.

É importante notar que o termo “cidades”, na acepção adotada no texto, indica a participação dos governos locais (subnacionais), excluindo-se os representantes do governo central no âmbito local. E, tampouco, governos locais se confundem com as comunidades locais. Em verdade, a expressão governo local deve ser entendida enquanto associada tanto aos políticos eleitos como a administração que represente legitimamente a uma determinada comunidade local e que também esteja proporcionando a ela serviços públicos.

Quanto à consolidação da paz, consiste no conjunto das atividades que tenham por foco dissuadir o uso da violência e criar condições favoráveis para uma solução pacífica de conflitos, tornando esta uma opção mais atraente.

De acordo com o texto, esta opção faz distinção entre uma “paz negativa”, correspondente à ausência da violência, e uma “paz positiva”, que se relaciona com a construção de condições e instituições para a resolução pacífica de conflitos de interesse.

É certo que isso pode comportar uma ampla gama de potenciais conflitos, mas aqueles que sejam desde logo potencialmente violentos já poderiam ser qualificados como possíveis de receberem a atenção dos governos locais no âmbito internacional, dando destaque a eles, levando-os à ordem do dia no plano da comunidade internacional, para que não se tornem violentos. Seria como que um mecanismo de desfazimento das estruturas da violência, em escala global.

Ainda que os governos locais apenas recentemente venham buscando mais espaço internacional, certamente o campo das relações internacionais não é território exclusivo dos Estados nacionais. O mundo, cada vez mais, tem se mostrado interconectado, pois em muitas situações os limites das áreas internacionais, nacionais e

domésticas se confundem. Alguns chamam a isso de “desterritorialização”, que seria uma força impulsionadora dessa tendência, dentro do próprio contexto globalizante.

Isso permite que governos locais venham a trabalhar em plataformas internacionais, e, de outro lado e como contraponto, que organizações internacionais trabalhem em associação cada vez mais com outros atores, não apenas os Estados soberanos, como os não estatais e também os atores subnacionais, entre os quais os governos locais.

Nesse sentido, é de se destacar que existe um ponto de vista que considera que as organizações internacionais devem trabalhar com diferentes atores, inclusive os governos locais, na gestão de conflitos.

Afirma-se que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento deve apoiar os esforços de consolidação da paz dos governos locais. Afinal, as cidades costumam conhecer bem os problemas locais, são arredias a vê-los como problemas de segurança e, frequentemente, são consideradas mais neutras que os Estados nacionais.

Além do que, em grande parte dos casos, os municípios costumam ser dotados de certo grau de autonomia, previsto em lei.

Por outro lado, também, os Estados nacionais podem apoiar a diplomacia das cidades, a partir do marco geral de suas políticas externas. Existem diversas possibilidades: desde dotar os governos locais de maior capacidade para agirem internacionalmente, como incluir em programas oficiais dos governos nacionais uma política de apoio à diplomacia das cidades. Isso depende das condicionalidades de cada país e de suas realidades específicas, quanto ao ordenamento jurídico, vontade política e mesmo em relação às condições de possibilidade para cada caso em específico (recursos, interesse, etc.).

Outro argumento combatido no texto é o de que a representação dos interesses estatais é incompatível com a representação dos interesses dos governos locais. Até porque o termo diplomacia, tradicionalmente, implica a representação dos interesses que estejam no nível internacional. E, disto, formam parte os debates sobre os interesses globais. Assim, quando os governos locais se unem em organizações e se utilizam de plataformas para se dirigirem à comunidade internacional o fazem no sentido do desenvolvimento internacional.

São diversos os modos de atuação dos governos locais para a consolidação da paz. Podem, preventivamente, criar uma cultura de paz, solidariedade e identificação com os temas caros à paz global. Nessa área, estão, por exemplo, campanhas e festivais pacifistas, fóruns da juventude e educacionais pela paz nas escolas.

Mas os governos locais também podem adotar uma visão da diplomacia das cidades que considere a ajuda a seus equivalentes em áreas de conflitos violentos. Para isso, podem participar de grupos de pressão, desenvolver projetos ou atividades de diálogo.

A questão dos grupos de pressão expressa uma ampla gama de possibilidades, inclusive naquelas situações tão violentas que o envolvimento físico de representantes dos governos locais exteriores não se coloque como uma opção, momento em que se pode, por exemplo, trabalhar-se em plataformas internacionais, com a divulgação de movimentos pacifistas, contribuindo com organizações internacionais para deter a violência, etc.

Ao longo do envolvimento das cidades nessas situações, sua participação pode ir evoluindo desde a contribuição com os grupos de pressão até níveis mais avançados, elaborando projetos, quando se detêm mais conhecimentos técnicos e disposição para prestar solidariedade, até mesmo o envolvimento direto, fomentando o diálogo entre os envolvidos no conflito, o que inclui atividades em que se cria confiança, com formas não violentas de resolução dos conflitos, o que, com certeza, fortalece a coesão social em áreas conflitivas. Não obstante, os governos locais também podem auxiliar ao criarem condições que favoreçam ou facilitem a iniciativa de mediação de outros atores, em diferentes níveis.

Nesse sentido, no da manutenção da coesão social, os municípios ao se converterem também em atores da esfera internacional, devem se pautar pela defesa e promoção dos direitos humanos, num grau que já é comum à política internacional de cada governo nacional, afinal, a questão dos direitos humanos se afigura como “universal” (é o que estabelecem instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos).

A questão do que os governos locais podem e não podem fazer, em casos de guerras, ou níveis altos de violência, por exemplo, é muito importante. De todo modo, parece razoável que os governos locais exteriores possam auxiliar seus homólogos em zonas de conflito a restabelecer a confiança da população, para que sejam capazes de organização de políticas equilibradas. Para isso, é importante o restabelecimento das estruturas para se chegar a uma resolução pacífica dos conflitos. A criação de confiança dos governos locais em áreas de conflito pode ser obtida mediante um bom trabalho, normalmente com o fornecimento de serviços orientados à paz (já que em situações de falta de controle social, o recurso à violência pode ocorrer na busca individual de resolução de conflitos de interesses).

A diplomacia das cidades pode ajudar a solucionar esse impasse, ao contribuir com a criação de confiança nessas áreas de conflito, com assistência técnica de especialistas municipais que possam impulsionar a legitimidade das atuações, apoiar as forças de paz, etc.

De todo modo, parece razoável supor que existam fatores favoráveis, como uma vontade de estabelecer contatos entre posições diversas, o que só se faz com paciência e energia diplomática, com os quais os governos locais exteriores e suas associações podem contribuir.

Os processos de diplomacia das cidades se afiguram quase sempre muito frágeis, o que eventualmente ocasiona que os avanços alcançados possam se inverter facilmente. Assim, os governos locais exteriores devem ter em conta as perspectivas de toda a comunidade de cidadãos, devem trabalhar o aspecto da confiança, devem estar dispostos no longo prazo, devem trabalhar com outros entes e estar dispostos a isso, mas, sobretudo, jamais devem contribuir para que suas ações aumentem o impacto do conflito, já que isso acabaria com a legitimidade de sua atuação. Outro risco é o de que, por serem os conflitos invariavelmente muito complicados, todos aqueles que se envolvem podem ser mal interpretados...

É quase certo, conforme se constata com a leitura dos capítulos do livro, que a diplomacia das cidades quase sempre é algo que se leva tempo. Assim, as cidades que se envolvem devem conhecer o contexto e a gente envolvida no conflito. E isso quase sempre está sujeito a inúmeras variáveis, já que as áreas em conflito podem se revelar muito dinâmicas. Por isso, é muito recomendável a associação a outros grupos para melhorar a troca de informações.

O grau de envolvimento também pode ser bem diferenciado, para os governos locais exteriores que decidem ajudar uma área em conflito.

Mas, desejando participar, podem fazê-lo de muitas maneiras: em nível internacional, diretamente com auxílio na área de conflito (prestando auxílio às missões de paz, por exemplo), ou mesmo em suas próprias localidades, relacionando-se genericamente com temas que tratem da paz global.

Em um mundo em que os Estados não são os atores internacionais exclusivos, o trabalho internacional se converte em norma, também para os governos locais, segundo a posição adotada no texto, já que eles se beneficiam de um conhecimento único que combina processos técnicos e políticos, que podem contribuir para a consolidação da paz e a reconstrução, já que se beneficiariam sobremaneira com tal participação.

É uma soma de esforços, juntamente com atores de outros níveis, sem desprezá-los, mas complementando esforços e acrescentando auxílios e conhecimentos,

unindo-se para tornarem-se mais eficazes. Nessa perspectiva, a qualidade da diplomacia das cidades está diretamente relacionada, em grande parte, à qualidade dos sócios.

Uma condição que se apresenta necessária, de todo modo, segundo os autores do livro em análise, é que os governos locais exteriores conheçam suficientemente bem a área em conflito e a política interna. Essas seriam condições prévias. São necessários também líderes locais que estejam dispostos a construir pontes para eliminar as diferenças. Também a violência deve ser controlada, de alguma forma, com pessoas que sigam as normas de representação, dos direitos humanos, etc. Uma solução legítima para que as partes em conflito busquem uma resolução pacífica para seu problema deve ser oferecida. E, naqueles casos em que se exige uma grande intervenção exterior, devem ser aceitos amplamente os marcos legais que sejam impostos e a direção do processo.

Mesmo que as contribuições se afigurem modestas, a diplomacia das cidades, se bem executada, no longo prazo, pode aproveitar ao máximo suas influências. O livro destaca que em muitas situações está a ocorrer um aumento da participação de governos locais, o que vem contribuindo para a consolidação da paz. São várias as organizações e associações de municípios que estão a trabalhar para isso. Pode ocorrer um aumento de interessados tanto nas práticas já existentes, quanto na identificação de novas possibilidades.

É relevante para o sucesso dessas iniciativas a escolha de bons parceiros, elegendo os sócios adequados tanto nas regiões de conflito, usar os enfoques corretos, ter conhecimento da área, mas também uma constante supervisão do que está a se realizar, e os impactos de sua ação para a consecução da paz.

Para o bom êxito da diplomacia das cidades, além da iniciativa, é necessário que se tenha também suficiente qualidade no auxílio prestado.

#### **FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS**

A questão da fundamentação legal para a participação internacional dos governos locais em regiões de conflito, em auxílio da consolidação da paz e direitos humanos, é debatida mais detidamente na obra pelo Dr. Antonio Papisca, que atualmente é Professor de Relações Internacionais e Proteção Internacional dos Direitos Humanos na Universidade de Pádua.<sup>3</sup>

Em rápida síntese, já se pode adiantar que o referido Professor o faz na linha do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabelecido pela Carta das Nações

<sup>3</sup>Todas as citações que se seguem são interpretações em tradução livre de excertos do capítulo segundo da obra, em sua versão no idioma espanhol.

Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos legais posteriores.

Segundo ele, ao longo do capítulo segundo da obra, o principal argumento é que a legitimidade dos governos locais para atuar para além das fronteiras estatais se justifica mediante duas fontes principais:

1. Em razão da sua “responsabilidade de proteger” os direitos humanos reconhecidos internacionalmente de todos aqueles que vivam em um município;
2. Da sua participação cada vez maior, fundamentada legalmente, em um programa de gestão global do desenvolvimento humano e da segurança humana (derivado do direito humano à paz, segundo a definição do artigo 28 da Declaração Universal: “*Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados*”).

Papisca identifica que o papel internacional dos governos locais está num processo de crescimento no Direito Internacional, a partir da perspectiva do “novo” Direito Universal firmado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Em sentido estrito, os governos locais não detêm personalidade jurídica internacional. Mas, no entanto, o Direito Internacional que está se desenvolvendo oferece condições de oportunidades que legitimam o papel internacional desses governos locais.

Em épocas de globalização e transnacionalização, o envolvimento de cidades está se tornando indispensável para conseguir a solução pacífica de conflitos, pela democratização genuína da política e das instituições internacionais. Segundo o Professor Papisca, esta perspectiva proporciona uma enorme ajuda para se conseguir Estados mais humanos e, por consequência, mais sustentáveis.

A perspectiva da proteção dos direitos humanos incluiu tanto a segurança humana quanto o desenvolvimento humano. Colocam-se como novas fronteiras da gestão global de múltiplos níveis.

Isso porque, em ambas, o ser humano é considerado um sujeito principal. De acordo com essa posição, expressada nas palavras de Papisca, “ao se encontrar no centro do desenvolvimento, o ser humano deve ter participação nas políticas de desenvolvimento. As políticas de segurança dos Estados devem ser instrumentos para os objetivos da segurança humana e o desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano e a segurança humana são buscados ali onde vivem os cidadãos. Dali provém a importância (a função) dos centros urbanos. Os direitos fundamentais dos cidadãos lhes permitem peticionar às instituições dos governos locais que lhes protejam. Deste modo, pode-se sustentar que a

‘responsabilidade de proteger’ do município é ainda mais importante que a dos Estados nacionais. Os governos locais, que se encontram mais próximos dos cidadãos, são os garantidores do Direito Internacional dos Direitos Humanos”.

