

A globalização dos direitos humanos: impactos e desafios na ordem mundial contemporânea

The globalization of human rights: impacts and challenges in the contemporary
mundial order

Daniela Mateus de Vasconcelos¹

Resumo: O presente artigo está centrado na análise dos direitos humanos como um fenômeno internacional e o impacto desse processo no cenário mundial contemporâneo. A emergência de um quadro normativo de proteção internacional dos direitos humanos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com a criação de mecanismos judiciais e quasi-judiciais, e a defesa destes direitos pelos atores não-estatais, notadamente as Organizações Não-Governamentais (ONG's) transnacionais, colocam uma série de desafios para as relações internacionais. Para abordar tal discussão, o artigo está dividido em cinco partes: 1 - Introdução; 2 - A construção da idéia de direitos humanos na modernidade: dos direitos naturais aos direitos dos homens e das mulheres; 3 - O regime global das Nações Unidas de proteção dos direitos humanos; 4- Os desafios dos direitos humanos em uma era global; 5 - Considerações finais.

Palavras-chave: direitos humanos; globalização; Nações Unidas; ONG's.

Abstract: The focus of this paper is the analysis of human rights as an international phenomenon and the impact of this process to the contemporary world scenery. The normative framework emergency regarding the human rights international protection at the United Nations (UN), accompanied by the creation of some judicial and quasi-judicial mechanisms, and the Rights defense by non stated actors, mainly the transnational non-governmental organizations (NGO's), bring some considerable obstacles to the international relations in the world. To follow this discussion, the present article is divided into five sections: 1- Introduction; 2- The human rights idea construction in modern times: from natural rights to man an women rights; 3- The United Nations global regime of human rights protection; 4- The human rights challenge in a global era; 5- Conclusions.

Key Words: human rights; globalization; United Nations; NGO's.

¹ Mestre em Ciência Política (UFMG) e bacharel em Relações Internacionais (PUC-MG). É professora do Centro Universitário UNA, onde leciona nos cursos de Direito e Serviço Social.

1- Introdução

En América Latina, el poder es un cíclope. Tiene un solo ojo: ve lo que le conviene, es ciego para todo lo demás. Contempla en éxtasis la globalización de dinero, pero no puede ni ver la globalización de los derechos humanos.
Eduardo Galeano.

A discussão sobre os direitos humanos, cada vez mais presente nos foros internacionais e tão cheia de controvérsias e ambigüidades, motivou a elaboração deste artigo. A combinação de uma série de elementos, às vezes contraditórios, tais como universalidade, multiculturalismo e soberania, faz dos direitos humanos um tema multifacetado e complexo.

Os direitos humanos tornaram-se, desde o fim da Segunda Grande Guerra e, mais intensamente, a partir da década de 90, um tema central na agenda internacional, sendo tratado como fenômeno global e não apenas uma questão relativa ao domínio reservado das jurisdições nacionais. A instauração do Tribunal de Nuremberg (1945), na Alemanha, foi um importante passo no sentido de estabelecer as bases de uma justiça para além das fronteiras e de introduzir a noção de crime contra a humanidade² no cenário jurídico internacional (Canêdo 1999). Também trouxe à tona a necessidade do surgimento de quadro normativo destinado à proteção internacional dos direitos humanos com o objetivo de romper, de certa forma, com o princípio da soberania absoluta dos Estados.

Mais recentemente, nas duas últimas décadas, episódios tais como a instauração de tribunais internacionais *ad hoc* para julgar os crimes contra a humanidade e violações do direito humanitário internacional³ ocorridas na ex-Iugoslávia e em Ruanda; o pedido de extradição do general chileno Augusto Pinochet pela justiça espanhola para ser julgado no exterior, em decorrência dos crimes cometidos pelo regime autoritário (1973-90); e a criação

² O Tribunal de Nuremberg definiu como os crimes contra a humanidade “o assassinato, o extermínio, a escravidão, a deportação e outros atos desumanos cometidos contra a população civil, ou as perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos, quando tais atos sejam cometidos ou tais perseguições sejam levadas a cabo ao executar um delito contra a paz ou crime de guerra ou relação com ele”. Princípio VI, letra c da Carta do Tribunal de Nuremberg *apud* Canêdo 1999: 77.

³ Corpo jurídico internacional que estabelece as normas de conduta em estado de guerra, constituído pelo Direito de Haia, que busca limitar o recurso a métodos de combate extremamente violentos, e o Direito de Genebra, que visa a proteção das vítimas de um conflito armado (Almeida 2001). Este último é formado por quatro convenções, sendo as duas primeiras de 1864 e 1899, e por pressão do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), foram elaboradas outras duas complementares: a “Convenção Relativa ao

do Tribunal Penal Internacional (TPI),⁴ de caráter permanente, colocam em evidência o fato de que os agentes de Estados têm responsabilidade internacional por graves violações de direitos humanos ocorridas sob sua jurisdição, prevalecendo da mesma forma o princípio da responsabilidade penal do indivíduo, segundo o qual, ao praticar atos de violência contra os direitos humanos, os agentes de Estado se transformam em delinquentes comuns (Garzón 2000). Além disso, estabelece que graves violações de direitos humanos, como os crimes de lesa humanidade, podem ser julgadas por tribunais estrangeiros quando há omissão das instâncias nacionais.

No contexto da globalização, o fenômeno de aumento da internacionalização das instituições legais é denominado por alguns juristas de “judicialização global”⁵, sendo este um processo que se dá a partir da criação de cortes internacionais *ad hoc* ou permanentes e tribunais arbitrais, bem como pelo crescente recurso às instituições internacionais judiciais ou quase-judiciais para lidar com questões relacionadas aos direitos humanos (Santos 2007). Neste sentido, os direitos humanos se apresentam como um tema global, e não uma questão de competência exclusiva da soberania dos Estados.

O caso argentino é paradigmático. Nos últimos anos, avançaram no exterior concomitantemente várias ações legais contra militares responsáveis pelo desaparecimento de estrangeiros em território argentino durante a ditadura militar (1976-83). Estes processos judiciais foram iniciados em vários países da Europa: na França, com o “caso Astiz”⁶; na Espanha, o juiz Baltazar Garzón investiga o paradeiro de cidadãos espanhóis desaparecidos na Argentina; na Itália e na Alemanha, pelo desaparecimento de cidadãos destes países; e na

Tratamento dos Prisioneiros de Guerra”, após a Primeira Grande Guerra, e a “Convenção Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra”, de 1949” (Almeida 2001).

⁴ Uma conferência diplomática em Roma, no dia 17 de julho de 1998, deu origem ao Estatuto do TPI. Defendeu-se, naquele momento, a aplicação de uma justiça internacional com o fim de coibir as graves violações dos direitos humanos e do direito humanitário, como o crime de genocídio, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o crime de agressão. Dos 148 países presentes, 120 votaram a favor do Estatuto 21 abstiveram-se e apenas 7, dentre estes os EUA, China, Israel e Índia, deram voto contrário. A entrada em vigor do Estatuto do Tribunal ocorreu em 2002, quando foi obtida a 60ª ratificação do tratado.

⁵ Steven R. Ratner, “The international Criminal Court and the limits of global judicialization”. *Texas International Law Journal*, v.38, n.3, 2003, pag. 445-453 *apud* Santos, 2007.

⁶ Em 1990, o oficial argentino Alfredo Astiz foi condenado (em ausência) por um tribunal na França à prisão perpétua pela seqüestros e desaparecimento das freiras francesas Alice Domon e Leónie Renée Duquet. As freiras foram seqüestradas entre os dias 08 e 10 de dezembro de 1977, em um mesmo operativo de seqüestro de treze familiares de desaparecidos, inclusive da fundadora das *Madres de Plaza de Mayo*, Azucena Villaflor. As vítimas foram levadas a um Centro Clandestino de Detenção, onde foram brutalmente torturadas, desaparecendo posteriormente (Conadep 2003).

