

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem

José Cutileiro

Institute for Advanced Study, Princeton.

Representante especial da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas para a Bósnia e Herzegovina e a República Federal da Jugoslávia.

Resumo

O artigo refere a criação do Alto Comissariado em 1993, após anos de dúvida sobre as vantagens de o estabelecer. Descreve a importância que os direitos do homem têm hoje em toda a acção das Nações Unidas e das suas várias agências, de governos e de organizações não governamentais. A seguir, história a evolução da protecção dos direitos do homem – civis e políticos e também económicos e culturais – no quadro da Guerra Fria entre o Ocidente e a União Soviética e na década que se seguiu a esta. Por fim, refere a acção do Alto Comissariado e a dificuldade de proteger direitos do homem sem perder a necessária boa vontade de governos, sobretudo em época de insegurança.

Abstract

This article reports the creation of the High Commissariat in 1993, after years of doubt on the advantages of establishing it. It describes the present importance of Human Rights in the United Nations action, in its agencies, in governments and non governmental organizations. Following this, the author describes the evolution of the protection of the human rights – civil, political but also economic and cultural – during the Cold War between the West and the Soviet Union and the subsequent decade. Finally, the author hints on the role of the High Commissariat and the difficulty of protecting human rights without losing the necessary good-will of governments, mainly at times of insecurity.

I

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem (ACNUDH) pareceria ser, desde o princípio, a cereja ideal para pôr em cima do bolo de todo o sistema das Nações Unidas, mas passou-se muito tempo antes de ela lá ser colocada. A Organização foi fundada em 1945, a Declaração Universal dos Direitos do Homem vem de 1948, os Convénios sobre Direitos Cíveis e Políticos e sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais foram adoptados em 1966 e entraram em vigor em 1976. A começar pela Carta das Nações Unidas, todo o propósito da Organização conduzia coerentemente à promoção e protecção dos direitos do homem, em paralelo com a promoção da paz e da segurança internacionais. Todavia, o posto de Alto Comissário para os Direitos do Homem só veio a ser criado pela Assembleia Geral em Dezembro de 1993. Poucos meses antes Boutros-Boutros Ghali, à época Secretário Geral das Nações Unidas, tinha-se manifestado contra a iniciativa e os seus predecessores haviam sempre mostrado pouco entusiasmo pela ideia. Receavam que o Alto Comissário pudesse vir a irritar governos de países poderosos, sem a boa vontade dos quais o funcionamento da Organização, nas suas outras facetas, seria com certeza prejudicado.

Boutros Ghali é um homem sagaz mas os tempos tinham mudado. Kofi Annan, seu sucessor a partir de 1 de Janeiro de 1997, não só começou por dar apoio ostensivo ao primeiro Alto Comissário que ele próprio escolheu, Mary Robinson, ex-presidente da república da Irlanda, (o primeiro Alto Comissário fora o diplomata José Ayala Lasso, nomeado em 1994, que partira ao fim de três anos para ser Ministro dos Negócios Estrangeiros do Equador), mas também quis avivar na Organização a preocupação geral com direitos do homem, para além das competências específicas do Alto Comissário. Noutras partes do sistema - no Departamento de Manutenção de Paz, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (com estes dois o ACNUDH estabeleceu memoranda de entendimento), no Alto Comissariado para os Refugiados, nas Delegações da ONU em países e nas suas Missões *ad hoc*, etc. - os direitos do homem passaram a ser especificamente levados em conta, ou pelo menos a deverem ser levados em conta, nas análises feitas e nas acções empreendidas. Outras organizações internacionais, como seja na Europa a OSCE, criaram também os seus departamentos de direitos do homem.

Assim, em lugares de grande concentração de assistência estrangeira, por exemplo, na Bósnia & Herzegovina ou no Kosovo, várias organismos internacionais dedicam trabalho e dinheiro a questões de direitos do homem. Estas constituem hoje um vasto leque, desde as condições de exercício de direitos cíveis e políticos (a partir de preocupações básicas:

porque razões e em que circunstâncias pode alguém ser preso e, se o for, de que meios poderá dispor para se defender?) até matérias menos propícias, pelo menos por enquanto, a permitirem levar um Estado a tribunal, ou a aplicar contra ele sanções, ou a evocar direito de ingerência humanitária e a despachar contra ele uma força militar estrangeira: direito ao trabalho, ou à habitação, ou à saúde.