Outro direito lembrado pelo Professor Papisca é o direito à cidade, enquanto espaço de desenvolvimento coletivo, em diferentes níveis, que assume deveres de solidariedade.

Do ponto de vista legal, uma outra fundamentação legal, que inclui o direito humano a “ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”, previsto no artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. É o direito à paz positiva, a que já se fez referência anteriormente.

Outro argumento interessante para legitimar essa atuação, na visão de Papisca, é o de que os governos locais estão mais próximos das pessoas – que são a verdadeira fonte da soberania, já que ela pertence ao povo –, ou seja, nessa medida, os municípios também deteriam legitimidade para atuarem internacionalmente, até pela própria filosofia do Direito Internacional: “igualdade de todos os seres humanos e proibição de todo tipo de discriminação”.

Assim, uma soberania baseada no princípio da inclusão é mais coerente com a identidade natural do governo local. Com o reconhecimento internacional dos direitos humanos, obriga-se a uma reconstrução da cidadania, desde o ponto de vista de seu possuidor original, o ser humano, com seus direitos inerentes reconhecidos internacionalmente. É o que se pode chamar de cidadania ascendente.

Nas palavras do Professor Papisca, “a prática democrática, em sua articulação dupla de democracia representativa e participativa, deve se ampliar e se aprofundar: para cima, para a democracia internacional e cosmopolita; e, para baixo, na democracia local direta. Ao estender a prática democrática para além de seu espaço territorial histórico, o território local se converte em uma nova fronteira”.

Pela sua maior proximidade e implicações com a democracia, os governos locais são os principais interessados na boa gestão global de vários níveis, na constatação de Papisca.

Até porque, em um mundo cada vez mais globalizado, faz-se difícil distinguir entre o que é ‘nacional’ (intranacional, subnacional, local) e o que é ‘internacional’ (supranacional, transnacional, multinacional). Papisca identifica que a divisão de funções e tarefas entre os diversos atores envolvidos na política internacional está passando por uma redistribuição. Por isso, cidadãos reivindicam também nas esferas internas o que

antes era pauta das internacionais: segurança, bem-estar econômico, proteção ambiental e a proteção dos direitos fundamentais.

A situação se revela auspiciosa. Essa dinâmica pode significar, entre outras coisas: o aumento da consciência dos atores; possibilidade de conseguir objetivos de gestão justa; o uso de instituições internacionais e supranacionais para distribuir de forma igualitária os bens globais comuns de segurança humana e desenvolvimento humano.

Uma forma de lidar com a situação da desterritorialização da política na posição adotada no texto de Papisca, é a de voltar a se estabelecer um conceito de cidadania desde baixo, ou seja, partindo das comunidades políticas até as instituições governamentais (até porque estas devem ser consideradas enquanto seu propósito de legitimidade democrática, antes de fontes de autoridade, poder e capacidades).

Quando se consideram os conflitos que têm início por problemas associados a questões étnicas, por exemplo, em que a reivindicação é por direitos iguais aos dos nacionais, esse conceito ascendente se revela ainda mais urgente.

Que está a ocorrer uma maior participação de atores no cenário internacional, isso é certo. Agora, coloca-se também a questão de sua legitimidade para atuarem. Por exemplo: os governos locais têm o direito para atuarem no sistema das relações internacionais em assuntos ‘dramáticos’ como os de paz e segurança? Afinal, esses temas tradicionalmente pertencem à política exterior dos Estados nacionais.

Papisca responde positivamente à questão, com os seguintes argumentos:

- Primeiramente, o campo legal experimentou uma mutação genética. O reconhecimento legal internacional dos direitos humanos mudou a força impulsionadora, o raciocínio do Direito Internacional, de estadocentrista a humanocentrista. Isto tem muitas implicações;
- Com a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a base lógica ‘constitucional’ se estendeu a um nível mundial, ultrapassando as fronteiras da soberania estatal. Pela primeira vez na história da humanidade, o ser humano, a pessoa, é reconhecido como sujeito, não como mero objeto, do Direito Internacional;
- Deste modo, o raciocínio humanocentrista se reforça constantemente no ‘novo’ Direito Internacional, desenvolvendo um conjunto coerente de princípios e normas, como a universalidade dos direitos humanos, sua interdependência e indivisibilidade, o afastamento da guerra, a proibição do uso da força para solucionar disputas internacionais, o Estado de Direito, a universalidade da justiça

penal internacional, a responsabilidade pessoal por crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o genocídio.

Portanto, e ainda nas palavras do autor, “quando um sistema legal se fundamenta nos direitos humanos, entra em uma nova fase de amadurecimento humanocentrista. Estamos indo para além da fase de relações internacionais enquanto sistema primário. Já não estamos na era westfaliana, a primeira que se fundamentou formalmente na soberania baseada na nação”.

O respeito aos direitos humanos passa a ser uma exigência da vida diária das pessoas, no plano interno dos Estados, nas cidades, comunidades, onde elas habitam. Isso leva a uma desterritorialização da política, por consequência, já que essas pautas rotineiras estão a exigir garantias de proteção que surjam a partir do plano internacional.

Outro fator a ser considerado quanto à desterritorialização, é o de que a evolução política e legal se põe contra uma gestão exclusiva dos Estados que, frequentemente, abusa em nome de princípios de integridade territorial e interesse nacional. Segundo Papisca, “a opção racional, sensata e legal é que os governos locais aproveitem as oportunidades cada vez maiores de desenvolver uma identidade própria, um espaço urbano dedicado à prática da inclusão e da paz positiva, e que deem uma evidência internacional a isso. Nesta perspectiva de Estados sustentáveis, a cidade pode exigir verdadeiramente um reconhecimento legal do papel que desempenham nos processos de tomada de decisões de governo global, tanto em nível regional quanto mundial”.

São identificáveis três tipos de funções dos governos locais dentro de um sistema político internacional:

1. Participação em programas de organizações internacionais;
2. Representação formal na tomada de decisões e, portanto, no funcionamento das organizações internacionais;
3. Gestão autônoma dos programas através de suas estruturas de associação.

A participação em programas de organizações internacionais pode ocorrer de diferentes maneiras. Na opinião de Papisca, “o programa internacional dos governos locais pode se dividir em duas partes: uma relacionada com a cooperação internacional (desde programas de cidades-irmãs até programas mais sofisticados de cooperação ao desenvolvimento, à proteção ambiental e à gestão conjunta de elementos do patrimônio da humanidade); e a outra se ocupa de tarefas extraordinárias, como a consolidação da paz e a ajuda humanitária”.

A questão da participação dos governos locais na esfera internacional fica ainda mais relevante em se tratando da garantia ou implementação dos direitos sociais, ou buscando o desenvolvimento econômico-social.

Mas, é certo que dentro de todas as atividades de utilidade pública internacional, “é vital cumprir com os princípios e as normas do Direito Internacional, em particular com os princípios de valores do sistema global. Formam parte integral de uma estratégia coerente e exaustiva para criar uma ordem mundial mais pacífica, democrática e justa”.

Portanto, é esperável que as ações internacionais dos governos locais respeitem os direitos humanos, que o próprio governo paute-se de modo democrático, representativo e eficiente.

O desenvolvimento institucional, nesse sentido, é tanto melhor quanto melhor for também a participação da sociedade civil. Deve ser buscado o respeito aos direitos civis e políticos, mas também aos direitos econômicos, sociais e culturais, à cidadania ativa e à organização de representações da sociedade civil.

De acordo com Papisca o ‘novo’ Direito “está pondo abaixo a barreira da soberania do Estado que, durante séculos, monopolizou a vida humana, a personalidade jurídica internacional, o uso da força e a cidadania. O reposicionamento desta fronteira do Direito Universal, naturalmente, está perturbando a muitos políticos”.

Do ponto de vista ontológico, há uma profunda imbricação entre direitos humanos e democracia: “o poder corresponde ao povo, porque o povo é soberano, e é soberano porque cada um de seus membros tem direitos inerentes...”.

O mundo atual, “das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, assim como dos governos locais que atuam nas fronteiras estatais e para além, demonstra que os papéis cívicos e políticos, a cidadania ativa, já não estão limitados ao espaço intraestatal e que a geometria da democracia está se estendendo e crescendo no espaço mundial. O sistema interestatal tradicional sempre foi um clube exclusivo dos ‘governantes para os governantes’. Agora são os cidadãos, especialmente por intermédio de suas organizações e movimentos transnacionais, os que exigem um papel legítimo e demonstram sua visibilidade no espaço constitucional do mundo. A democratização das instituições e políticas internacionais no verdadeiro sentido da democracia – isto não significa ‘um país, um voto’ (uma tradição de procedimento do antigo princípio da igualdade soberana dos Estados), mas uma legitimidade mais direta dos organismos multilaterais relevantes e uma participação política mais efetiva em seu funcionamento – converteu-se na nova fronteira de qualquer progresso significativo humanocentrista

e pacífico do governo. A defesa de uma democracia internacional-transnacional já está pondo em prática a nova cidadania”.

Esse ‘novo’ conceito de cidadania implica em profundas transformações, em todos os níveis. Afinal, os direitos humanos são os direitos de cada ser humano, e têm de ser assim considerados no plano internacional.

Isso se desdobra em um grande desafio, que é o de propiciar condições para que sejam implantadas políticas sociais adequadas, nos níveis local, nacional e internacional, para que se respeitem os direitos. Esse é um marco na arquitetura de governo de múltiplos níveis e uma nova fronteira para a proteção humana e progresso da democracia.

De acordo com a primeira afirmação do texto da Declaração Universal, de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, e complementando com a observação de Papisca de que “o respeito da dignidade humana e dos direitos humanos deve ser garantido a partir de onde vivem as pessoas, a cidade que proporciona oportunidades iguais a todos os que vivem nela, a cidade inclusiva, é a base (de trabalho) de uma ordem mundial pacífica e justa. É uma cidade assim, em particular mediante o diálogo intercultural, a dinâmica evolutiva das identidades avançará em uma direção universalista, transterritorial e metaterritorial, e transcultural”; percebe-se, pois, que a cidade ganha em relevância no cenário intercultural necessário, na inclusão democrática, podendo em muito contribuir para a revitalização da esfera pública.

E, num cenário de desterritorialização, a contrapartida necessária para essa maior inserção no cenário político, é o das responsabilidades, o que inclui a responsabilidade de proteção. Sendo um novo ator internacional relevante, a cidade deve também desempenhar esse papel de um garantidor da paz e dos direitos humanos, já que não se pode considerar que temáticas tão importantes para cada ser humano isoladamente considerado, sejam exclusivas dos Estados, até porque estes são invariavelmente os que mais colocam em ameaça a paz e a segurança, além de serem os maiores violadores dos direitos humanos.

A percepção de segurança, nesse sentido, amplia-se de uma visão limitada, atrelada exclusivamente aos Estados nacionais, para uma mais ampla, associada aos direitos das pessoas e ao papel dos novos atores, com destaque também para os governos locais, afinal, é nas cidades em que as pessoas têm a sua vida diária.

Assim, como observa Papisca, “a responsabilidade de proteger a vida dos seres humanos e as comunidades humanas não corresponde unicamente aos

Estados, mas também aos governos locais. Os Estados, portanto, não devem minar as iniciativas internacionais dos governos locais que cumpram esse princípio legal-moral, especialmente onde a vida e a paz estejam ameaçadas”.

Portanto, a diplomacia das cidades apoia a eficácia do Direito Internacional, comprometendo-se com o direito à paz, aos direitos humanos, sendo aliada natural das instituições internacionais que se engajam em torno dessas agendas. Nesse sentido, as cidades podem dar uma valiosa contribuição para o apoio pacífico em regiões conflitivas, reforçando a segurança no sistema internacional.

É certo que a amplitude das possibilidades para a atuação da diplomacia das cidades é extensa no que tange à consolidação da paz e direitos humanos, o que afigura como altamente recomendável a leitura dos capítulos da obra que motivou a elaboração do presente *paper*.

#### REFERÊNCIA

MUSCH, A. et al. (Eds). *Diplomacia de las ciudades: el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*. La Haya: VNG International; The Hague: United Cities and Local Governments, 2008.