Suécia, em virtude do caso da jovem sueca, Dagmar Haghelin, assassinada também pelo militar argentino Alfredo Astiz.

A crescente internacionalização do discurso de defesa dos direitos humanos e a difusão da noção de justiça internacional deram força para que diversas Organizações Não Governamentais (ONG's) dos países recém democratizados do Cone Sul, a partir de uma intensa “mobilização jurídica transnacional”⁷, começassem a pressionar os novos governos na direção que tais violações não ficassem impunes. No caso argentino, a sociedade civil organizada vem desempenhando um papel fundamental na luta de *no olvido* dos crimes cometidos durante o regime militar, por meio de batalhas sociais e políticas pelos direitos à justiça, à verdade e à memória coletiva. Tais entidades pressionam no sentido de que tais crimes sejam julgados como crimes contra a humanidade⁸, já que o uso da tortura, as execuções extrajudiciais e os desaparecimentos forçados eram uma prática habitual, sistemática e generalizada contra os opositores do regime.

Segundo as organizações argentinas de direitos humanos, cerca de 30 mil pessoas desapareceram durante o *Proceso de Re-organización Nacional*, como foi chamado oficialmente o regime militar na Argentina. Além disso, existe a pressão das organizações de direitos humanos para que os militares argentinos possam ser julgados por crime de genocídio⁹ em decorrência da apropriação de bebês nascidos nos Centros Clandestinos de Detenção criados para o aprisionamento dos dissidentes políticos ou seqüestrados de seus pais. Das 500 crianças adotadas ilegalmente por membros do aparato repressivo, cerca de 81 foram recuperadas e tiveram sua identidade restituída, muito graças ao incansável e memorável trabalho das *Abuelas de Plaza de Mayo*.

⁷ Entende-se como “uso crescente, por ONG's locais e transnacionais de direitos humanos, dos instrumentos jurídicos internacionais, para o reconhecimento e proteção desses direitos” (Santos 2007: 28). Como exemplo podemos citar os diversos casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, destacando-se o caso da Guerrilha do Araguaia e o caso Maria da Penha. A respeito ver SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: *Sur: revista internacional de direitos humanos*. São Paulo, n.7, ano 4, 2007.

⁸ O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) define crimes contra a humanidade como “ataque sistemático ou generalizado contra uma população civil mediante a prática dos seguintes atos: homicídio, extermínio, escravidão, tortura, violência sexual (estupro, prostituição, gravidez e esterilização forçada), perseguição de grupos com identidade própria, desaparecimento forçado de pessoas e ‘apartheid’”.

⁹ Os crimes de genocídio são definidos pelo Estatuto do TPI (1998) como : “destruição ou matança de grupo nacional, étnico, racial ou de parte dele; lesões graves, físicas ou mentais, em membros do grupo; atitudes destinadas a impedir o nascimento de crianças de um grupo para inseri-las em outro.”

Como procurei exemplificar através do caso argentino, a questão dos direitos humanos envolve uma gama de atores, estatais e não-estatais. Destaco a atuação destes últimos por meio de movimentos sociais e organizações não-governamentais que operam em nível internacional e contribuem na configuração de um espaço transnacional para a sociedade civil (Costa 2002; Santos 2007). A intensificação do processo de globalização contribuiu para o aumento dos fluxos transnacionais e o surgimento do que Boaventura de Sousa Santos (2003: 436), chamou de “atividades cosmopolitas” tais como “(...) redes transnacionais de lutas ecológicas, pelos direitos da mulher, pelos direitos dos povos indígenas, pelos direitos humanos em geral; serviços jurídicos alternativos de caráter transnacional (...)”.

Muitas indagações com respeito ao tema persistem e, cada vez mais, cientistas sociais se interessam em pesquisá-lo, como o fez Boaventura de Sousa Santos (2003) por meio de uma abordagem “contra-hegemônica” dos direitos humanos e Sérgio Costa (2002) ao explorar as configurações pós-nacionais. Outra valiosa contribuição para se pensar a questão dos direitos humanos, em um nível mais global, nos é dada por Hannah Arendt ao discutir a noção de crimes contra a humanidade no relato “Eichmann em Jerusalém” (1999) e, assim, enquadrar o genocídio do povo judeu nesta categoria. Questões como a xenofobia, o ressurgimento de identidades nacionais e o reconhecimento dos direitos de minorias, sejam elas étnicas, lingüísticas ou religiosas, estão presentes em “As origens do Totalitarismo” (1989) e continuam na ordem do dia.¹⁰

Apesar de não pretender esgotar as pendências do tema e nem mesmo aprofundar em algum caso específico, procuraremos explicitar a complexidade da questão e o desafio que hoje nos é colocado - o de entender os direitos humanos em uma perspectiva global.

¹⁰ Outros eventos contemporâneos, relacionados à negação dos direitos fundamentais pela ruptura totalitária, fazem parte do pensamento arendtiano e reafirmam a atualidade da sua obra. Não poderia deixar de citar o problema das *displaced persons*, tão presente na sua análise do fenômeno dos apátridas, refugiados e minorias nacionais. O grave problema humanitário da migração involuntária em decorrência dos conflitos armados na África, os milhares de deslocados internos na Colômbia e os “eternos” campos de refugiados palestinos na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, trazem à tona o problema das “pessoas supérfluas”, sem lugar no mundo, brilhantemente formulado por Hannah Arendt (1989). No dizer de Edward Said, esta é “a era do refugiado, da pessoa deslocada, da imigração em massa”(2003: 47).

2- A construção da idéia de direitos humanos na modernidade: dos direitos naturais aos direitos dos homens e das mulheres

Os direitos humanos são uma construção da modernidade. Nascidos no início da era moderna, juntamente a uma concepção individualista da sociedade, sendo então denominados como direitos naturais, e gestados durante os séculos XVIII e XIX, os direitos humanos encontram sua máxima expressão no século XX, quando começam a assumir os contornos ideológicos que hoje conhecemos. A fundamentação jusnaturalista dos direitos humanos é recusada por pensadores políticos e juristas contemporâneos, que preferem considerá-los “uma invenção humana” (Arendt 1989), ou “uma construção histórica” (Bobbio 1992). Nas formulações destes autores, os direitos humanos aparecem como resultado de uma conquista social e política da sociedade moderna ocidental.

Contudo, não se pode negar a influência da doutrina jusnaturalista na formulação moderna da idéia de direitos humanos. O jusnaturalismo moderno emerge nos séculos XVII e XVIII com uma concepção de cunho individualista, identificada com as correntes liberais da época, tendo como seu grande expoente o inglês John Locke (1632-1704)¹¹. Considerado um dos fundadores do liberalismo moderno, Locke defendia o direito natural à vida, à liberdade e à propriedade, assegurados na passagem do estado da natureza, ou “sociedade moral”, para a “sociedade política” (Mello 1989). Ao contrário do estado de guerra, descrito por Thomas Hobbes, em “O Leviatã”, no estado de natureza lockeano os homens viveriam em relativa paz e seriam governados pela razão. No contrato social de Locke, os homens não renunciariam direitos naturais em favor do soberano, mas que os veriam respeitados e protegidos pelo governo civil de poderes limitados. A concepção jusnaturalista de Kant se aproxima da concepção lockeana, na medida em que igualmente nega a supressão dos direitos naturais na passagem para o Estado civil e reafirma os limites do poder estatal¹².

O Estado teria a função de proteger os direitos naturais de seus cidadãos contra qualquer interferência externa e garantir uma esfera de liberdade para que, dentro dela, cada

¹¹ Não podemos nos esquecer, nas origens do jusnaturalismo moderno, do holandês Hugo Grotius (1632-1704), considerado o pai do Direito Internacional. Grotius acreditava na existência de um direito natural, racional e universal, que advém da razão humana e transcende a lei dos Estados, podendo ser reconhecido e aplicado por todos os povos.