A proliferação de ajuda e de conselho de várias organizações, raramente coordenados, pode às vezes confundir as autoridades a que se destinem e, outras vezes, dar a estas pretextos para demorarem iniciativas desejáveis, ou correcções necessárias, de normas e de práticas. Pode também levar a desinteligências entre os vários actores da chamada 'comunidade internacional', tornando a presença desta menos útil ou até, nalguns casos, controversa. Mas estes epifenómenos desagradáveis, fáceis de denegrir ou de ridicularizar, não têm peso que se contraponha ao avanço da causa dos direitos do homem no universo das organizações intergovernamentais, dentro e fora do sistema das Nações Unidas. Esse avanço regista-se também em administrações nacionais, não só de países problemáticos, nalguns dos quais o ACNUDH tem delegações ou que são regularmente inspeccionados por um representante da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas mas até de países signatários da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (que costumava ser o sistema mais sério e eficaz do mundo neste domínio para identificação e punição de desmandos dos estados; entretanto o Conselho da Europa alargou-se muito – é de esperar que o seu espírito original purifique as tradições de alguns dos recém-vindos em vez de serem estas a poluí-lo).

Quando burocracias nacionais e internacionais mostram tal engodo por uma causa desligada, *prima facie*, de interesses materiais dos estados e de confissões religiosas específicas, é porque estão sob enorme pressão da sociedade. Neste caso, sobretudo da opinião liberal (nos Estados Unidos) e social democrata (na Europa) das sociedades do Ocidente, através de Organizações Não Governamentais (ONG). De resto a pressão destas pode ser bem-vinda: no último ano do seu mandato Mary Robinson congratulou-se com a acção das ONG ligadas a Direitos do Homem e exortou-as a tomarem cada vez mais iniciativas.

Nem toda a gente partilha tal entusiasmo. Perante a intolerância moralista de alguns dos seus corifeus, há quem objecte que ninguém os mandou para defenderem as causas que abraçam. (Não foram eleitos nem há garantia de que sejam iluminados por Graça divina). Mas, desde o fim da Guerra Fria, estimuladas por desgraças como as da Bósnia e do Ruanda, a que muitas tentaram acudir, ONG internacionais vieram a aumentar o seu empenhamento na resolução dos múltiplos problemas criados por desrespeito dos direitos

do homem. Agem em capitais importantes, junto das sedes das organizações internacionais e as maiores mantêm presenças em zonas problemáticas. Quando, como Representante Especial da Comissão dos Direitos do Homem, visito Sarajevo, Belgrado, Podgorica ou Pristina o meu programa inclui sempre reuniões com elas. Quando vou a Genebra apresentar o meu relatório à Comissão, tenho também com elas um encontro formal, que calendários complicados do Palácio das Nações podem marcar para *antes* da apresentação oficial aos estados membros da Comissão. Neste campo - e noutros - ONG são hoje um interlocutor obrigatório.

II

O aumento dramático de importância dos direitos do homem em relações internacionais e o desenvolvimento concomitante de ONG a eles dedicadas, começa com o fim da Segunda Guerra Mundial. A carnificina europeia de 1914-1918 e, vinte anos depois, os horrores de 1939-1945, com o Nazismo e o Holocausto em primeiro plano, haviam espalhado descrença na tenacidade de valores humanitários e tolerantes anunciados com o Iluminismo. A vitória aliada em 1945 teve o efeito de um tónico e, logo a seguir, criam-se as Nações Unidas e prepara-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mas os aliados depressa se desentendem: a luta entre democracia e nazismo passa a ser a luta entre democracia e comunismo. É no quadro desta que a batalha pelos Direitos do Homem ganha novo élan, sobretudo a partir dos primeiros anos da década de setenta quando, entre os países da OTAN, os países do pacto de Varsóvia e os países 'neutros e não alinhados' da Europa, se enceta a negociação da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) que levará ao Acto Final de Helsínquia em 1975 e, eventualmente, à criação da OSCE.