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)

## A convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio (1948)<sup>1</sup>

Janine Pacheco Souza<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O genocídio é um flagelo presente há muito na história humana. Os casos e números de mortos são atemorizantes, demonstrando a necessidade de combate à brutalidade de tal crime. Diversos casos de genocídio podem ser identificados antes de Cristo, como a destruição de Samaria; a destruição de Jerusalém por Nabucodonosor; as matanças e escravização de hebreus e samaritanos por Alexandre, o Grande; e a helenização dos judeus por Antíoco IV Epifânio.

Depois de Cristo, pode-se destacar a destruição de templo de Davi e do templo de Salomão, por Vespasiano, Tito e Adriano; as Cruzadas; o martirologio cristão em Roma de Nero a Constantino; os cagots nos Pirineus; o extermínio dos anabatistas; a Noite de São Bartolomeu; a colonização da América, da África e da Ásia; as atrocidades dos boxers chineses contra os compatriotas cristãos e os repetidos massacres contra os armênios. Casos mais recentes também devem ser destacados, como o Holocausto, o genocídio no Camboja, os curdos no Iraque, as mortes na antiga Iugoslávia e os tutsis em Ruanda. “Cristãos e judeus, católicos e protestantes, brancos e negros, amarelos e vermelhos, cidadãos de diferentes nações, todos sofreram alguma vez, em maior ou

<sup>1</sup> Paper apresentado no II Seminário de Relações Internacionais e Direitos Humanos, Marília, 2010.

<sup>2</sup> Graduanda do 4º Ano de Relações Internacionais – Unesp – Campus de Marília.

menor grau, este tipo de barbárie ou fizeram padecer ao próximo [...]” (LAPLAZA, 1953, p. 34, tradução nossa).<sup>3</sup>

Porém, o termo “genocídio” é recente, foi criado em 1944 pelo jurista e filólogo polonês Raphael Lemkin<sup>4</sup>. Foi também esse jurista, sob a influência das barbaridades nazistas da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), que tomou como batalha pessoal a busca de tornar o genocídio como crime internacional. A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio foi criada em 1948 com o intuito de condenar o genocídio e evitar que a repetição do crime. Porém, como todo documento, a Convenção possui falhas, muitas das quais decorrentes do contexto em que foi criada e que serão apresentadas em outra sessão. Decorridos quase 60 anos de sua entrada em vigor, em 1952, pode-se fazer um breve balanço de suas conquistas e efetividade para a prevenção e punição do crime de genocídio.

Portanto, este artigo não pretende esgotar o tema, mas apresentar algumas das principais críticas feitas à Convenção de 1948 e o legado da mesma. Para isso, o texto encontra-se dividido em quatro partes: primeiramente, encontra-se uma síntese da criação do termo “genocídio”, seguido por um breve histórico e análise do texto da Convenção; então são feitos comentários sobre a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), para enfim, chegar-se às considerações finais sobre o tema analisado.

## 1 CRIAÇÃO DO TERMO “GENOCÍDIO”

O termo surgiu em 1944, no livro de Raphael Lemkin *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*.<sup>5</sup> O autor dedica o nono capítulo do livro, intitulado “Genocídio”, para argumentar sobre a necessidade da criação de um termo que denominasse um novo conceito de destruição de uma nação ou grupo étnico. Esse termo foi o neologismo fruto da união da palavra grega *genos* – indicando raça ou tribo - com o sufixo latino *cide* – indicando ato ou efeito de assassinar.

<sup>3</sup> “Cristianos y judíos, católicos y protestantes, blancos y negros, amarillos y cobrizos, ciudadanos de distintas naciones, todos han sufrido alguna vez en mayor o menor grado, esta especie de barbarie o la hicieron padecer al prójimo [...]”

<sup>4</sup> Raphael Lemkin nasceu em 24 de junho de 1901, na Polônia. Seu primeiro emprego foi como secretário do Tribunal de Apelações, em Varsóvia. Rapidamente se tornou procurador da cidade em 1925. Em 1929 atuou como Secretário da Comissão das Leis da República da Polônia. E foi exercendo essa função, que ele representou a Polônia na Quinta Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, realizada em Madrid em 1933. Em 1935, saiu do serviço público e voltou a exercer advocacia privada em Varsóvia. Em abril de 1941, Raphael Lemkin se mudou para os Estados Unidos, onde começou a lecionar na Universidade de Duke. Em 1942, foi contratado como consultor-chefe pelo Conselho de Economia de Guerra e pela Administração da Economia Externa em Washington, e, em 1944, como especialista em Direito Internacional pelo departamento de Guerra dos Estados Unidos. Disponível em: <[http://www.ihr.org/jhr/v02/v02p-19\\_Martin.html](http://www.ihr.org/jhr/v02/v02p-19_Martin.html)> Acesso em: 14 fev. 2010.

<sup>5</sup> LEMKIN, Raphael. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation - analysis of government - proposals for redress*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

Lemkin foi fortemente influenciado pelo Holocausto, que fez parte de seu drama pessoal. Ao menos 49 familiares seus foram mortos durante o genocídio judeu. Ainda, um comentário feito por Winston Churchill em uma entrevista sobre a violência da Segunda Guerra Mundial incentivou a busca da palavra. Churchill apontou: “Nós estamos presenciando um crime sem nome.”<sup>6</sup> (POWER, 2004).

Mesmo se tratando de um crime antigo, o genocídio não era um crime legalmente definido com uma regulamentação para puni-lo, sendo designado muitas vezes como “desnacionalização” ou “assassinato em massa”. Para o jurista criador do termo “genocídio”, esses termos genéricos eram inadequados por não serem capazes de conotar a destruição da estrutura biológica dos grupos atacados ou a destruição de um determinado modelo pela substituição do modelo do opressor. Ainda, os termos implicariam mais uma retirada da cidadania dos grupos atacados: “[...] Lemkin não pretende assinalar um novo fenômeno, mas antes estigmatizar uma prática sofrida pela humanidade, designando-a como ‘um crime em virtude do direito internacional.’” (BRUNETEAU, 2004, p. 14).

Lemkin considera que o genocídio não implicaria necessariamente a destruição imediata de um grupo, mas um plano que intente a destruição dos fundamentos da vida do grupo para a destruição deste. Esses fundamentos poderiam ser as instituições políticas, sociais, a religião, a língua, a cultura, entre outros. Ele ainda aponta a existência de duas fases do genocídio: a primeira seria a destruição da matriz de grupo nacional oprimido e a segunda seria a imposição do modelo nacional do opressor para a população oprimida que é permitida a permanecer no território (LEMKIN, 1944).

Para Lemkin, o genocídio era inicialmente constituído por uma multiplicidade de ações que visavam destruir as bases de sobrevivência de um grupo enquanto tal. Era ‘uma síntese dos diferentes atos de perseguição e de destruição.’ (BRUNETEAU, 2004, p. 13).

A criação e utilização do termo genocídio foram contestadas, e as maiores críticas ocorreram por razões etimológicas. Alguns estudiosos não aprovaram o hibridismo do grego com o latim e defendiam ser mais adequado o termo *genicidio*, pelo genitivo *genos* formar *geni* em correspondência a *homicídio* ou *infanticídio* e outros defendem ser mais apropriado o termo *genticidio*, por derivar de *gens* (raça, povo) e de seu genitivo plural *genti* ser mais adequado por indicar a pluralidade de pessoas vinculadas. (LAPLAZA, 1953). Apesar das críticas, o termo de Lemkin foi mais aceito e utilizado, sendo codificado pelo direito internacional.

<sup>6</sup> Churchill proferiu o discurso em agosto de 1941 e teve transmissão ao vivo pela BBC: “We are in the presence of a crime without a name.” (POWER, 2004, p. 54).

Após a criação do termo, Lemkin dedicou-se a que o genocídio fosse reconhecido como crime internacional, isso se deu através de discursos em conferências, procura por adeptos para sua causa e *lobby* no Congresso dos Estados Unidos. Raphael Lemkin propagandeou vigorosa e incessantemente pela incorporação do crime no Direito Internacional na recente Organização das Nações Unidas (ONU). A proposta do autor era de internacionalização dos crimes, ou seja, o agressor poderia ser punido em seu próprio Estado, ou no do agredido ou em qualquer outro Estado signatário se apreendido nele.

Em outubro de 1945, na terceira acusação dos indiciados de Nuremberg, o termo genocídio teve sua primeira menção oficial em um contexto jurídico internacional. E em 11 de dezembro de 1946, a Assembléia Geral da ONU aprovou por unanimidade uma resolução que condenava o genocídio e incumbia um comitê para redigir um tratado que proibisse o crime. Lemkin ajudou na preparação do rascunho da Convenção do Genocídio da ONU, mas quando o processo se tornou oficial, ele se retirou para observar de fora e pressionar os delegados a votarem a favor da convenção.

## **2 CONVENÇÃO PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO**

### **2.1 ANTECEDENTES DA CONVENÇÃO**

Durante o século XX, a humanidade presenciou um dos períodos mais brutais da história mundial: as duas Grandes Guerras, denominadas por Hobsbawm (1995) como a guerra total: “Ambas foram episódios de carnificina sem paralelos, deixando atrás as imagens de pesadelo tecnológico que rondaram as noites e dias da geração seguinte [...]” (HOBSBAWM, 1995, p. 59). Não existem números oficiais para as perdas humanas das guerras, mas chega-se a falar em números superiores a 50 milhões de mortos, dentre os quais cerca seis milhões foram resultado da política genocida nazista. Entretanto, apenas números não são capazes de revelar a crueldade do ocorrido: “De qualquer modo, que significa exatidão estatística com ordens de grandeza tão astronômica?” (HOBSBAWM, 1995, p. 50).

O final da Segunda Guerra Mundial representou tentativas da sociedade internacional de punir as atrocidades e impedir que acontecessem novamente. Assim, foram criados o Tribunal Militar de Nuremberg (1945) e o Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente (1946) para a punição; e a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>7</sup> e a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, ambas em 1948 para a prevenção dos crimes contra o homem:

<sup>7</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement>> Acesso em: 27 maio 2010.

A incidência de mecanismos jurídicos de proteção de minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas está, portanto, nessa linha progressiva de surgimento dos direitos humanos em nível internacional, diretamente associada às duas grandes guerras, surgindo nitidamente ao término da segunda. (CÂNEDO, 1998, p. 39).

Os julgamentos do Tribunal de Nuremberg ocorreram de 20 de novembro de 1945 a 21 de outubro de 1946, julgando crimes de guerra, contra a paz e contra a humanidade cometidos pelos derrotados da Segunda Guerra. O Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente seguiu a mesma linha de Nuremberg para julgar as atrocidades japonesas. Apesar das críticas, principalmente em relação à composição dos tribunais serem de vencedores da guerra, à influência da política nos julgamentos, às tentativas de punir pessoas jurídicas e à quebra do princípio da legalidade<sup>8</sup>; esses tribunais representaram uma evolução no direito internacional: “A grande contribuição do Tribunal de Nuremberg foi, sem dúvida, implementar a idéia [...] da responsabilidade penal dos indivíduos no plano internacional.” (CANÊDO, 1998, p. 63).

Dessa forma, os tribunais contribuíram para a realização da Convenção do Genocídio tão buscada e aclamada por Lemkin:

A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, pode ser considerada o primeiro esforço de traduzir juridicamente, em documento escrito, dotado de legitimidade internacional, aqueles princípios (ou parte deles) já estabelecidos em Nuremberg, mas necessitados – depois das inúmeras críticas ao Tribunal - de corporificação em instrumento jurídico que consolidasse a idéia da responsabilidade penal individual internacional e sinalizasse com clareza a repulsa universal por aquilo que havia se tornado o mais terrível subproduto da Segunda Guerra Mundial. (CANÊDO, 1998, p. 80).

Através dessa, pode-se depreender a grande influência do contexto daquele momento para a criação da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. A busca de punição e o trauma das atrocidades da época incentivaram a criação da Convenção, o primeiro tratado de direitos humanos da ONU.

## 2.2 REDAÇÃO E TEXTO DA CONVENÇÃO

Em 11 de dezembro de 1946, Cuba, Índia e Panamá apresentaram um projeto de resolução na primeira sessão da Assembléia Geral da ONU com o objetivo de declarar que o genocídio poderia ocorrer tanto em tempos de paz, como nos de guerra

<sup>8</sup> A quebra do princípio da legalidade está relacionada com a criação da categoria de crimes contra a humanidade. De acordo com o princípio *nullum crimen nulla poena sine lege* - não haverá crime sem lei escrita e pena para ele – os réus não poderiam ser acusados por crime contra humanidade, visto que esta categoria de crime foi criada pelo próprio Tribunal de Nuremberg. Ver: LAPLAZA, 1953.

e que se tratava de um crime de jurisdição universal. A resolução 96 (I)<sup>9</sup> foi aprovada por unanimidade e incumbiu um comitê para preparar a Convenção. A aprovação da resolução refletia o momento em que a sociedade internacional tinha um acesso maior às atrocidades cometidas por Hitler durante o Holocausto:

Confrontada com o inusitado da barbárie nazista, a comunidade internacional se dispôs a instrumentalizar mecanismos jurídicos com vistas a fazer valer com mais efetividade [...] um sistema de punição que pudesse transcender os sistemas penais internos dos Estados e que deixasse manifesto o repúdio universal às práticas de extermínio de grupos raciais, étnicos, nacionais ou religiosos. Daí o surgimento da Convenção de 1948. (CANÊDO, 1998, p. 84-85).