¹² A respeito ver BOBBIO, Norberto. “Direito e Estado no pensamento de I. Kant.” Brasília: Ed. UNB, 1984.

um pudesse atingir seus objetivos e desejos. O fim deste Estado, então, não seria o de promover o bem-estar geral, mas o de remover os obstáculos que impedem os indivíduos de alcançarem o bem-estar individual. Após as revoluções burguesas do séc. XVIII, o que se observa é a construção de uma concepção liberal de Estado e a afirmação de direitos naturais como seu pressuposto filosófico (Bobbio 1997).

O jusnaturalismo moderno, de cunho liberal e individualista, foi duramente atacado tanto por filósofos ingleses, como o utilitarista Jeremy Bentham, e o conservador Edmund Burke, quanto pelos idealistas hegelianos e os marxistas. Estes últimos eram hostis ao individualismo presente nestes direitos, pois acreditavam que os direitos pertencem às sociedades e não aos indivíduos. Em “A questão judaica”, Karl Marx (*apud* Lefort 1983: 43) identifica os direitos do homem como sendo “direitos do membro da sociedade burguesa, são apenas os direitos do homem egoísta, do homem separado do homem e da coletividade” Ao reduzir a sociedade burguesa à sociedade do egoísmo, Marx acaba por ser aprisionado pela visão ideológica dos direitos do homem, considerados por ele direitos burgueses, individuais e não políticos.

A Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 e o *Bill of rights* da Constituição Americana, de 1791, são um marco na construção filosófico-política da idéia de direitos humanos na modernidade. A inovação destes documentos está no fato de consagrarem, pela primeira vez, os direitos fundamentais, como a vida e a liberdade, e de igualarem a todos perante a lei. Também se referem às liberdades de pensamento e de associação, de ir e vir e de imprensa; ao direito à propriedade, à preservação da honra e da privacidade e à inviolabilidade do lar (Carvalho 2001). É somente a partir deste momento que os direitos contra a opressão do Estado, considerados naturais e inalienáveis, adquirem relevância política e jurídica. Os direitos do homem reconhecidos nesta época são direitos dos governados (agora cidadãos e não mais súditos) face ao poder soberano dos governantes e das arbitrariedades da sociedade. São direitos de “primeira geração”, inspirados no contratualismo de cunho individualista, e que visam proteger a esfera individual dos cidadãos contra os abusos do Estado. Tanto a Declaração americana quanto a francesa “partem dos homens considerados singularmente; os direitos que elas proclamam pertencem a indivíduos considerados um a um, que os possuem antes de ingressarem em qualquer sociedade” (Bobbio 1992: 90)

As declarações tinham como referência valores e idéias universais e tiveram significação especial na medida em que colocaram o homem no centro das suas preocupações e fizeram dele a medida de todas as coisas. Vemos, assim, uma crescente secularização e emancipação da sociedade frente aos mandos divinos, afirmação endossada por Hannah Arendt (1989, p.324), quando diz que

As declarações dos Direitos do Homem, no fim do século XVIII, foram um marco decisivo na história. Significava que, doravante o Homem, e não o comando de Deus nem os costumes da história, seria a fonte da lei. (...) a declaração era ao mesmo tempo a mostra de que o homem se libertava de toda espécie de tutela e o prenúncio de que já se havia atingido a maioria. A Declaração dos Direitos do Homem destinava-se também a ser uma proteção muito necessária numa era em que os indivíduos já não estavam a salvo nos Estados em que haviam nascido, nem - embora cristãos - seguros de sua igualdade perante Deus.

A partir do século XIX, como resultado da luta dos trabalhadores pela universalização do voto e pela liberdade de organização, haverá a incorporação de direitos individuais exercidos coletivamente, referentes à liberdade de todos de participarem do “corpo político”, ou seja, votar e ser votado, o direito de organizar partidos e fazer demonstrações e reivindicações políticas. O Estado liberal clássico, no qual a participação política era restrita às classes possuidoras, foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio (Bobbio 1992). Todavia, é importante lembrar que as mulheres foram incorporadas lentamente, ou mesmo, tardiamente ao processo de ampliação da cidadania política nos Estados liberais do século XIX.

Aos direitos de “primeira geração”, se sucedem os direitos de “segunda geração”, oriundos da herança socialista e social-democrática e que contemplam a participação do indivíduo, através de um processo coletivo, no usufruto do bem estar social. Nas palavras de Marshall (1987: 63-64)

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Os direitos trabalhistas- a regulamentação do trabalho, a proteção à saúde do trabalhador, o seguro-desemprego, a pensão, a aposentadoria- e, ainda, o acesso à educação formal e aos serviços de saúde e previdência social foram importantes conquistas da sociedade no século XX. Ao contrário dos direitos civis e políticos, que requerem uma ação

“negativa”, um “não-agir” por parte do Estado (Vilani 2002), o reconhecimento dos direitos sociais diz respeito a uma visão de Estado intervencionista - o chamado *Welfare State* - capaz de garantir aos seus cidadãos o acesso ao bem-estar social.

As duas gerações de direitos caracterizam a concepção moderna de cidadania. Este processo de ampliação da cidadania, na modernidade, foi marcado por uma trajetória universalista, que significou uma gradual incorporação da sociedade à vida política, característica dos Estados liberais-democráticos da Europa Ocidental. Não obstante, outras sociedades tiveram trajetórias diferentes no que se refere à evolução dos direitos de cidadania. No caso brasileiro, José Murilo de Carvalho (2001) defende a tese de “inversão histórica dos direitos”, no sentido de que a cidadania no Brasil se realiza pelo último momento da lógica liberal-democrática. O reconhecimento dos direitos sociais, a partir da década de 30, não foi o resultado de intensas lutas e pressões sociais, mas por um Estado paternalista e corporativista. Ocorre a ampliação de direitos sociais em períodos de restrição de direitos civis, como ocorreu no Estado Novo e no período militar. O reconhecimento dos direitos políticos e, principalmente, dos direitos civis se dá de maneira fragmentada e descontínua ao longo do século no Brasil.

No período da Guerra Fria, surgem outros direitos de titularidade coletiva, reivindicados pelos países do então designado Terceiro Mundo. São os direitos de “terceira geração”, entre os quais se enquadra, por exemplo, o direito ao desenvolvimento, cuja “Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento” (1986), no art 1.1, define como “um direito humano inalienável, em virtude do qual qualquer pessoa e todos os povos têm o direito de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de para ele contribuir e dele desfrutar (...)”.

Na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena (1993), o direito ao desenvolvimento, assim como o direito foi reafirmado de maneira contundente pelas nações do Sul, na medida em que estas faziam frente à posição ocidental com relação aos direitos humanos fundada essencialmente na defesa dos direitos civis e políticos. Segundo Yash Ghai (*apud* Santos 2003: 575), “o direito ao desenvolvimento não foi bem aceito por alguns governos ocidentais e o apoio dado em Viena deveu-se a uma estratégia de barganha, de acordo com a qual os Estados do Sul foram persuadidos a aceitar a universalidade e a interdependência dos direitos”.

Uma característica fundamental dos direitos de terceira geração, apontada por Celso Lafer (1988: 131), é que “têm como titular não o indivíduo na sua singularidade, mas sim grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade”. Esta categoria de direitos é ainda bastante heterogênea e inclui as reivindicações dos movimentos pacifistas e ecológicos, como o direito à paz e à solidariedade internacional e o direito a viver em um ambiente saudável e protegido; e os direitos de categorias sociais específicas, como as mulheres, os negros, as crianças, os indígenas e os consumidores.