A CSCE fora uma ideia soviética; a sua finalidade era excluir os Estados Unidos e o Canadá do processo político europeu mas depressa as coisas correram num sentido diferente. As discussões na CSCE faziam-se à roda de três chamados 'cabazes' - segurança, economia e direitos do homem - o último dos quais consentido por Moscovo sem consciência dos riscos que tal iria representar para a estabilidade, para a própria sobrevivência, do seu regime. As vitórias que obtivera pela obtenção de discussões militares mais alargadas do que as conduzidas entre o Pacto do Atlântico e o Pacto de Varsóvia, em Viena, e pela consagração das fronteiras do post-guerra do Acto Final, foram pírricas quando comparadas com a erosão do sistema que a inclusão de direitos do homem na agenda da

CSCE provocou. Moscovo e os seus aliados julgaram de entrada que poderiam conduzir o debate centrando-o sobre direitos sociais, económicos e culturais; os países do ocidente, com apoio de quase todos os neutros e não alinhados, insistiram nos direitos civis e políticos.

A abertura e contactos reiterados que o processo implicava permitiram às populações fazerem comparações. Em termos simples: tornou-se evidente que o pseudo pleno emprego dos países do pacto de Varsóvia não era considerado pelos beneficiários, nem de perto nem de longe, compensação suficiente da falta de direito de voto. O Ocidente percebeu e não desarmou: durante anos seguidos a União Soviética foi censurada por não se comportar à altura dos compromissos que assumira ao ratificar certos instrumentos internacionais - a começar pela própria Declaração Universal. Deliberadamente, do lado ocidental, a fasquia fora posta muito alta e não havia qualquer compreensão por contingências que Moscovo evocasse. As ONG ocidentais ajudavam à festa, denunciando o que pudesse ter escapado ao escrutínio dos diplomatas. O regime foi cedendo; o apoio a dissidentes passou a ser cada vez mais aberto. Por fim, quando Michail Gorbachev era Secretário Geral do PCUS, Presidentes e Primeiros Ministros ocidentais em visita oficial a Moscovo tratavam com o poder e com o contra-poder, iam encontrar-se com ele no Kremlin e recebiam o Dr. Sakharov nas suas embaixadas. Em 1991 a União Soviética implodiu.

O alvo soviético desapareceu mas o Ocidente ganhara o hábito de exigir a terceiros um nível muito elevado de protecção dos direitos do homem e a convicção de estar ele próprio à altura dessa exigência. Depressa outros alvos, mais pequenos mas que se considerava ser urgente atingir, se perfilaram, nos Balcãs e na região dos Grandes Lagos em África. Em Washington, uma administração democrática que queria ganhar credenciais de idealismo em política externa propôs em 1993 a criação de Tribunais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda (embora não se tivesse distinguido de países europeus, supostamente mais realistas, quando se tratara de desviar os olhos do massacre dos tutsi pelos hutu). A subida da parada continuou, mais uma vez com participação de ONG, que proliferavam. Quando Carl Bilt chegou a Sarajevo em 1995 a seguir ao acordo de Dayton como primeiro Alto Representante da Comunidade Internacional para a Bósnia & Herzegovina, encontrou lá 1.200. A maioria delas não se ocupava de direitos do homem mas o número impressiona.

Durante a década a seguir à Guerra Fria, ONG, organizações multilaterais, a União Europeia, empenharam-se em melhorar as condições de protecção de Direitos do Homem, incluindo direitos económicos e sociais que o Ocidente, sem os colocar na vanguarda das suas exigências, aceitara reconhecer, sob pressão da União Soviética e de países do Terceiro Mundo, enquanto durara o braço de ferro entre capitalismo e comunismo. A evocação de

tais direitos, de resto, cala fundo no coração de muitos activistas de ONG e de organizações intergovernamentais, gente com consciência social e preocupações humanitárias, formada em visões do mundo marcadas por marxismo, fabianismo ou doutrinas sociais religiosas. O ACNUDH atribui a esses direitos tanta importância quanto aos direitos civis e políticos, quer em documentos de base quer em declarações e discursos do Alto Comissário e outros funcionários superiores (embora os direitos ditos inderrogáveis, aqueles cuja rescisão ou violação nenhuma emergência poderia justificar, constem todos do Convénio sobre direitos civis e políticos).