O projeto foi elaborado em três estágios: primeiramente, o texto do projeto foi redigido pelo Secretariado da ONU, com assistência dos especialistas Raphael Lemkin, Vespasian Pella<sup>10</sup> e Henri Donnedieu de Vabres<sup>11</sup>; em seguida, um comitê *ad hoc* sob autoridade do Conselho Econômico e Social avaliou o texto do Secretariado; e finalmente, o texto revisado pelo comitê foi utilizado como base para negociações na Assembléia Geral, em 1948. (SCHABAS, 2008). Assim, a resolução 260 A (III)<sup>12</sup> da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio foi aprovada por 55 votos, dos 61 participantes (POWER, 2004).

A convenção é composta por 19 artigos e adotou como línguas oficiais o inglês, o chinês, o espanhol, o francês e o russo. O preâmbulo declara que o genocídio é um crime de direito dos povos e coloca a cooperação internacional como necessária para libertar a humanidade de “um flagelo tão odioso”. Em seu primeiro artigo coloca que os Estados contratantes se comprometem a prevenir e a punir o crime de genocídio, que pode ocorrer em tempos de paz ou de guerra.

<sup>9</sup> Resolução 96 (I) *The crime of genocide* está disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/033/47/img/nr003347.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 maio 2010.

<sup>10</sup> Vespasian Pella foi representante da Romênia para a Liga das Nações, Vice-Preşedinte al Asociaţiei Internaţionale de Drept penal (1924-1vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal (1924-1939), presidente Preşedinte al Comisiunii Juridice şi Constituţionale a Adunării Societăţii Naţiunilor (193da Associação Internacional de Direito Penal (1946-1952), Expert şi consultant juridic în dreptul internaţional penal al ONU (1948-1952), especialista e consultor jurídico da ONU para o direito penal internacional (1948-1952). Também foi Professor agregat (1921-1924) şi profesor titular (1924-1935) la catedra de Drept penal şi procedură penală din cadrul Universităţii Iaşi. professor (1924-1935) no Departamento de Direito Penal e Processo Penal na Universidade de Iasi e Profesor la catedra de Drept penal şi procedură penală a Universităţii din Bucureşti (1935-1948)da Universidade de Bucareste (1935-1948) e Profesor invitat la Institutul de Înalte Studii internaţionale din Paris (1928), Institutul Universităţii de Înalte Studii Internaţionale din Geneva (1929), Academia de Drept internaţional de la Haga (1926-1939). professor visitante do Instituto de Estudos Internacionais, em Paris (1928), do Instituto Universitário de Estudos Internacionais de Genebra (1929), e da Academia de Direito Internacional de Haia (1926-1939). Disponível em: <<http://150.uaic.ro/personalitati/drept/vespasian-v-pella/>>. Acesso em 16 de mai. 2010.

<sup>11</sup> Henri Donnedieu de Vabres foi juiz no Tribunal de Nuremberg pela França, lutou por uma Corte Internacional de Justiça enquanto era professor de Direito Penal na Universidade de Paris. Disponível em: <<http://www.biographie.net/Henri-Donnedieu-de-Vabres>> Acesso em: 16 maio 2010.

<sup>12</sup> Resolução 260 A (III) está disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/044/31/img/nr004431.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 maio 2010.

Já o segundo artigo define que são considerados como genocídio os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. Os atos enumerados são: a) Assassinato de membros do grupo; b) Atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo; c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo.

O terceiro artigo coloca como passíveis de punição o genocídio, o acordo com vista a cometê-lo, o incitamento direto e público ao crime, a tentativa de cometê-lo e a cumplicidade. O artigo IV aponta que qualquer pessoa pode ser punida pelo crime, eliminando justificativas que retirassem a gravidade e a possibilidade de indivíduos imunes à punição. O quinto artigo coloca a obrigatoriedade das partes contratantes de adotar as medidas legislativas necessárias para assegurar a aplicação das disposições da Convenção e a prever sanções penais eficazes para os responsabilizados pelo crime de genocídio.

O VI artigo coloca que os julgamentos de genocídio deveriam ocorrer em tribunais competentes do Estado em cujo território o ato foi cometido ou pelo tribunal criminal internacional que tiver competência quanto às Partes Contratantes que tenham reconhecido a sua jurisdição. A idéia da jurisdição universal que havia no projeto inicial e nas idéias de Lemkin foi rejeitada na Convenção. Já, o VII desconsidera genocídio como crime político, com fim de negar a possibilidade de extradição.

O oitavo artigo aponta que os órgãos competentes da ONU podem ser recorridos pelos Estados contratantes em caso de genocídio, para que aqueles tomem as ações cabíveis. O nono artigo é referente à submissão à Corte Internacional de Justiça em casos de diferendos entre os contratantes em relação à interpretação, aplicação ou execução da Convenção. Os demais artigos discorrem acerca dos conteúdos formais, como as línguas, o número de ratificações necessárias e a denúncia.

É importante destacar que a Convenção não comenta a possibilidade de reservas, tendo em vista que muitas foram feitas. As reservas são destinadas em sua maioria aos artigos IX e XII. Como já apontado, o nono artigo é referente à submissão à Corte Internacional de Justiça, já o XII determina que os Estados-membros podem, em qualquer momento e por notificação dirigida ao Secretário-Geral da ONU, estender a aplicação da Convenção a territórios cujas relações exteriores assumam. É também interessante destacar as posições de alguns Estados em relação ao XI, que é visto como de natureza discriminatória, ao excluir Estados da possibilidade de adesão, visto que se coloca aberta aos membros da ONU e a não-membros sob convite.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> As declarações e reservas à Convenção estão disponíveis no site das Nações Unidas: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/mtdsg/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-1.en.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

Ainda é relevante apontar que a Convenção foi considerada como uma norma imperativa de Direito Internacional, de observância geral e obrigatória para todos os Estados, ou seja, uma norma cogente. As normas cogentes requerem obrigações *erga omnes*<sup>14</sup> que são obrigações impostas a todos os sujeitos de direito internacional.

### 2.3 CRÍTICAS À CONVENÇÃO

Apesar de todos os avanços da Convenção e de sua inegável importância à humanidade em geral, e ao Direito Internacional, em particular, seu texto possui lacunas, muitas das quais se fizeram necessárias para que pudesse ser aprovada e ratificada pelos países. Assim, o conceito de genocídio da Convenção excluiu o genocídio político e cultural. Alegou-se que a definição de grupo cultural é vaga e também permitiria a intervenção na soberania estatal.

A Convenção não menciona também grupos políticos, devido às grandes divergências e a busca pelo consenso. Os contrários afirmavam que grupos políticos não apresentam características estáveis, sendo perigoso admiti-los pela possibilidade de intromissão em assuntos internos dos Estados, entre outros. Canêdo, por sua vez, contesta a exclusão dos grupos políticos por permitir que o Estado utilize a “desculpa” de que ataques contra grupos étnicos ou religiosos ocorrem por motivos políticos. (CANÊDO, 1998).

Grande parte das críticas se refere ao escopo limitado da Convenção: “Foi realmente mais um caso de frustração com a falta de capacidade do direito internacional em lidar com as atrocidades em massa.” (SCHABAS, 2008, p. 4, tradução nossa).<sup>15</sup> Canêdo destaca o receio dos Estados de infrações contra sua soberania como principal motivo das falhas da Convenção: “A principal razão de sua ineficácia pode ser encontrada nos ainda bastante fortes e influentes princípios da soberania absoluta dos Estados e da não-intervenção.” (CANÊDO, 1998, p. 147).

O não estabelecimento da jurisdição internacional para o julgamento do crime de genocídio é visto por Frago (1973) como o mais grave defeito da Convenção.

<sup>14</sup> As obrigações *erga omnes* foram reguladas pelo Instituto de direito internacional na sessão de Cracóvia, em 2005. Resolução: Les Obligations *Erga Omnes* en Droit International. Sessão de Cracóvia, 2005. Disponível em: <[http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/2005\\_kra\\_01\\_fr.pdf](http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/2005_kra_01_fr.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2010.

São definidas como: (a) obrigação decorrente do direito internacional geral, em relação à qual o estado, em qualquer circunstância, tem a obrigação de observar, quanto à comunidade internacional, com base em valores comuns e no próprio interesse do estado, que tal obrigação seja respeitada, de maneira que a sua violação autoriza todos os estados a reagirem contra a referida violação; ou (b) obrigação decorrente de tratado multilateral, em relação à qual o estado-parte nesse tratado tem a obrigação de observar, em qualquer circunstância, em relação a todos os estados partes do tratado, em razão de valores comuns e do interesse de todos, que e tal obrigação seja respeitada, de tal modo que sua violação autoriza todos os estados a reagirem (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p. 33).

<sup>15</sup> This was really more a case of frustration with the inadequate reach of international law in dealing with mass atrocities.

Para ele, sem a criação de um tribunal internacional permanente a punição seria sempre quimérica. Laplaza (1953) também vê de forma negativa delegar a punição e julgamento aos direitos nacionais, defendendo a necessidade de que a lei internacional precisa da descrição dos delitos e a advertência das penas.

A obrigatoriedade de ação dos membros da Convenção em um caso de genocídio também não foi garantida. Como aponta Power (2004), os Estados passaram a evitar utilização do termo, que passou a ser designado como “palavra com g” com o objetivo de impedir o imperativo de agir. Ainda, existe a crítica referente à punição apenas de pessoas físicas: “Isso significa, portanto, que não se admite a responsabilidade de pessoa jurídica nem da entidade estatal por este crime, o que acarreta lacunas importantes – mas não acidentais – no que concerne àqueles que podem ser punidos por terem cometido genocídio.” (CAMPOS, 2007, p. 19).

A falta de interesse dos Estados poderosos do Sistema Internacional de combater o crime também é apontado como um dos motivos para a pouca eficácia da Convenção: “[...] a ausência de interesse estratégico dos países mais poderosos torna ineficaz o caráter preventivo da Convenção de 1948, assim como a possibilidade de intervenção baseada somente em critérios morais.” (CAMPOS, 2008, p. 24).

A crítica em razão da ausência de um mecanismo de monitoramento começou a ser resolvida a partir de 2004 com a criação do cargo de Conselheiro Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção do Genocídio na ONU, que foi ocupado pelo argentino Juan Méndez<sup>16</sup> até 2007 e atualmente pertence ao sudanês Francis Deng.<sup>17</sup> As responsabilidades do conselheiro foram determinadas em uma carta<sup>18</sup> do Secretário Geral ao Conselho de Segurança e englobam a coleta de informações existentes sobre violações maciças dos direitos humanos e à lei internacional humanitária sobre origem

<sup>16</sup> Juan Méndez dedicou sua carreira jurídica na defesa dos direitos humanos. Durante a ditadura militar argentina foi preso e submetido à tortura e de detenção administrativa de um ano e meio, por colocar-se em prol de prisioneiros políticos. Em 1994, tornou-se Conselheiro Geral da Human Rights Watch, com funções de nível mundial de apoio à missão da organização, incluindo a responsabilidade da resolução de litígios da organização e as atividades de normalização. De 1996 a 1999, foi o Diretor Executivo do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, na Costa Rica. Entre outubro de 1999 e maio de 2004, foi professor de Direito e diretor do Centro para os Direitos Cívicos e Humanos da Universidade de Notre Dame, Indiana. Entre 2000 e 2003 foi membro da Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, sendo presidente em 2002. Lecionou na Georgetown Law School e na Johns Hopkins School of Advanced International Studies, e ensina regularmente no programa do Mestre em Oxford International Human Rights Law no Reino Unido. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sga880.doc.htm>>. Acesso em 18 de maio 2010.

<sup>17</sup> Francis Deng atuou como diretor do Projeto de Apoio à Paz no Sudão de 2006 a 2007. Ele também trabalhou no Centro de Estudos Internacionais do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) e foi professor de Pesquisa de Política Internacional, Direito e Sociedade da Universidade Johns Hopkins Paul H. Nitze School of Advanced International Studies. Deng foi diretor de Direitos Humanos no Secretariado da ONU de 1967 e 1972 e foi embaixador do Sudão para o Canadá, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia e Estados Unidos. Ele também serviu como ministro de Estado sudanês dos Negócios Estrangeiros. Disponível em: <<http://www.un.org/preventgenocide/adviser/sa.shtml>>. Acesso em: 18 maio 2010.