O reconhecimento dos direitos coletivos, sejam eles de segunda ou de terceira geração, resulta das lutas sociais por novos direitos e demonstra que a idéia de direitos humanos já não está centrada essencialmente no indivíduo, mas também em grupos e coletividades que lutam pelo “direito à diferença”, seja ela de origem cultural, étnica, racial, de orientação sexual ou de gênero. Apesar de nos primeiros momentos da legislação internacional em matéria de direitos humanos, as Nações Unidas terem enfatizado os direitos individuais e negativos dos membros das minorias, fica manifesta, nas últimas décadas, sua preocupação com o reconhecimento dos direitos coletivos desses grupos. A “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Lingüísticas” (1992), reflete esse avanço ao dar um *status* coletivo às minorias e ao estabelecer obrigações positivas ao Estado, como a de promover a participação efetiva destes grupos no poder.

Os direitos de terceira geração também têm sido chamados de “difusos”, por se referirem a pessoas indeterminadas, e de “republicanos”, por se aplicarem à coletividade e exigirem uma cidadania ativa (Vilani 2002). A exaltação dos valores republicanos do bem comum e da virtude cívica tem produzido, na modernidade tardia, novas gerações de direitos. O valor da solidariedade, dos interesses coletivos e da participação popular nos assuntos do governo é, hoje, inseparável da idéia de cidadania. Por fim, a “quarta geração” de direitos é aquela na qual está incluído o direito ao patrimônio genético e à sua conservação, tendo em vista os efeitos das recentes manipulações genéticas pela biotecnologia. (Bobbio 1992).

Segundo Bielefeldt (2000), os direitos humanos, de todas as gerações, são “liberdades básicas”, na medida em que, tanto as “liberdades político-civis”, quanto as

“liberdades econômico-sociais”, são a garantia política e jurídica das condições básicas de um agir livre, solidário e com direitos iguais. Neste sentido, a tríade *liberdade, igualdade e solidariedade* (grifo nosso), sendo a fórmula estrutural de todos os direitos humanos, só faz sentido quando dotada de unidade interna - e é neste ponto que reside seu conteúdo libertário capaz de constitui-se em um novo *ethos* de liberdade e em um desafio da era moderna (Bielefeldt 2000).

3- O Regime Global de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas

Desde os fins da primeira metade do século XX, observa-se uma progressiva construção de um arcabouço internacional de proteção dos direitos humanos, formado por um conjunto de declarações, pactos, convenções e órgãos especializados da Organização das Nações Unidas (ONU). O regime global de direitos humanos¹³, que vai além do domínio reservado das jurisdições nacionais, procura fornecer parâmetros para a atuação dos atores estatais no que diz respeito aos direitos humanos (Krasner 1993). A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em junho de 1945, no seu preâmbulo faz referência aos direitos humanos ao enunciar como um de seus princípios “reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres (...). É importante igualmente salientar que a presença dos direitos humanos no 1 artigo da Carta como objetivo das Nações Unidas “(...) promover

¹³ Os regimes são definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos ao redor das quais as expectativas dos atores se convergem para uma dada área das relações internacionais” (Krasner 1993: 1), ou seja, em uma mesma área temática das Relações Internacionais, os atores estabelecem uma série de interrelações visando a obtenção de certos resultados. As normas são padrões de comportamentos, as regras definidas como prescrições e proscricções específicas para a ação e os procedimentos de tomada de decisão são práticas eficazes para implementação da escolha coletiva. Os regimes não devem ser confundidos com simples acordos, cujos procedimentos são de curto prazo e visam algum ajuste específico, além de mudarem com qualquer alteração no poder ou interesses. Os regimes vão além de acordos temporários e tendem a criar padrões de comportamento mais estáveis e de maior duração. Como afirma Krasner (1993), nenhum comportamento pode se sustentar por muito tempo sem gerar um regime e o padrão de comportamento gerado acaba sendo resultado de “jogos repetitivos” no tempo. Os interesses dos atores no regime não são fixos e modificam-se de acordo com sua dimensão doméstica, já que uma mudança de ordem interna pode alterar interesses e aspirações em nível externo.

e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Cap.I, art.1, inc.3).

A Carta de São Francisco também estabelece o Conselho Econômico e Social, o ECOSOC, que terá o dispositivo de criar “comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções” (Cap.X, art.68). Em 1948, é criada a Comissão de Direitos Humanos, que recebe a importante e desafiadora tarefa de elaborar uma *Carta Internacional de Direitos*. Decide-se, inicialmente, pela criação de uma declaração, e é formado um comitê de redação composto por representantes dos Estados Unidos, União Soviética, China, Líbano, Austrália, Chile, Reino Unido e França.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprova, com 48 votos a favor, nenhum contra e oito abstenções¹⁴, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Este documento adquire fundamental importância na medida que define, pela primeira vez, “um padrão comum de realização para todos os povos e nações” no âmbito dos direitos e liberdades fundamentais - noções até então difusas e tratadas sem uniformidade no meio internacional (Alves 1994). A Declaração foi o primeiro passo no sentido de apresentar à comunidade internacional um corpo de princípios e diretivas concernente à proteção internacional dos direitos humanos. Os direitos humanos, definidos nas categorias de direitos civis e políticos (art. 3 ao 21) e direitos econômicos, sociais e culturais (art. 22 ao 28), são considerados pela Declaração interdependentes, indivisíveis e inerentes à condição humana em qualquer parte do globo.

Na tradição do direito internacional, as declarações não possuem força jurídica compulsória (ao contrário das convenções e pactos) e são vistas apenas como normas de caráter moral. A Declaração de 1948, apesar de possuir a natureza jurídica de uma *soft law* proclamatória de normas, obteve uma repercussão internacional fenomenal, sendo a principal referência normativa no discurso dos direitos humanos. O argumento de alguns intérpretes é que a Declaração teria efeitos legais de um tratado internacional, pois é considerada uma interpretação autorizada dos artigos da Carta das Nações Unidas (esta de cunho obrigatório) referentes aos direitos humanos (Alves 1994)¹⁵. Todavia, para a maioria

¹⁴ As abstenções foram da África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética.

dos estudiosos, a força da Declaração, bem como a de outro documento congênere, advém da sua conversão gradativa em norma consuetudinária (Alves 1994). O que é de comum acordo é o reconhecimento da supremacia da Declaração, como dotada de *jus cogens*, perante outros documentos da matéria, elaborados com base nos princípios emanados por esta.

A *Carta internacional dos Direitos*, nome dado ao conjunto dos três principais documentos que dão sustentação ao mecanismo de proteção internacional dos direitos humanos, é formada pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e por mais outros dois documentos: o *Pacto Internacional sobre os Direitos Políticos e Cíveis* e o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, ambos dotados e abertos à assinatura e ratificação em 1966, entrando em vigor somente em 1976. Estes dois instrumentos complementaram a Declaração de 1948 e, por possuir força de obrigação jurídica, são considerados uma *hard law*. Enquanto a Declaração possui uma natureza bem mais orientadora e referencial ao comportamento dos Estados no âmbito dos direitos humanos, os dois Pactos vêm a preencher sua lacuna compulsória, tendo os mesmos efeitos legislativos internacionais e nacionais que exigem os tratados e convenções, como a assinatura e a ratificação por parte dos Estados (Alves 1994). Neste fato está a razão para a demora da sua entrada em vigor, ao contrário da Declaração, rapidamente aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

É importante ressaltar que a presença de dois Pactos deve-se ao contexto geopolítico marcado pela bipolaridade nas relações internacionais. A intenção inicial da ONU era de incluir em um único Pacto os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; entretanto, a existência de conflitos ideológicos próprios da época da Guerra Fria estabeleceu as bases dos dois Pactos de Direitos Humanos. Atualmente esta dicotomia está superada e considera-se que os direitos das duas gerações possuem uma relação de complementaridade e, por isso, se afirma a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

¹⁵ Na redação da Declaração, foram incluídas, em seu preâmbulo, referências incisivas às disposições da Carta da ONU: “...os Estados se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades”.