<sup>18</sup> Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n04/424/63/PDF/N0442463.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 maio 2010.

étnica e racial, agir como um mecanismo de aviso prévio ao Secretário Geral e, através do Conselho de Segurança, chamar a atenção para as situações que podem resultar em genocídio; fazer recomendações ao Conselho de Segurança, através do Secretário-Geral, em ações para prevenir ou interromper o genocídio; e unir-se ao sistema das Nações Unidas sobre as atividades para a prevenção do genocídio. Em 2006, ainda foi criado o comitê conselheiro para a prevenção do genocídio pelo então secretário geral da ONU Kofi Annan. Esse comitê tem a função de fornecer orientação e apoio ao trabalho do Conselheiro Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção do Genocídio e contribuir para impedir o genocídio.

Um dos pontos que foi pouco esclarecido pela Convenção e ainda gera debates é em relação ao número de pessoas mortas para que se considere a ocorrência de genocídio. Alguns consideram ser necessária a morte de um número “considerável” de pessoas, enquanto grande parte defende que se apenas um assassinato ocorrer visando à destruição de parte ou total de um grupo pode ser considerado como genocídio. Porém, não se pode deixar de lado a dificuldade de provar a intencionalidade do crime, visto que a intenção é um fator de ordem psicológica. Também não ocorreu uma definição para o que poderia ser entendido pelos termos “racial”, “étnico”, “nacional” e “religioso”. (CAMPOS, 2007).

Outro problema para a Convenção foi a demora na ratificação pelos EUA, apesar de terem sido um dos impulsionadores do projeto e o primeiro país a assinar a Convenção, demoraram quarenta anos para ratificá-lo. Ainda, quando ratificaram colocaram duas reservas que foram motivo de objeção de outros membros. As reservas dos EUA são responsáveis por 10 das 19 objeções feitas pelos membros da Convenção. A primeira reserva corresponde com as reservas da maioria dos Estados-parte em relação ao artigo IX, do tribunal internacional, já a segunda determinava que antes de os Estados Unidos poderem ser chamados perante a Corte Internacional de Justiça, o presidente do país teria de concordar com a jurisdição do tribunal. A segunda reserva permite que se os EUA tentarem acusar um país de genocídio, o país acusado poderia invocar a ressalva americana, seguindo a doutrina da reciprocidade (POWER, 2004).

A convenção não tinha ambições de criação de um tribunal internacional em seu início, porém na data da aprovação também foi adotada uma resolução que direcionava os inícios de um projeto de uma Corte Penal Internacional. (SCHABAS, 2008). Essa resolução foi a 260 B (III)<sup>19</sup> e coloca que a Convenção do genocídio levantou a vontade e a possibilidade de que pessoas fossem encarregadas de analisar o crime de genocídio

<sup>19</sup> Resolução 260 B (III) está disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/044/31/IMG/NR004431.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 maio 2010.

em tribunal internacional competente. Dessa forma, convidou a Comissão de Direito Internacional (CDI) a estudar as possibilidades de uma Corte Internacional de Justiça.

Apesar das críticas feitas, a convenção foi proposta em um contexto de início de Guerra Fria, sendo este um dos principais motivos para suas falhas e lacunas. Ainda assim, ela representou um marco para o histórico dos Direitos Humanos e deu início às tentativas de estabelecimento de tribunal internacional permanente. Além disso, foi pela Convenção que “[...] o genocídio adquiriu expressamente status de infração internacional, ou seja, de fato contrário ao Direito Internacional e que, por ferir bruscamente o interesse protegido dos Estados pertencentes à comunidade internacional, lhe é atribuído caráter criminal.” (CAMPOS, 2006, p. 31).

### 3 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

As tentativas de criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) são antigas, como já apontado anteriormente. Os Tribunais militares de Nuremberg e para o Extremo Oriente, bem como os tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda foram os antecedentes para sua criação. A necessidade de uma Corte Internacional de Justiça foi discutida desde 1948, como já apontado:

O Tribunal Militar Internacional e o Tribunal Militar para o Extremo Oriente alimentaram a esperança de que, no futuro, os crimes cometidos contra os direitos humanos seriam julgados em um tribunal penal permanente das Nações Unidas, livre de pressões políticas, dotado de uma jurisdição definida e com base em uma legislação abarcando os crimes contra a humanidade. (MAIA, 2001, p. 50).

As conclusões da Comissão de Direito Internacional (CDI) apontaram que era possível e desejável a criação de uma corte internacional para julgar crimes de genocídio e outros de natureza similar. Diante disso, foi preparado um anteprojeto em 1951, mas o cenário de Guerra Fria não foi propício para discussões desse nível e o projeto parou por falta de consenso. Assim, as discussões permaneceram paradas até 1989, quando a Assembléia Geral da ONU solicitou à CDI um resumo dos trabalhos sobre uma corte em cuja jurisdição incluísse o tráfico de drogas em resposta a um requerimento de Trinidad e Tobago. Dessa forma, levantou-se novamente a questão da necessidade dessa Corte e a CDI iniciou trabalhos para viabilizá-la. Porém, o cenário ainda era de Guerra Fria e os trabalhos não avançaram por divergências ideológicas. (MAIA, 2001).

Em 22 de fevereiro de 1993, foi criado o Tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia pela Resolução 808 do Conselho de Segurança da ONU<sup>20</sup>, para os crimes de violações das leis e costumes da guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Em julho de 1994, foi criado o Tribunal *ad hoc* para Ruanda, pela resolução 935 do Conselho de Segurança da ONU<sup>21</sup>, com estatuto adaptado do Tribunal para a ex-Iugoslávia. A criação desses dois Tribunais influenciou uma nova tentativa de criação do Tribunal Internacional, ao demonstrar a necessidade do mesmo.

Assim, em 1994, a CDI encaminhou à Assembléia Geral o projeto de estatuto do TPI. A Resolução 49/53<sup>22</sup> determinou a criação de um comitê *ad hoc* aberto a todos os Estados-membros para encaminhar a discussão.

A criação, pelo Conselho de Segurança, de tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia (1993) e Ruanda (1994) acabou por demonstrar que os governos não são capazes de julgar violadores de direitos humanos. [...] Até mesmo quando há vontade política por parte de um Estado, a instauração dos processos criminais torna-se freqüentemente uma coisa impossível, devido ao fato de os conflitos apresentarem uma envergadura tal que ameaça interromper ou mesmo desintegrar o sistema judicial do Estado. (MAIA, 2001, p. 53).

Em 1995, com a conclusão do mandato do Comitê *ad hoc*, a Assembléia Geral convocou um Comitê Preparatório para o estabelecimento do TPI. Em 1996, a Assembléia Geral decidiu na resolução 51/207<sup>23</sup> que a Conferência Diplomática dos Plenipotenciários para a criação do Tribunal Penal Internacional deveria ser realizada em 1998, ano do aniversário de 50 anos da Convenção para o Genocídio e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A resolução 52/160<sup>24</sup> convocou a Conferência que aconteceu entre 15 de junho e 17 de julho em Roma. O estatuto foi aprovado e na resolução 53/105<sup>25</sup> da Assembléia Geral convocou-se novamente o Comitê Preparatório para elaborar os documentos adicionais previstos no estatuto:

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional consagrou como princípio norteador do relacionamento entre as jurisdições interna e internacional o da complementaridade, ou seja, cabe aos próprios países-membros, internamente,

<sup>20</sup> Resolução 808 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N93/098/21/IMG/N9309821.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>21</sup> Resolução 935 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N94/273/51/PDF/N9427351.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>22</sup> Resolução 49/53 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N95/767/77/PDF/N9576777.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>23</sup> Resolução 51/207 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N96/766/21/PDF/N9676621.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>24</sup> Resolução 52/160 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N98/762/49/PDF/N9876249.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>25</sup> Resolução 53/105 encontra-se disponível no site das Nações Unidas: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/N99/762/49/PDF/N9976249.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 maio 2010.

julgar os delitos definidos no Estatuto. Somente quando se verificar a falta de disposição a punir, ou quando se estabelecer um estado de absoluta incapacidade de punir, é que este Tribunal poderá ser acionado. (MAIA, 2001, p. 44).

O Tribunal possui como sede a cidade de Haia e apresenta jurisdição complementar às nacionais. A competência do TPI abrange os crimes de alta gravidade, sendo estes o genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e de agressão. Ele não possui primazia de jurisdição, diferentemente dos tribunais *ad hoc*: “Assim, o Tribunal destina-se a intervir somente nas situações mais graves, em que se verifique a incapacidade ou falta de disposição dos Estados-parte de processar os responsáveis pelos crimes previstos pelo Estatuto de Roma.” (MAIA, 2001, p. 78).

O Tribunal é composto por 18 juízes eleitos e seus órgãos são: presidência, câmaras (de questões preliminares, de julgamento e de recurso), assembléia dos Estados-parte, registro e promotoria. O órgão de acusação não se insere no quadro administrativo comum, sendo um órgão independente que funciona junto ao TPI e não nele.

Não há dúvidas sobre a importância do Tribunal e a evolução que este representou para o direito internacional:

A adoção, em 1998, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional tem sido considerada um marco na história da humanidade na luta contra a impunidade, pois constitui uma antiga aspiração da comunidade internacional e vem suprir uma lacuna apontada pelos estudiosos do direito internacional. (MAIA, 2001, p. 61).

Sua criação constitui um avanço importante, pois esta é a primeira vez na história das relações entre Estados que se consegue obter o necessário consenso para levar a julgamento, por uma corte internacional permanente, políticos, chefes militares e mesmo pessoas comuns pela prática de delitos de mais alta gravidade, que até agora, salvo raras exceções, têm ficado impunes, especialmente em razão do princípio da soberania. (LEWANDOWSKI, 2002, p. 187).

Porém, existem alguns pontos polêmicos em relação ao TPI, como sua relação com a ONU que ficou indeterminada, estando submetida a um acordo futuro; em relação ao Conselho de Segurança, o Tribunal Penal Internacional depende da adoção de uma resolução pelo Conselho que permita a investigação ou início e continuidade de um processo; ainda, alguns autores consideram o caráter complementar do TPI pode acabar sufocando a jurisdição do mesmo. Cabe também destacar que países importantes no cenário internacional ainda não fazem parte do Estatuto, como EUA, Israel, China, Índia e Rússia.

Atualmente, estão sendo realizadas investigações do TPI em: Uganda, República Democrática do Congo e Darfur, no Sudão. Também, no dia 31 de março

de 2010 foi autorizada a abertura de uma investigação da situação do Quênia. Dez mandados de prisão já foram emitidos pela Corte, entre eles encontra-se o do presidente do Sudão Omar al-Bashir, por crimes contra a humanidade e de guerra.<sup>26</sup>

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvidas, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio foi extremamente importante para o desenvolvimento do Direito Internacional na conjuntura após as Grandes Guerras. Destaca-se o fato de ter sido o primeiro tratado de direitos humanos da ONU, abrindo o caminho para outros. Ainda, é importante destacar a função desse tratado para o conceito de crime internacional. Porém, as diversas críticas destinadas a ela revelam que se trata de um tratado com falhas importantes.

Não podemos deixar de lado que a Convenção fez com que os países-membros incluíssem o crime de genocídio em seus códigos penais e o texto da Convenção funciona como base para suas leis. O Brasil ratificou a convenção em 15 de abril de 1952 e promulgou em primeiro de dezembro de 1956 a Lei n. 2.889, que define e pune o crime de genocídio.

Os quase 60 anos de vigência demonstram que a Convenção tem sido pouco eficaz, principalmente no que se refere à prevenção do crime, tendo em vista que diversos casos aconteceram e não foram impedidos pela sociedade internacional. A maioria dos autores destaca que a principal razão de sua ineficácia é devido aos princípios da soberania absoluta dos Estados e da não-intervenção, que impedem que os Estados aceitem a Convenção sem reservas e possam agir visando o bem comum da humanidade. Assim, pode-se concluir que enquanto os Estados permanecerem considerando a questão da soberania nacional como superior à defesa e preservação dos direitos humanos, a efetivação da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio estará comprometida.

### REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. *Manual de direito internacional público*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRUNETEAU, B. *O século dos genocídios: violências, massacres e processos genocidários da Armênia ao Ruanda*. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

<sup>26</sup> Informações sobre o caso de Omar al-Bashir encontram-se disponíveis em: <<http://law.queensu.ca/international/globalLawProgramsAtTheIsc/courseInfo/courseOutlines/criminal2010/iccAlBashirCaseInfoSheet.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2010.

CAMPOS, P. D. R. A norma internacional de genocídio: vícios e virtudes da Convenção de 1948. *Boletim do Núcleo de Direitos Humanos*, v. 2, p. 32-35, 2006. Disponível em: <[http://www.jur.puc-rio.br/pdf/ndh\\_boletim\\_02.pdf](http://www.jur.puc-rio.br/pdf/ndh_boletim_02.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. O crime internacional de genocídio: uma análise da efetividade da Convenção de 1948 no Direito Internacional. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 1, p. 638-692, 2007. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/O%20crime%20internacional%20de%20genoc%20Paula%20Campos.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2008

\_\_\_\_\_. A norma de combate ao genocídio na prática internacional: o caso ruandês. *Cadernos de Relações Internacionais*, v. 1, p. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/11723/11723.pdfxxvmi=mlvm8unwzfcv0wpaqkimcjgheexlwm9jjvrekpe1212zbcqwvdafkruzqslou81r1gdquetghtstkrqpnbg3ciugttxp3zi4fvvlap3hjwcuxdszkcdx18eq3cg6caasv7e7whphpdcng6ncj1a5aovdcdjoouikcwszshfvutnbrqktbq41nhdcssq7lmjffa8bqf6ksicu47vubwtsbv5fxdrkw10hv9tmo18ikldoskkeie8tleakrcup>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

CANÊDO, C. A. S. *O genocídio como crime internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

HOBSBAWN, E. A era da guerra total. In: \_\_\_\_\_. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAPLAZA, F. P. *El delito de genocidio o genticidio*. Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1953.

LEMKIN, R. *Axis rule in occupied Europe: laws of occupation - analysis of government - proposals for redress*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1944, p. 79 - 95. Disponível em: <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-1.htm#NewTerm>> <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-2.htm>> <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Genocide - a modern crime. *Free World*, v. 4, p. 39-43, Apr. 1945. Disponível em: <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>> Acesso em: 22 abr. 2010

\_\_\_\_\_. Genocide. *American Scholar*, v.15, n. 2, p. 227-230, Apr. 1946. Disponível em: <<http://www.preventgenocide.org/lemkin/americanscholar1946.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2010

LEWANDOWSK, E. R. O Tribunal Penal Internacional: de uma cultura de impunidade para uma cultura de responsabilidade. *Revista Estudos Avançados*, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n45/v16n45a12.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2010.

MAIA, M. *Tribunal Penal Internacional: aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio*. Paris, 1948.

POWER, S. *Genocídio: a retórica americana em questão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SCHABAS, W. A. *Convention for the prevention and punishment of the crime of genocide*. United Nations Audiovisual Library of International Law. 2008. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cppcg/cppcg\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cppcg/cppcg_e.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2010

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)

## Conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos<sup>1</sup>

Hevellyn Menezes Albres<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O Conselho de Direitos Humano das Nações Unidas (CDHNU) foi criado em Março de 2006 a fim de substituir a Comissão de Direitos Humanos, antigo órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse foi o primeiro órgão responsável pelos direitos humanos na ONU com o status de Conselho, diretamente ligado à Assembleia Geral, o que institucionalmente representou um avanço. No entanto, foram grandes as suspeitas de que, na prática, mantivesse os mesmos problemas da antiga Comissão, dúvidas que em alguma medida permanecem até hoje.

Os Estados Unidos da América, ator preponderante em iniciativas de direitos humanos e membro mais importante das Nações Unidas, exerceram uma interessante transição no Conselho. Apesar de manterem uma cadeira na Comissão quase ininterruptamente durante seus 60 anos de existência, em 2006, os Estados Unidos foram votaram contra a criação do Conselho de Direitos Humanos e, dois anos depois, decretaram boicote econômico. No fim do Governo Bush (2000-2008), os americanos

---

<sup>1</sup> Paper elaborado para apresentação no II Seminário de Relações Internacionais e Direitos Humanos da FFC – Unesp - campus de Marília.

<sup>2</sup> Graduada de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista. Bolsista PIBIC. Colaboradora do INCT - INEU.

já haviam flexibilizado essa posição, participando como observadores e em 2009, o novo presidente Barack Obama catalisou o processo de aproximação, ao lançar a candidatura dos Estados Unidos e obter uma cadeira no organismo.

A fim de investigar a trajetória estadunidense, dividimos esse artigo em dois grandes blocos, o primeiro referente ao Conselho de Direitos Humanos e o segundo, à política externa americana para os direitos humanos. Discutiremos primeiramente sobre o contexto de criação do Conselho - pós-Guerra Fria e processo de reforma onusiana, à luz do debate neo-institucionalista/neo-realista das Relações Internacionais. Levando em conta tal conjuntura, abordaremos o processo de substituição da Comissão pelo Conselho, apontando as principais discussões postas. A seguir, daremos uma breve explanação sobre os principais atores e paradoxos da política externa americana que viabilize melhor entendimento da formulação das políticas para o Conselho. Por fim, daremos enfoque ao posicionamento dos Estados Unidos em relação ao Conselho, assinalando as sucessivas posições adotadas de 2005 a 2009.

#### **CDHNU: CONTEXTO E DEBATE**

A criação do Conselho se insere no quadro de reformas da Organização das Nações Unidas (ONU), caracterizadas pelos esforços em democratizar das Organizações Internacionais (OIs) e reavaliar o papel dos Estados no pós-Guerra Fria. Esse reordenamento teria como característica básica o fim do sistema bipolar, em virtude do desmantelamento da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e não substituição por outra potência que rivalizasse com os Estados Unidos.

Na nova configuração que está sendo produzida, há um movimento de inserção de novos temas e atores que dividiriam a cena e disputariam status quo com os anteriormente postos. Neste cenário em formação, as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e, mais recentemente, também as Não-Governamentais (ONGs), além de outros atores, passariam a partilhar com o Estado as iniciativas de Relações Internacionais. Complementarmente, questões de direitos humanos, sobretudo os de titularidade coletiva, ou terceira geração, assumiriam novo enfoque, com relativa redução da importância dada à segurança nacional.

Nesse contexto, é colocado um debate acerca das iniciativas de institucionalização do sistema internacional, adequando-se às demandas pela inserção dos novos temas e atores. Segundo a abordagem do *Neo-institucionalismo* o Estado

deixou de ser o ator preponderante das relações internacionais em detrimento de novas estruturas, como as organizações internacionais. Estas instituições teriam papel imprescindível na configuração do sistema internacional por serem foros privilegiados para discussão e cooperação e expressão máxima da ordem multilateral característica do pós-Guerra Fria, além de atuarem como efetivadoras dos regimes internacionais<sup>3</sup> (SEITENFUS, 2005).

Já a corrente Neo-realista, apesar de não desconsiderar o papel das instituições internacionais, apresenta-as de forma marginal, já que para seus adeptos o Estado continua tendo como principais preocupações sua segurança e posição relativa no sistema. De acordo com essa linha, como não há uma autoridade supranacional independente, os arranjos e instituições internacionais dependem quase que exclusivamente “das percepções e da vontade de agir dos Estados” (SATO, 2003). Assim, ainda que os Estados aceitassem participar dessas organizações, reproduziriam nelas a assimetria do poder mundial, com grandes decisões dependendo das grandes potências (ONUKI; RACY, 2002).

Uma das grandes indagações contemporâneas, a ser analisada à luz desse debate, consiste em saber o quanto as grandes potências estão dispostas a participar de um empenho conjunto para a construção efetiva de uma ordem internacional que contemple as demandas mundiais por paz e progresso. Um esforço histórico feito para a obtenção de soluções globais pode ser notado na criação da ONU.

Apesar de seu caráter universal, a ONU é fortemente marcada por ter sido construída como um “sindicato de vencedores” da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) - Estados Unidos, China, URSS, Grã-Bretanha e França. Essas potências trataram de assegurar seu poder relativo na nova ordem que estava sendo construída, através de alguns mecanismos. Um exemplo é o poder de veto no Conselho de Segurança, que foi e continua sendo constantemente usado inadequadamente com fins “egoístas”, o que demonstra que os mecanismos diplomáticos das ONU podem não ser suficientes para a obtenção das tão desejáveis soluções globais (GALT, 1955; SATO, 2003).

A criação da ONU revolucionou a forma de tratar os direitos humanos. Apesar disso, os direitos humanos são uma das principais áreas em que a ONU está defasada. Eles são apresentados na Carta da ONU entre os propósitos e princípios da organização (Art. 1º), mas não foi criado um órgão para tratar das especificamente das questões pertinentes ao tema. A tarefa ficara a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e da Comissão de Direitos Humanos, posteriormente implementada.

<sup>3</sup> De acordo com Krasner (1983, p. 2), os regimes são definidos como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais”, sendo que os “procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva”.

A extinta Comissão de Direitos Humanos foi criada em 1946 para auxiliar o ECOSOC, examinando a situação dos direitos humanos nos Estados e suas violações em nível mundial, informando publicamente em ambos os casos. Ela era integrada por membros de 53 Estados, eleitos para mandatos de três anos, como no ECOSOC. Para exercer suas atividades, estes delegados tinham como auxiliares a subcomissão de promoção e proteção dos direitos humanos, grupos de trabalho e ainda peritos independentes e relatores especiais que permitiam inquirições mais imparciais. Todos os anos os representantes de todos os Estados-membros e demais observadores reuniam-se durante seis semanas para avaliar o andamento das atividades realizadas.

Em seus 60 anos de existência, deixou um grande legado no estabelecimento de normas internacionais na área, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), uma das maiores conquistas de toda a história da ONU (ALVES, 1994; SHORT, 2008). Apesar desses aspectos positivos, a Comissão era alvo de incisivas críticas e costuma ser lembrada por sua ineficácia e demasiada politização (SHORT, 2008). Um dos principais problemas era escolha dos membros da organização, já que o número era avaliado como excessivo e o controle do cumprimento das normas de proteção dos direitos humanos era considerado falho. Outra crítica recorrente era que o período ordinário de discussão era insuficiente e normalmente havia acúmulo de trabalho.

#### CDHNU: CRIAÇÃO E DESAFIOS

Como a credibilidade da Comissão era continuamente questionada, colocou-se em debate a possibilidade da criação de um Conselho de Direitos Humanos, que fosse mais autônomo e, se possível, corrigisse as falhas do antigo órgão. Em 21 de Março de 2006, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, apresentou 101 sugestões de reformas, entre as quais a da formação do Conselho. Diante da proposta, Jan Eliasson, presidente da Assembleia Geral no período, apresentou o projeto de resolução<sup>4</sup> que foi aprovado em 15 de março, por uma maioria de 170 votos<sup>5</sup>.

O passo seguinte foi dado pelo ECOSOC que, em 22 de março, aboliu a Comissão de Direitos Humanos, que deixaria de existir em 16 de junho para, no dia 19, o Conselho ter sua primeira reunião. Analogamente à Comissão, o Conselho de Direitos Humanos deveria: analisar violações, promover assistência e educação na área, esforçar-se para evitar abusos, responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos. (SHORT, 2008). A

<sup>4</sup> Resolução AG 60/251 de 2006, que aprova a criação do Conselho de Direitos Humanos e a extinção da antiga Comissão.

<sup>5</sup> Apesar da ampla maioria, as abstenções e os contras foram significativos: quatro votos contra (Israel, Ilhas Marshall, Palau e Estados Unidos) e três abstenções (Bielorrússia, Irã e Venezuela).

fim de desempenhar suas funções, na construção do órgão buscou-se conjugar o que a antiga estrutura tinha de melhor com os aperfeiçoamentos necessários.

Entre as apropriações da Comissão estão: a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros tratados essenciais para a proteção das liberdades fundamentais; a utilização de mecanismos especiais (peritos independentes e relatores especiais) e; a participação de ONGs e outros observadores<sup>6</sup>. Já as principais melhorias, são: reuniões com maior frequência, ao longo de todo o ano, e ainda podendo ser convocadas sessões extraordinárias<sup>7</sup>; possibilidade de suspensão dos membros que cometam violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos; execução do trabalho de forma preventiva e não apenas paliativa; adoção do mecanismo de Revisão Periódica Universal, que permite avaliar a situação dos direitos humanos em todos os Estados-membros da ONU.

Outros avanços dizem respeito à forma de eleição dos seus membros, ponto mais polêmico nas discussões de formação do órgão. Este deve ser integrado por 47 membros, escolhidos segundo distribuição geográfica equitativa, eleitos de forma direta e individual em votação secreta pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de três anos, sendo no máximo dois mandatos consecutivos (BARBOSA, 2005). Acreditamos que esse ponto é extremamente relevante não apenas por demonstrar o empenho em democratizar o órgão, como também por ser, segundo nossa hipótese, um dos principais motivos para que os Estados Unidos não aderissem ao órgão no período de sua formação.