Para a assegurar implementação dos direitos reconhecidos nos dois Pactos, foi estabelecido um sistema de controle formado pelos *comitês*, aos quais os Estados signatários devem apresentar relatórios anuais sobre a situação destes direitos no país e as medidas adotadas para a efetivação dos mesmos. O *Comitê de Direitos Humanos* é o mecanismo de monitoramento da implementação dos dispositivos do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, sendo responsável por examinar os relatórios apresentados pelos Estados no que tange ao respeito e proteção de tais direitos. Após o exame dos relatórios, os membros do Comitê fazem seus próprios relatórios e os apresentaram aos Estados com as observações que julguem apropriadas.

Os Estados que aderiram ao “Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos”, também aberto à assinatura em 1966, reconhecem a competência do Comitê de Direitos Humanos para “receber e examinar (...) as comunicações de indivíduos particulares que se considerem vítimas de uma violação de quaisquer dos direitos enunciados no pacto” (preâmbulo do Protocolo). De acordo com o artigo 41, o Comitê também poderá “receber e apreciar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte não está cumprindo com as obrigações que lhe impõe o presente caso, desde que o Estado que faça a denúncia tenha aceitado, anteriormente, que sejam apresentadas comunicações também a seu próprio respeito. Como pode-se perceber, a “vigilância” do cumprimento do Pacto pode ser feita pelos cidadãos, ao apresentar denúncias individuais de violações, ou por outros Estados signatários (apesar desta última possibilidade nunca ter sido utilizada).

Ao contrário do Comitê de Direitos Humanos, originado do Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não previa a instituição de um comitê específico para o controle da sua aplicação. Este instrumento foi criado, somente em 1985, pelo ECOSOC, dando origem ao *Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, ao qual os Estados Partes do Pacto devem apresentar os relatórios com as medidas tomadas para a promoção desses direitos. No momento atual, não é possível a indivíduos e/ou grupos, que tenham sido vítimas de violação de direitos previstos no Pacto, apresentar queixas formais ao Comitê.

Com o avanço da legislação internacional, surgem as convenções, ou seja, os tratados específicos para os diversos sujeitos de direito. As principais convenções no âmbito do

sistema das Nações Unidas de proteção dos direitos humanos são: a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (1965); *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (1979); a *Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes* (1984); e a *Convenção sobre os Direitos das Crianças* (1989). Estas convenções também contam seus respectivos órgãos de vigilância, tais como o *Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial*, o *Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher*, o *Comitê contra a Tortura* e o *Comitê sobre os Direitos da Criança*, cada um responsável pelo monitoramento da respectiva convenção.

No que se refere ao tema dos direitos humanos, os dois principais órgãos da ONU são: o *Conselho de Direitos Humanos* (CDH), subordinado ao ECOSOC, e o *Alto Comissariado para os Direitos Humanos* (ACDH).

O atual Conselho de Direitos Humanos da ONU substituiu a Comissão de Direitos Humanos em março de 2006, no âmbito das reformas no interior das Nações Unidas. O Conselho é um órgão subsidiário da Assembleia Geral, composto por 47 países, eleitos pelo ECOSOC para mandatos de três anos. Conta com um complexo mecanismo de procedimentos orientado por países ou por caráter temático, que atua através dos relatores especiais e grupos de trabalhos. Estes investigam as denúncias de violações de direitos humanos, feitas pelas organizações não-governamentais ou mesmo por indivíduos, mediante o envio de missões de investigações aos países. A “Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias” é o principal órgão subsidiário da CDH e sua função é realizar estudos setoriais e fazer recomendações à Comissão sobre a prevenção da discriminação de qualquer tipo e a proteção dos direitos das minorias étnicas, nacionais, lingüísticas ou religiosas.

As funções do Conselho não devem ser confundidas com os órgãos de vigilâncias dos Pactos e Convenções de direitos humanos; enquanto estes são mecanismos estabelecidos em virtude de um determinado tratado e apenas os Estados Partes são supervisionados, a competência daquele estende-se a todos os 191 Estados-membros da ONU. Os mecanismos do Conselho são mais ágeis, funcionam de forma semi-permanente e fazem controle ostensivo e temático das violações por meio dos *relatores especiais* para situações específicas, criados a partir do precedente aberto pelo “Grupo de Trabalho Especial sobre a

Situação dos Direitos Humanos no Chile” (1975), o primeiro caso de investigação massiva de uma situação específica relacionada a violações de direitos civis e políticos em âmbito nacional regular. Até então somente casos referentes ao apartheid, ao colonialismo e à ocupação estrangeira haviam levado a investigações específicas pela Comissão (Alves 1994). Em decorrência da prática sistemática dos desaparecimentos forçados adotada pelas ditaduras latino-americanas na década de 70, foi criado em 1980 o “Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários”, que passou a fazer “supervisão universal” deste tipo de violação de direitos humanos (Alves 1994).

Em 1982, a extinta Comissão de Direitos Humanos criou, também para efeito de controle temático de determinadas violações, a figura do *Relator Especial Sumárias, Extrajudiciais e Arbitrárias*. Contudo, os mecanismos de controle das Nações Unidas são sujeitos à alegação de interferência em assuntos internos pelos Estados, como foi o ocorrido no Brasil, em outubro de 2003, durante a visita relatora da ONU Asma Jahangir, que sugeriu o envio ao Brasil de observadores das Nações Unidas para assuntos de independência judiciária. A sugestão foi vista pelo poder judiciário brasileiro como uma afronta à soberania nacional, chegando inclusive a ponto do então presidente do Supremo Tribunal Federal, Maurício Corrêa, dizer que o observador “não passará da porta do tribunal” (Vasconcelos 2003). Contudo, o envio de observadores aos países membros é uma atividade de praxe do Conselho de Direitos Humanos, à qual estão sujeitos os países que fazem parte da organização e reconheçam a competência da Comissão que possui, dentre suas funções, realizar visitas, preparar relatórios e fazer recomendações, sem que isso signifique interferência em assuntos internos.

O *Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACDH)* das Nações Unidas é um órgão ligado à Secretaria Geral e exerce um papel de coordenador das políticas de direitos humanos das Nações Unidas. O ACDH tem como principais funções coordenar os programas de educação pertinentes e de informação pública das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos, ampliar a cooperação internacional para a promoção dos direitos fundamentais, juntamente com ampliação da participação das ONG’s na estrutura de direitos humanos das Nações Unidas¹⁶, e favorecer o diálogo com os governos em matéria

¹⁶ Esta não é uma função específica do Alto Comissariado, mas devido ao fato de que a pressão exercida pelas ONG’s foi um dos principais fatores que impulsionou a criação do órgão, o ACDH procura

de direitos humanos. O ACDH é, assim, um órgão destinado a intermediar e facilitar as relações de cooperação entre as estruturas de direitos humanos das Nações Unidas, a sociedade civil e os Estados.

O estabelecimento do Alto Comissariado foi decidido na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, sendo mais um resultado da pressão feita pelas organizações transnacionais de direitos humanos que do esforço dos Estados presentes. Nas palavras de Caçado Trindade (1994: 45)

a Conferência de Viena deixou, como uma de suas lições, a de que nesta área são imprescindíveis a participação e a contribuição das Ong's, mesmo porque estas, via de regra, são as que primeiro identificam os problemas concretos de direitos humanos e não raro buscam socorrer as vítimas e os ameaçados.

A Conferência Mundial de Viena, na qual estiveram presentes delegações de 165 Estados e uma diversidade de organizações não-governamentais, consolidou a discussão global dos direitos humanos e incluiu na sua pauta as demandas apresentadas no “Fórum Mundial das ONG’s”, realizado nos quatro dias anteriores ao evento. Durante a Conferência, estas organizações foram verdadeiros porta-vozes da sociedade civil e, no plano operacional, apresentaram uma série de recomendações concretas tendentes a aprimorar e fortalecer os mecanismos de proteção dos direitos humanos existentes (Caçado Trindade 1994). Neste sentido, as ONG’s exercem uma função de apoio e complementam a ação das Nações Unidas através do envio de relatórios e recomendações aos governos, além de conclamarem a “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos. Também são reconhecidas como entidades consultivas e possuem o *status* de “observadores” durante as reuniões das Nações Unidas.