Apesar de ter sido demonstrada a evolução no tratamento das questões de direitos humanos com a criação do Conselho, vê-se ainda a necessidade de provar que não cometerá os mesmos erros da antiga comissão. Short (2008) aponta que o novo órgão herdou como maior desafio conseguir a adesão das principais potências, mantendo-se livre das influências políticas que prejudicaram a anterior Comissão. Compreendemos que seja inviável uma “libertação de influências políticas”, apesar disso, a democratização do processo de tomada de decisões pode e deve ser tentada.

Ademais, observamos também como é difícil que as grandes potências (por exemplo, as que compõem o CSNU) aceitem a perda relativa de poder que essa democratização representaria, como foi demonstrado pelo debate neo-realista/neo-institucionalista. Os Estados Unidos são colocados como ponto nevrálgico da questão já que, apesar da discussão sobre uma relativa perda de supremacia no Sistema Internacional, ainda tem grande peso nas organizações internacionais. Nas Nações Unidas a situação

<sup>6</sup> Os observadores, como as organizações não-governamentais, as organizações intergovernamentais, as instituições nacionais de direitos humanos e os organismos especializados tinham direito de participar das reuniões anuais da comissão assistindo e fazendo falas.

<sup>7</sup> Até Junho de 2010, o Conselho já realizou: 14 sessões regulares e 12 sessões extraordinárias.

não é diferente, à medida que é seu maior contribuinte e um dos cinco que tem assento permanente e poder de veto no Conselho de Segurança (CS). Assim, ao menos em tese, sua adesão seria primordial para a credibilidade do Conselho.

## **POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: ATORES E PARADOXOS**

Os Estados Unidos tem os direitos humanos, comumente associados a outros valores e ideais, como a democracia, o excepcionalismo e o “destino manifesto”, como princípios norteadores de sua política externa desde sua formação. Nesse sentido, promover e defender os direitos fundamentais e democráticos da pessoa humana é uma espécie de obrigação moral e uma missão para os estadunidenses. (APODACA, 2006; PECEQUILO, 2005; DOBSON; MARSH, 2006; CHRISTOPHER, 1993).

Considerando tais afirmações é forte o questionamento do que teria levado os Estados Unidos a agir de forma tão descrente, negligente e mesmo contraproducente em relação ao Conselho. Enquanto o senso comum costuma apontar para a mudança do Executivo das mãos de um republicano (W. Bush) para um democrata (Obama), sugerimos que a resposta passa por um estudo mais detalhado também dos outros *policy makers*, em especial o Congresso.

Apodaca (2006) assinala que a formulação e a realização da política externa americana envolvem muitos atores, destacadamente: o Executivo (presidente e seu gabinete), o Congresso (Casa dos Representantes e Senado), a Burocracia (especialmente o Departamento de Estado e a U.S. Agency for International Development - USAID) e a opinião pública (com destaque para as Organizações Não Governamentais – ONGs).

O Congresso é considerado o segundo ator mais relevante na política externa americana, já que tem a prerrogativa constitucional de limitar o poder presidencial, pelo mecanismo de *checks and balances*. O Executivo é o principal ator e seu embate com o Congresso pode ser considerado o paradoxo fundamental da política externa americana. Adicionalmente, a competição institucional entre presidente e Congresso é complicada pelas políticas das subdivisões burocráticas do Departamento de Estado<sup>8</sup>, do Departamento de Defesa, do Departamento do Tesouro e da USAID<sup>9</sup> (APODACA, 2006).

<sup>8</sup> De acordo com Apodaca (2006, p. 13): “The first and foremost bureaucracy in charge of diplomacy and foreign policy implementation in the U.S. Department of State. The Secretary of State is the highest-ranking cabinet officer under the authority of the president of the United States”.

<sup>9</sup> Segundo Apodaca (2006, p. 14): “Under the direction of Department of State, USAID is the bureaucracy that directly administers U.S. bilateral economic, development, and humanitarian assistance around the world in support of U.S. foreign objectives”. Essa agência reflete ainda outro importante paradoxo Americano, o que é travado entre realistas e idealistas, à medida que “is shaped by a battle of ideological positions. Realists believe that foreign assistance is simple an instrument of U.S power to further U.S interests abroad. Idealists, on the other hand, believe that granting of foreign aid serves a basic moral rationale: to save lives to help the poor” (APODACA, 2006, p. 27).

Por sua vez, a opinião pública atua no Congresso talvez mais do que em qualquer outro espaço governamental estadunidense, o que é facilmente notado nos discursos e resoluções dos congressistas (APODACA, 2006; KEY, 1964; UNITED STATE OF CONGRESS, 2006). A opinião pública a que nos referimos trata-se principalmente das Organizações Não Governamentais (ONGs) e lobbies, portanto, não diz respeito ao “povo” americano.

De acordo com Nye (2002), a indiferença é a principal responsável por fazer com que a maioria da população “deserte os campos de batalha de política externa”, permitindo que “ativistas políticos” decidam em nome de todo os Estados Unidos<sup>10</sup>. Nye (2002, p.222) explica ainda como esse processo decisório implica na formulação de políticas por parte do Congresso: “O Congresso dá atenção especial a quem faz mais barulho, e os interesses especiais o pressionam para que legisle as táticas de política externa e os códigos de conduta e sanções contra os outros países”. Nessa mesma linha de raciocínio, assinala que tal prática implica em “uma definição estreita do interesse nacional que *sempre* aliena outras nações” (NYE, 2002, p. 220, grifos nossos).

Além da demonstrada ligação com os outros *policy makers*, o Congresso também se destaca por ser palco das principais discussões de política externa. Por exemplo, na questão da oposição “direitos humanos x segurança nacional”, Apodaca (2006) assinala:

The American population and the U.S Congress unreservedly accepted the argument that, in times of crisis, national security requires strength, speed, and often secrecy on the part of the president. The defiant and rebellious Congress of the Clinton Administration quickly transformed into a group of deferent, retiring followers of President George W. Bush in the aftermath of 9/11. (APODACA, 2006, p. 170).

O trecho é mais bem entendido à medida que observamos outro paradoxo, o do padrão dual que caracteriza o sistema partidário americano – no qual, apesar da existência de outros partidos, o Congresso e o eleitorado dividem-se basicamente em Democratas ou Republicanos. Tal característica dificulta sobremaneira a tarefa do Executivo de conseguir a maioria necessária para aprovar seus decretos.

Como comentaremos, houve uma dissolução (que se mostrou momentânea) desse paradoxo com os atentados de 11 de Setembro, que permitiram que Bush conseguisse um inédito consenso entre as bancadas do Congresso. De acordo com Apodaca (2006), a partir dessa façanha, o Executivo pôde alterar uma série de

<sup>10</sup> Entre os grupos de pressão atuantes, Mearsheimer e Walt (2006) assinalam que o *lobby* de Israel é um dos que têm o maior poder de sugestão sobre a política externa americana, por vezes, sendo capaz de convencer os americanos de que os Estados Unidos e Israel têm interesses essencialmente idênticos.

segmentos da legislação nacional, que implicaram em danos às garantias de direitos humanos, tanto nacional quanto internacionalmente. O terceiro paradoxo mencionado refere-se à adoção do unilateralismo ou do multilateralismo como padrão de política externa. Almeida (2002) evidencia dois pontos importantes para nossa análise: o papel contraditório do Congresso no Governo Clinton, e os atos unilaterais de Bush após o alcançado consenso. Segundo ele:

Mais preocupante ainda foi a evolução da política multilateral do governo americano, que abandonou a atitude relativamente cooperativa para com a ONU, que tinha caracterizado a administração Clinton – ainda que o Congresso, em especial as alas mais conservadoras do Senado, tenha continuado a hostilizar os esquemas multilaterais -, em troca de uma atitude chamada unilateralista e arrogantemente imperial, como revelado desde o início pela nova presidência George W. Bush. (ALMEIDA, 2002, p. 117-118).

Nye (2002) também demonstra preocupação com as implicações desse paradoxo. De acordo com ele: “Essa luta entre multilateralistas e unilateralistas, que muitas vezes adquire a forma de disputa entre o presidente e o Congresso, levou-nos a uma política externa um tanto esquizofrênica” (NYE, 2002, p. 251). O resultado é que, por exemplo, tratados internacionais importantes como os de adesão ao Tribunal Penal Internacional e ao Protocolo de Kyoto, foram assinados pelo Executivo, mas depois não ratificados devido à recusa dos congressistas.

Por fim, o último paradoxo apontado é o estabelecido entre o idealismo e o realismo. De acordo com Apodaca (2006), as práticas de política externa são baseadas na oposição entre os princípios idealistas e a *balança de poder*<sup>11</sup> realista. Por outro lado, as práticas de política externa demonstram que a tendência parece ser uni-los. Por exemplo, a ajuda externa ao mesmo tempo em que promove os princípios morais, preserva a segurança nacional dos Estados Unidos (APODACA, 2006).

Notamos nessa breve explanação sobre os principais atores e paradoxos da política externa americana a grande influência do Congresso e da opinião pública e a contradição entre valores e interesses que perpassa a formulação e a execução dessas políticas. Tais constatações podem ser aplicadas ao Conselho, como demonstraremos a seguir.

<sup>11</sup> De acordo com Waltz (1979, p. 126): “In anarchy, security is the highest end. [...] Because power is a means and not an end, states prefer to join the weaker of two coalitions. [...] The first concern of states is not to maximize power but to maintain their positions in the system”.

## **POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: POSICIONAMENTO NO CONSELHO, DE BUSH A OBAMA**

O período de discussão sobre a formação do Conselho e sua criação situa-se no segundo mandato de George W. Bush. O republicano assumiu o Executivo, em 2001, após um processo eleitoral de legitimidade questionada, com instabilidade política e econômica, apresentando desde sua campanha até o período inicial de seu mandato uma retórica tendendo ao realismo clássico (PECEQUILO, 2005). A situação foi alterada a partir dos atentados de 11 de Setembro<sup>12</sup>, quando foi forjado um consenso interno pelo qual o presidente conseguiu o apoio tanto do Congresso quanto da opinião pública para levar adiante suas medidas de segurança da “guerra contra o terror”.

Desse modo, a partir do final de 2001, a política externa de direitos humanos dos Estados Unidos intensificou sua “cruzada ideológica” para proteger e propagar os valores e a influência americanos ao restante do mundo<sup>13</sup> (APODACA, 2006). Pensando nos paradoxos inicialmente propostos, podemos caracterizar o período com predomínio da defesa da segurança nacional (em detrimento dos direitos humanos), do unilateralismo, com o idealismo sendo instrumentalizado para alcançar os fins realistas e com os democratas cedendo e aderindo às propostas republicanas, alcançando um raro consenso.

Em tal conjuntura, é natural que, nas discussões postas a partir de 2005 e na própria criação do Conselho em 2006, esse órgão composto por membros rotulados pelos Estados Unidos como terroristas<sup>14</sup> não recebesse apoio estadunidense. Nesse contexto, as principais críticas americanas em relação ao Conselho diziam respeito à formação do órgão, que permitiria que países infratores se unissem em blocos e alcançassem maioria nas votações. Outro ponto constantemente levantado era a indignação com uma suposta “perseguição” a Israel, Estado de quem é aliado, enquanto negligenciava as violações de Estados infratores como o Sudão, que chegou a presidir o Conselho (BLANCHFIELD, 2009).

Essas críticas foram usadas por Bush repetidas vezes quando cobrado de sua omissão, sendo também as justificativas para sua incredulidade no Conselho. Em Dezembro de 2007, foi aprovada uma lei do Congresso Americano de proibição de envio de recursos ao Conselho a não ser que o Secretário de Estado certificasse que atendia os interesses dos Estados Unidos ou este Estado se tornasse membro do órgão. O boicote seria efetivado em Abril do ano seguinte, quando o Representante Permanente

<sup>12</sup> Os “atentados terroristas” de 11 de Setembro de 2001 foram vistos por Bush como a possibilidade de criação de um inimigo externo que seria veículo para projeção dos interesses estadunidense. A partir de então, a “Guerra ao Terror” foi o grande marco da Presidência Bush. (APODACA, 2006; PECEQUILO, 2005).

<sup>13</sup> De acordo com Pecequilo (2005), a visão de política externa adotada pelos republicanos era de um multilateralismo adaptado à realidade de uma supremacia sem adversários, em que os instrumentos da globalização e os temas transnacionais foram deixados em segundo plano.

<sup>14</sup> Como era o caso de Sudão, Síria e Irã.

dos Estados Unidos para a ONU, Zalmay Khalilzad, anunciou que os Estados Unidos não enviariam parte da verba destinada ao fundo anual da ONU equivalente à parcela que caberia ao Conselho de Direitos Humanos (BLANCHFIELD, 2009). Apesar de tudo, desde 2007 os Estados Unidos passaram a participar como membros observadores do Conselho, fazendo falas nas assembleias e opinando sobre diversos temas, inclusive denúncias de ilegalidade nos assentamentos de Israel<sup>15</sup>.

No final de 2008, os americanos elegeram seu novo presidente, o democrata Barack Obama, que avançou significativamente na aproximação com o Conselho. Obama adotou desde sua plataforma de campanha uma tendência ao multilateralismo e à cooperação, mostrando-se favorável à democratização das OIs e dispondo-se a um maior comprometimento na participação destas<sup>16</sup>. Tentando fazer a mesma análise adotada para Bush, podemos dizer que houve predomínio dos direitos humanos, do multilateralismo, um maior peso do idealismo e foi quebrado o consenso entre democratas e republicanos, sendo que estes assumiram seu papel de oposição e dificultaram muito a execução das escolhas presidenciais.

Essa postura foi conservada após a chegada à Casa Branca, lançando, já em Março de 2009, a candidatura dos Estados Unidos a um assento no Conselho. Considerando as chances de vitória, podemos dizer que a eleição em si não foi difícil, já que havia apenas três candidatos para as três vagas destinadas aos “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”<sup>17</sup>. Apesar de alcançarem o objetivo com folga (167 votos da Assembléia Geral), os Estados Unidos receberam dez votos a menos que a Bélgica e 12 a menos que a Noruega. No nosso entendimento, esse resultado demonstrou que a efetivação de sua inserção no Conselho pode demandar um pouco mais de vontade política do que se esperava.

Quanto às implicações das políticas estadunidenses, podemos dizer que a credibilidade do Conselho foi e continua sendo questionada, devido não apenas aos desafios que deve superar, mas também ao descrédito de Estados importantes como os Estados Unidos. Por outro lado, a negligência americana permitiu que o Conselho fosse criado sem precisar ceder a excessivas exigências, o que facilitou seu processo de estruturação e possibilitou a democratização já mencionada (SHORT, 2008).

Ademais, os Estados Unidos também foram afetados por suas escolhas em relação ao Conselho. A falta de apoio ao Conselho e, por extensão, às iniciativas em

<sup>15</sup> A/HRC/2/9 (22 de março de 2007).

<sup>16</sup> Segundo Power (2008) o presidente que sucedesse Bush teria dificuldade em recuperar completamente a influência global que os Estados Unidos têm perdido desde o início do século, mas um caminho para tanto seria ampliar a legitimidade do Estado trabalhando em conjunto com as instituições internacionais. Apodaca (2006) também aponta que uma questão crucial para os *policy makers* hoje é responder como restabelecer a fundação moral da política externa americana.

<sup>17</sup> Por isso, só necessitavam de maioria simples, 97 votos da Assembleia Geral, para garantir a cadeira.

favor dos direitos humanos foi duramente criticada pela comunidade internacional. De acordo com Short (2008), essa espécie de coerção foi um dos fatores que os levou a, ainda durante o Governo Bush, buscar maior envolvimento com o Conselho, participando de suas reuniões como membro observador.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises feitas, podemos apreender que a criação do Conselho representa um avanço na proteção dos direitos humanos em nível internacional, à medida que democratizou tanto o método de escolha dos membros quanto a avaliação de todos os Estados pertencente às Nações Unidas, pela Revisão Periódica Universal. Essa tentativa de reforma e democratização de um organismo pertencente à ONU enfrentou, como era esperado, retaliações no sentido de manutenção do *status quo* das potências hegemônicas. Os Estados Unidos, maior potência da atualidade, demonstraram ser um dos atores que exerceriam maior resistência nessa repartição de poder.

Nye (2002, p. 238) assinala que: “Uma estratégia global para proteger nossos (dos Estados Unidos) interesses vitais e promover os bens públicos constitui dois terços do interesse nacional. Os direitos humanos e a democracia são o terceiro elemento, muito embora não se integrem facilmente aos demais”. Infelizmente, esse terceiro elemento não integrado tem implicado em um crescente número de violações aos direitos humanos, especialmente depois do “11 de Setembro”. Tal realidade desperta preocupações reais e, não por acaso, Apodaca (2006) aponta que o grande desafio para a política externa dos Estados Unidos hoje é restabelecer sua fundação moral.

A pressão para que os Estados Unidos entrassem no Conselho, assim como para o fechamento da prisão na base naval de Guantánamo, entre outras questões, provam que o mundo está cada vez menos tolerante às ações unilaterais estadunidenses. A grande questão é qual a efetividade da pressão da comunidade internacional sobre a superpotência mundial. A insistência para que os Estados Unidos entrassem no Conselho e o temor de alguns de que o órgão não subsistisse sem apoio estadunidense mostram que esse Estado ainda tem papel importante para a efetivação de iniciativas globais de direitos humanos.

Analisando o Conselho, notamos que ele, de fato, foi idealizado e criado sem o apoio estadunidense. Mas poderia cumprir suas atividades sem os recursos financeiros e humanos do maior contribuinte da ONU? Observamos ainda que houve real evolução na escolha dos membros para o Conselho e na criação de um mecanismo para avaliação da situação dos direitos humanos sem privilégios em todos os membros da ONU. Mas essa investigação é realmente imparcial ou persiste reproduzindo as assimetrias do sistema

internacional? E mais, as violações encontradas podem ser efetivamente combatidas ou ficam apenas constando nos relatórios?

Em 2011 está prevista a avaliação institucional do Conselho de Direitos Humanos e as Nações Unidas terão que dar respostas para essas e outras importantes perguntas. Quanto aos Estados Unidos, resta-nos aguardar e ver como Obama lidará com as questões de direitos humanos e se terá ou não o apoio do Congresso e dos demais *policy makers* para as decisões que tomar. Por fim, resta-nos dizer que os desafios do Conselho persistem e são os mesmos que os direitos humanos enfrentam para serem protegidos num mundo em que os interesses econômicos e políticos parecem sempre prevalecer.

## REFERÊNCIAS

A/RES/60/251 (Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>. Acesso em: 5 dez. 2009.

A/HRC/2/9 Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

ALMEIDA, P. R. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALVES, J. A. L. A ONU e a proteção aos direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 37, 134-145, 1994.

APODACA, C. *Understanding U.S. human rights policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

BARBOSA, R. A reforma da Carta das Nações Unidas. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/A-reforma-da-Carta-das-Naes-Unidas/>>. Acesso em 17 maio 2009.

BELL, J. *The presidency: office of power*. Boston: Allyn and Bacon, 1967.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council: issues for Congress (1 jun. 2009). *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33608.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2010.

CARTA das nações unidas. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)> Acesso em: 10 set. 2009.

CHRISTOPHER, W. *Democracy and human rights: where America stands*. In: WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. June 14, 1993, Vienna. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930614dossec.html>>. Acesso em: 2 set. 2009.

COMPARATO, F. K. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

DOBSON, A.; MARSH, S. *US foreign policy since 1945*. New York: Routledge, 2006.

GALT, T. *Nações Unidas: história, organização, funcionamento*. Rio de Janeiro: Block Editores Associados, 1955.

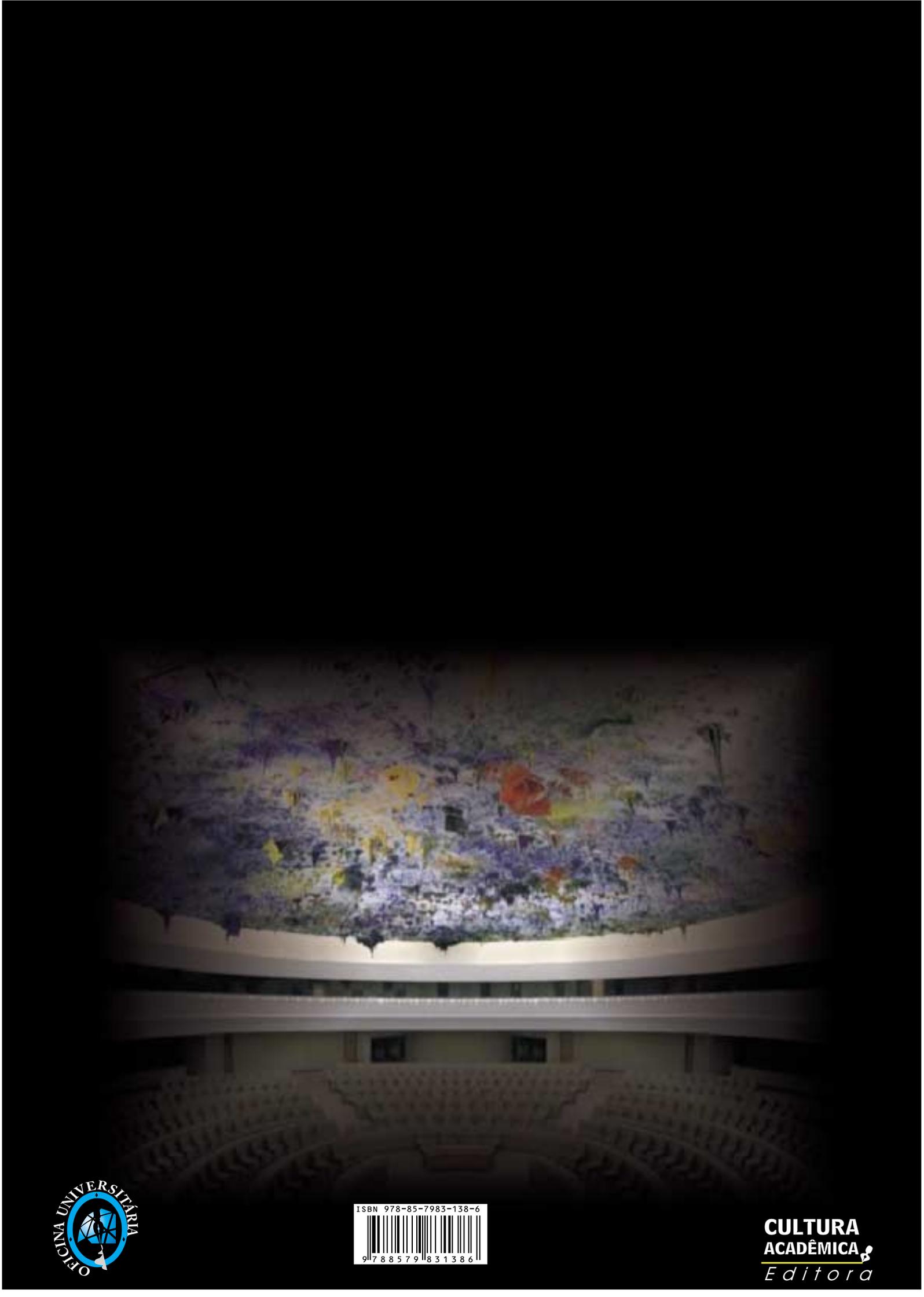
- HOFMEISTER, W. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*, n. 1, 2005.
- KEYJUNIOR, V. O. *Politics, parties & pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.
- KRASNER, S. D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S. D. (Org.). *International regimes*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1983.
- MEARSHIMER, J. F; WALT, S. M. *The Israel lobby and U.S. Foreign Policy*. *London Review of Books*, v. 28, n. 6, 23 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v28/n06/john-mearshimer/the-israel-lobby>>. Acesso em: 1 jun. 2010.
- NYE, J. S. *O paradoxo do poder americano: por que a única potência do mundo não pode seguir isolada*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- ONUKI, J.; RACY, C. *Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais*. Disponível em: <[http://www.faap.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/rel\\_01/racy.htm](http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_01/racy.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2010.
- PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- POWER, S. Legitimacy and Competence. In: LEFFLER, M.; LEGRO, J. *To lead the world: American strategy after the Bush doctrine*. New York: OUP, 2008, p. 133-155.
- SATO, E. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, p. 161-176, 2003.
- SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2005.
- SHORT, K. Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? *Sur. Rev. int. direitos human*, v. 5, n. 9, dez. 2008.
- UNITED STATE OF CONGRESS. *The United Nations Human Rights Council: reform or Regression?* (6 set. 2006). Disponível em: <[http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa29835.000/hfa29835\\_0f.htm](http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa29835.000/hfa29835_0f.htm)>. Acesso em: 27 maio 2010.
- WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)

**SOBRE O LIVRO**

Formato	16X23cm
Tipologia	Garamond
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira
Normalização	Lilian Demori Barbosa
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

JOSÉ BLANES SALA (ORG.)



ISBN 978-85-7983-138-6



9 788579 831386

**CULTURA  
ACADÊMICA**   
*Editora*