No continente americano, os direitos humanos estão protegidos em nível internacional pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão, criada em 1959 pela OEA, possui a competência de velar pelos direitos humanos em todos os Estados membros, função exercida através da análise de relatórios sobre a situação dos direitos humanos e formulação de recomendações, das visitas *in loco*, da apresentação à Assembléia Geral de informe anual e

manter uma estreita relação com estes organismos, mesmo porque os relatórios enviados pelas ONG’s às Nações Unidas são extrema importância para agilidade na apuração das violações.

do recebimento de petições contra os Estados membros por meio das denúncias individuais de violações de direitos humanos, tenham eles ratificado ou não a Convenção (Santos 2007). Por esse acúmulo de funções, a Comissão é considerada um órgão quase-judicial. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, estabelecida pela Convenção Americana de Direitos Humanos (*Pacto de San Jose de Costa Rica*, de 1969), é um órgão judicial e julga os casos de violações aos direitos humanos referentes aos cidadãos de países que aceitam sua competência., emitindo decisões judiciais e vinculantes (Santos 2007).

Além do sistema interamericano de direitos humanos, não podemos deixar de mencionar outros dois importantes sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, o europeu e o africano; o primeiro está vinculado ao Conselho de Europa e goza de grande prestígio e reconhecimento internacional; e o segundo, pertencente à Organização da Unidade Africana, apesar de ter apresentado grande avanço nas últimas décadas, ainda apresenta as vicissitudes inerentes à problemática dos direitos humanos no continente africano.

4- Os desafios dos direitos humanos em uma era global

O fim da Guerra Fria, com a derrocada do modelo bipolar nas relações internacionais, e ascensão de um cenário político multicêntrico, marcaram um ponto de inflexão na análise da questão dos direitos humanos ao permitir maior cooperação internacional e uma discussão mais global e democrática neste campo. O processo de estrangulamento dos mecanismos de regulação interestatal, a emergência de atores não-estatais na arena política internacional e a expansão dos fluxos transnacionais possibilitaram o delineamento de uma nova agenda, não somente internacional, mas de cunho transnacional, marcada por *transsovereign problems* (problemas “transsoberanos”): a questão ambiental, o fluxo de refugiados, a proliferação nuclear, o crime organizado e, como objeto neste artigo, os direitos humanos.

Contudo, ao transnacionalizar o discurso dos direitos humanos, surgem novos desafios relacionados, por exemplo, à idéia de universalidade desses direitos e à efetividade das suas normas internacionais. Com relação ao primeiro ponto, Boaventura de Sousa Santos (2003) coloca como fundamental dar um conteúdo emancipatório à noção dos

direitos humanos a partir de uma concepção multicultural desses direitos. O processo de emancipação social com base nos direitos humanos está ligado às lutas e políticas de reconhecimento das diferenças e em defesa da diversidade cultural que ocorrem na esfera da globalização contra-hegemônica. Para o autor, a política dos direitos humanos deve ser vista como uma política cultural, capaz de “defender a igualdade sempre que a diferença gerar inferioridade e defender a diferença sempre que igualdade implicar descaracterização” (Santos 2003:67)

A tese do sociólogo é que “enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado- uma forma de globalização de cima para baixo (Santos 2003:111). O processo de “localismo globalizado” é caracterizado pela difusão global de um fenômeno local ocorrido em países centrais. Tal fenômeno, como adoção da *american way of life* por cidadãos de países periféricos, tende a reforçar a globalização hegemônica e, assim, a hegemonia ocidental. Sendo concebidos desta forma, os direitos humanos serão sempre um instrumento do “choque de civilizações”, ou seja, uma arma do ocidente contra o resto do mundo (Huntington 1993 *apud* Santos 2003:111). Assim, a abrangência global dos direitos humanos será obtida à custa da sua legitimidade local, visto que, muitas vezes, o que pode ser legítimo globalmente, não o é em nível local. Além disso, o autor afirma que os direitos humanos não são universais na sua aplicação (...) e que “todas as culturas tendem a considerar os seus valores máximos como os mais abrangentes, mas apenas a cultura ocidental tende a formulá-los como universais” (Santos 2003: 112).

Neste sentido, Boaventura de Souza Santos (2003) defende a reinvenção dos direitos humanos como linguagem de emancipação por meio de um diálogo entre as diferentes concepções culturais. O diálogo intercultural se daria por meio da *hermenêutica diatópica*, baseada na idéia de que

os topois¹⁷ de cada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. (...) O objetivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude - um objetivo inatingível - mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência da incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. (Santos 2003:116)

Portanto, o conceito de hermenêutica diatópica abarcaria a consciência de cada cultura da sua incompletude e da necessidade do seu diálogo com outras culturas. Como exemplo, o autor cita os possíveis diálogos entre o *topos* dos direitos humanos na cultura ocidental, o *topos* do *dharma* na cultura hindu e o *topos* da *umma* na cultura islâmica (Santos 2003). Os diálogos interculturais seriam, desta maneira, a “vacina” contra os efeitos nefastos da globalização hegemônica dos direitos humanos. A hermenêutica diatópica faria com que direitos humanos universais se tornassem direitos humanos multiculturais, na busca de uma universalidade intercultural dos direitos humanos (Bielefeldt 2000)¹⁸.

A hermenêutica diatópica impulsaria a reinvenção dos direitos humanos no sentido de deslocar sua discussão e prática do âmbito do localismo globalizado em direção a um projeto cosmopolita, dentro da concepção emancipatória e contra-hegemônica dos direitos humanos. A superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural é uma das premissas colocadas para a transformação cosmopolita dos direitos, visto que tal debate coloca a questão centrada em dois pontos antagônicos. Segundo Boaventura (2003), todas as culturas são relativas e aspiram a preocupações e valores universais; mas que o relativismo cultural e o universalismo cultural, enquanto atitudes filosóficas, são incorretos. Outra premissa importante é a de que todas as culturas possuem diferentes concepções de dignidade humanas e que nem todas as concebem em termos de direitos humanos, considerados por muitas delas como expressão do individualismo ocidental em detrimento dos valores comunitários tão apregoados pelas culturas orientais (Santos 2003).

De acordo com Cassese (1991), a universalidade não se traduz na uniformidade de sistemas políticos ou tampouco é ameaçada caso alguma sociedade dê maior ênfase em um

¹⁷ De acordo com o autor, os *topois* são os lugares comuns retóricos mais abrangentes de uma cultura, que funcionam como premissas de argumentação. Boaventura (2003) ressalta a dificuldade (mas não a impossibilidade) de se compreender uma dada cultura a partir dos *topois* de outra cultura.

¹⁸ O conceito de John Rawls de “consenso de sobreposição” (*overlapping consensus*) é utilizado por alguns autores utilizado para analisar o tema da construção intercultural. Tal conceito refere-se ao papel da justiça política em uma sociedade pluralista, na qual diferentes cosmovisões estão lado a lado ou em contraste, como maneira de se chegar a um consenso entre as diversas orientações presentes na sociedade. Transferindo o conceito de Rawls para nossa discussão, os direitos humanos seriam o cerne do consenso de sobreposição *intercultural*, com o mútuo reconhecimento da pluralidade de formas de vida. Bielefeldt (2000) chama a atenção para o componente normativo do conceito, ao afirmar que os direitos humanos não são parte integrante óbvia de uma tradição cultural ou religiosa, mas são conquistas da sociedade e objeto de permanente disputa política. Nas suas palavras, “a abrangência do pensamento relativo aos direitos humanos é *limitada* (grifo do autor) e restringe-se a *padrões políticos e jurídicos* (grifo meu) (...) Nessa concentração normativa, os direitos humanos abrem espaço para amplo leque de convicções religiosas e de cosmovisão ou de culturas” (Bielefeldt 2000:180).

direito ou outro (o que não pode ocorrer é a extrema assimetria). Não se trata da imposição de uma determinada forma de organização social estatal ou de um modelo de sociedade, visto que é muito pouco realista acreditar que um Estado colaborará na criação de um quadro normativo internacional a ser utilizado por terceiros com a intenção de negar a legitimidade de seu sistema político interno.

Cada país es libre de atribuirse los órdenes institucionales y la estructura política que le son más propios, que reflejan mejor las exigencias de su pueblo y las tradiciones nacionales. Lo único que los textos exigen es observar un mínimo (grifo do autor) de preceptos referidos a las relaciones entre la comunidad y el Estado: respeto a ciertos derechos humanos esenciales, a ciertas libertades esenciales y al autogobierno. (...) Igualmente, cada Estado está autorizado a señalar ciertas limitaciones referidas a los derechos y libertades fundamentales, por motivos dictados por la exigencia del orden público, de seguridad nacional (...) Y tampoco el sistema económico-social que prevalece en cada país se ve afectado por normas internacionales: un Estado puede conservar su estructura capitalista o socialista, o darse otra orientación económico-social, siempre que respete y promueva una serie de derechos en la esfera de las relaciones socio-económicas. (Cassese, 1991, p.59)¹⁹

O que deve ser observado é o respeito universal a certos direitos e liberdades fundamentais que, em qualquer tipo de sistema político e econômico-social, devem ser salvaguardados. Além disso, os três sistemas regionais - o Europeu, o Interamericano e o Africano não defendem direitos europeus, americanos ou africanos, mas, em suma, direitos universais. O que os instrumentos regionais fazem é complementar e adequar a discussão dos direitos humanos às particularidades de cada região, sem perder a vertente da sua defesa em âmbito universal. Segundo Cançado Trindade (1994 p.56),

Trata-se de claras indicações de um novo ethos, da fixação de parâmetros de conduta (grifo nosso) - independentemente de tradições ideológicas, culturais, religiosas - em torno de valores básicos universais, a ser observados e seguidos por todos os Estados, uma vez incorporada a dimensão dos direitos humanos em suas frentes de ação. Não há que fazer abstração de particularidades culturais, porquanto é a partir de tais particularidades ou diversidade que se buscam valores universais, que se manifesta uma consciência universal. Nenhuma cultura há de arrogar-se em detentora da verdade absoluta e final (...) A diversidade cultural não se configura, pois, como obstáculo à universalidade dos direitos humanos.

¹⁹ Cada país é livre de se atribuir as ordens institucionais e a estrutura política que lhe são mais próprias, que reflitam melhor as exigências de seu povo e as tradições nacionais. O único que os textos exigem é observar o *mínimo* de preceitos referidos às relações entre a comunidade e o Estado: respeito a certos direitos humanos essenciais, a certas liberdades e ao direito ao autogoverno. Igualmente, cada Estado está autorizado a assinalar certas limitações referidas aos direitos e às liberdades fundamentais, por motivos ditados por exigências de ordem pública, de segurança nacional. E tampouco o sistema econômico-social que prevalece em cada país se vê afetado pelas normas internacionais: um Estado pode conservar sua estrutura capitalista ou socialista, dar outra orientação econômico-social, sempre que respeite e promova uma série de direitos na esfera das relações sócio-econômicas. (Tradução nossa)

Boaventura (2003) denomina de “cosmopolitismo” um tipo de globalização “de baixo para cima”, de cunho contra-hegemônico, na qual a sociedade civil organizada teria voz e poder de ação em âmbito mundial, formando redes de cooperação transnacional de movimentos sociais e organizações não-governamentais que lutam por interesses comuns. Entre as atividades cosmopolitas estariam, por exemplo, o trabalho das organizações transnacionais de defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, como a Anistia Internacional e o *Greenpeace*; das organizações de assistência humanitária “sem fronteira”, tais como os *Médecins Sans Frontières*, *Pharmaciens Sans Frontières*, *Médecins du Monde*, *Marins Sans Frontières*; das organizações não-governamentais em favor da paz e a solidariedade entre os povos do Sul, entre outras. A agenda destas organizações está ligada a problemas cada vez mais globais, que requerem ampla cooperação entre atores estatais e não-estatais na comunidade internacional.

A dinâmica política pós-nacional dos movimentos sociais nos coloca novas questões, tais como as dificuldades de deslocar o conceito de esfera pública, cidadania e sociedade civil do nível nacional para o nível mundial (Avritzer 2002a; Costa 2002). Entretanto, o papel ativo das redes de movimentos sociais transnacionais tem sido fundamental na democratização do processo de globalização, indo de encontro ao seu projeto hegemônico e proporcionando maior diálogo e intercâmbio comunicativo da sociedade civil global. No campo dos direitos humanos, essas organizações também exercem a função de “fiscalizadores” e denunciadores das violações cometidas por muitos Estados que, apesar de estarem condicionados ao regime global de proteção dos direitos humanos ao ratificar os tratados e aceitar a competência dos órgãos da ONU, continuam desrespeitando sistematicamente suas diretrizes²⁰.

Segundo Norberto Bobbio (1992, p. 25), “não se trata mais de saber (...) se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim *qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam*

²⁰ É importante ressaltar que os tratados de direitos humanos não são interpretados à luz de concessões recíprocas, como nos tratados clássicos e, sim, na busca da realização do propósito último da proteção dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana. A ratificação se coloca, pelo menos, como uma demonstração de boa-fé e de comprometimento com os princípios acordados nas convenções, mas não garante a estrita observância das partes contratantes das normas acordadas no tratado. (grifo nosso) (Cançado Trindade 1999).

continuamente violados” (grifo nosso). Para o filósofo italiano, o problema mais urgente a se enfrentar hoje é o da garantia desses direitos, e não tanto saber seu fundamento ou sua natureza. Neste sentido, trata-se de um problema político e não de um problema filosófico.

A garantia dos direitos humanos está ligada à afetividade da normatividade internacional, que é diretamente proporcional ao cumprimento das principais prescrições de conduta. Contudo, o cumprimento das normas de direitos humanos está condicionado à estrutura anárquica do cenário internacional. Há situações em que o impulso de violar uma norma é refreado pela expectativa de que esse comportamento será exposto, ainda que haja pouca probabilidade de que a violação seja punida. Neste sentido, foram criadas formas não-positivas de coibição de violações de direitos humanos, como o processo de “mobilização da vergonha” (*mobilization of shame*), também conhecido como *the power to embarrass* (Alves 1994). A expectativa da exposição pública, em contraste com a força das sanções, tem importância considerável na sociedade internacional como fator determinante do cumprimento das normas; expor publicamente as violações possui a capacidade de “envergonhar” os Estados e colocá-los um forte peso moral, o que não acontece na violação de normas de outras áreas.

A atuação da Anistia Internacional, bem como da maioria das ONG’s transnacionais de defesa dos direitos humanos, não é feita de forma aleatória, e sim, a partir do consenso ao qual se chegou a sociedade civil internacional (e não os Estados) acerca de princípios como a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos. Desta forma, as organizações não-governamentais são as grandes responsáveis pela inserção do discurso dos direitos humanos em âmbito universal, visto que, do ponto de vista estritamente estatal, esta questão ainda gera uma série de divergências.

A questão da efetividade²¹ também está ligada à emergência dos “paraísos políticos”, ou seja, “(...) locais nos quais a normatividade internacional da modernidade tardia não se aplica ou países que utilizando o desequilíbrio das relações internacionais se recusam a aceitar os tratados resultantes das Conferências das Nações Unidas” (Avritzer 2002b: 116),

²¹ A efetividade de um regime está condicionada ao cumprimento das principais prescrições de conduta, o que implica a facilidade com que as violações podem ser percebidas, a probabilidade da aplicação de sanções aos transgressores e a magnitude das sanções impostas. Desta forma, um regime é efetivo na medida em que obriga os atores se comportar de modo diferente daquele que se comportariam caso o regime não existisse ou em seu lugar existisse um outro arranjo institucional (Krasner 1993).

como foi a recusa dos Estados Unidos em ratificar o Tratado Anti-Minas, o Protocolo de Kyoto e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional. Tais tratados, resultantes de demoradas negociações, legislam sobre questões que dizem respeito a toda comunidade internacional e comungam uma série de princípios e normas acordadas amplamente entre os Estados membros da ONU. Percebe-se, assim, a assimetria da normatividade pós-nacional prevalecente no sistema internacional, cujas normas punem uns e simplesmente são negadas por outros.

5- Considerações finais

A expansão do discurso transnacional dos direitos humanos no período pós-Guerra Fria teve como consequência a progressiva consolidação do regime global de direitos humanos nas relações internacionais. Todavia, este regime está condicionado a certas limitações impostas pela política mundial e pelos jogos de poder. A cooperação dos Estados vai depender de uma série de fatores, os quais pode-se incluir: a obtenção de benefícios, determinados interesses e objetivos, a pressão da sociedade civil nacional e de grupos transnacionais, a reputação internacional e a crescente interdependência mundial. Estas parecem ser as principais motivações pelas quais, o Estado, racionalmente, costuma colaborar e respeitar os princípios, normas, regras e procedimentos decisórios do regime global de direitos humanos.

A balança de poder entre os Estados se apresenta como o principal elemento capaz de alterar seus interesses e reduzir a consistência de regimes estabelecidos. É por esse motivo que o discurso de defesa dos direitos humanos, em âmbito universal, está circunscrito aos atores não-estatais transnacionais, no caso, as organizações não-governamentais. O objeto primordial destes grupos é a defesa dos direitos humanos, enquanto para os Estados esta questão é, talvez, de caráter menos estratégico, quando comparada às questões relacionadas à segurança e à integração econômica.

Deste modo, chega-se à conclusão que os Estados agem, no sistema global de direitos humanos, a partir do conceito de “hipocrisia organizada”, abordado por Krasner (1993). O conceito de hipocrisia organizada remete às duas diferentes lógicas de ação

através das quais operam os entes políticos ou sociais: a lógica das conseqüências e a lógica da adequação. De acordo com a primeira, quando os atores agem no plano internacional, as conseqüências (positivas e negativas) esperadas da ação política já foram previamente calculadas, em outras palavras, o que importa são os resultados de um comportamento racional voltado à maximização de certas preferências. A lógica da adequação (*logic of appropriateness*) procura adequar a ação política (o comportamento do ator em dada situação) aos princípios, normas e regras do regime (Krasner 1993). Assim, os Estados procuram agir dentro dos preceitos estabelecidos do regime, sem desrespeitá-los, e a imagem que passam é que os estão seguindo por convicções humanitárias quando, na verdade, estão apenas adequando seu comportamento aos padrões normativos, tendo como último fim o benefício próprio. Enquanto na lógica das conseqüências a questão é como maximizar os próprios interesses, a lógica da adequação parte de quem é o ator para então definir como ele deve atuar em dada circunstância (Krasner 1993).

A hipocrisia organizada seria, assim, fruto dos múltiplos papéis que os atores adotam no cenário internacional e, no campo dos direitos humanos, traz uma dicotomia entre a prática e o discurso, ou seja, os Estados defendem os preceitos do regime, como o universalismo, até o momento que o princípio seja aplicado a terceiros entes. No entanto, guardam para si, quando necessário, a salvaguarda da não-intervenção em assuntos internos.

A atuação dos tribunais internacionais, notadamente o TPI, é que, em última instância, dá ao regime de direitos humanos sua efetiva força de coerção e punição: crimes contra a humanidade são julgados como tal, a partir do princípio da universalidade, cuja aplicação está em constante tensão com o princípio de não-intervenção, através do qual os Estados buscam salvaguardar seu *status* soberano. Porém, o Tribunal não atua com a finalidade de retirar a soberania de algum Estado; pelo contrário, a flexibilização do conceito de soberania absoluta foi essencial na afirmação dos princípios que norteiam a atuação do tribunal.

Atualmente, a atuação das ONG's é tão importante quanto a dos tribunais internacionais para a efetividade do regime de direitos humanos. Enquanto os tribunais atuam na punição de sistemáticas e generalizadas violações de direitos humanos em determinado Estado(s) e período, as ONG's atuam de maneira constante e global,

denunciando as violações, pressionando os governos e organismos internacionais e agindo prontamente nas situações de extrema gravidade. A pressão exercida pelas organizações transnacionais e as recomendações dos vários órgãos das Nações Unidas são fundamentais no cumprimento das normas e regras do regime, já que estas não estabelecem explicitamente medidas coercitivas quando do seu desrespeito. Sendo assim, a efetividade do regime global de direitos humanos está condicionada a formas não legais de coerção, assim como à existência de regimento jurídico internacional de sanções.

São muitos os desafios a serem enfrentados em busca de uma normatividade internacional mais efetiva e menos assimétrica no campo dos direitos humanos. Por mais que as pressões da sociedade civil internacional e as intervenções das ONG's tenham ampliado a gama de direitos e fortalecido as normas relacionadas à cidadania, ainda um longo caminho deverá ser percorrido para conseguir a efetiva garantia dos direitos humanos tal como prenunciado por Bobbio (1992) ou mesmo para que os diálogos interculturais emancipatórios defendidos por Boaventura (2003) se tornem uma realidade.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e Não-Violência*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

ALVES, José Augusto Lindgren. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil. *Cadernos do IPRI*, Brasília, n.10, p.07-28, nov.1994.

ARENDDT, Hannah. *As origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
_____. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Lua Nova*, n.55- 56, p.29-55, 2002a
_____. Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Out.2002b: 107-121.

BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campos: 1992.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos. *Cadernos do IPRI*, Brasília, n.10, p.29-64, nov.1994.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editos, 1999.

CANÊDO, Carlos. *O genocídio como crime internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS (1945). Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em 28 fev.2009

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASSESE, Antonio. *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Barcelona: Ed.Ariel, 1991.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). *Nunca Más*. 6 ed. Buenos Aires: EUDEBA, 2003.

COSTA, SÉRGIO. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>. Acesso em 25 fev.2009.

ESTATUTO de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998). Disponível em http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/TPI/Estatuto_Tribunal_Penal_Internacional.htm. Acesso em 25 fev.2009

GARZÓN, Baltazar. Entrevista à *Folha de São Paulo*. Entrevistador: R.Cosso. São Paulo, 22 set. 2000. Caderno Brasil, p.A12.

KRASNER. Stephen D. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: editora brasiliense, 1983.

MARSHALL, F. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1987.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Locke e o individualismo liberal. In: *Os clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989, Vol.1 p.189-241.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos, in *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 2001, v.23, n.1, 7-34.

SANTOS, Cecilia Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: *Sur: revista internacional de direitos humanos*. São Paulo, n.7, ano 4, 2007.

SAID, Edward W. *Reflexões sobre o exílio e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

VASCONCELOS, Daniela Mateus. Artigo em resposta à pergunta proposta pelo jornal “Direitos Humanos: a ONU pode julgar?” *Jornal Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 26 out.2003.

VILANI, Cristina. Cidadania moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. *Caderno de Ciências Sociais*. Belo Horizonte, v.8, n.11, p.47-64, dez.2002.