As delegações do ACNUDH colocadas no terreno no rescaldo de violências interétnicas ou outras, passam a ocupar-se mais deles geralmente depois de violações egrégias dos direitos tradicionais ligadas à crise política e/ou militar terem acalmado. Para estas, existe hoje em dia uma panóplia de sanções políticas e judiciais cuja ameaça, em muitos casos, permite à instituição - e à 'comunidade internacional' em geral - forçar correcções e reparações. Se a ameaça não fôr suficiente, o uso gradual e judicioso de medidas punitivas permite obter resultados, até porque é da natureza destes direitos poderem ser respeitados pelas autoridades de um país sem custo económico ou financeiro maior do que o do seu desrespeito. Sobretudo em países que tenham à vista, mesmo que distante, uma melhoria clara da sua situação no caso de aderirem a padrões de comportamento que a 'comunidade internacional' lhes exija. É o que se passa com países do Leste e do Sudeste da Europa que virão um dia a integrar a União Europeia. Para serem aceites nela, contrariam práticas tradicionais e instintos antigos e forçam-se ao respeito de padrões cívicos e políticos que Bruxelas impõe. Em toda a região, embora haja ainda muito a fazer, os progressos são evidentes.

Também noutras partes do mundo, desde a nomeação do primeiro Alto Comissário em Abril de 1994, a instituição e o seu chefe conheceram alguns sucessos na denúncia de violações de direitos civis e políticos e, até, na sua protecção. Embora tenha sido incapaz de impedir tragédias - em 1994, quando o Senhor Ayala Lasso toma posse, decorriam massacres no Ruanda; em 1998 e 99 a repressão e contra repressão no Kosovo (a expulsão e assassinato de albaneses por sérvios seguida da expulsão e assassinato de sérvios por albaneses) fizeram-se sem que os seus perpetradores ligassem qualquer importância às condenações proferidas pela Senhora Mary Robinson - o Alto Comissariado para os Direitos do Homem tem cumprido o seu mandato com dedicação e diligência. É hoje um instrumento fundamental no acompanhamento pelas Nações Unidas, em comités para isso designados, do cumprimento pelos países dos principais tratados sobre direitos do homem e, também, no apoio aos representantes e relatores independentes, nomeados

pela Comissão dos Direitos do Homem, uns que têm sob a sua alçada países, outros cujos mandatos são temáticos. Dos primeiros há uma dúzia (incluindo um para o Iraque, que as autoridades de Bagdade não deixavam entrar no país até há dois anos; lá foi por fim ter de automóvel, de Aman, numa viagem que durou 11 horas; seis meses depois em Genebra a Comissão deu-lhe só os 5 minutos da praxe para apresentar o seu relatório). Os segundos são vinte e poucos, dedicados a temas variados, como sejam: tortura, detenção arbitrária, independência do judiciário, violência contra mulheres, pobreza extrema, direito ao desenvolvimento, etc. O Alto Comissário chama a atenção de governos e da Comissão dos Direitos do Homem para problemas do foro desta, alerta e ajuda a sociedade civil em múltiplas campanhas em prol dos direitos do homem, fornece, em Genebra e nas suas delegações no terreno, colaboração técnica e pedagógica a governos que a queiram receber.

As declarações do Alto Comissário criaram às vezes tensões políticas mas, nos primeiros anos, estas concentravam-se sobretudo em incómodo de países do Sul, que se considerassem discriminados e injustamente postos na berlinda. (A argumentação de regimes autoritários terceiro-mundistas é conhecida: o Norte, rico, tem meios para permitir o gozo de direitos civis e políticos aos seus cidadãos; no Sul, pobre – em grande parte, reza o argumento, porque colonialismo ontem e globalização hoje privam a população de direitos económicos e sociais – os governos têm de ser prudentes, não vão abuso de liberdade e excesso de tolerância provocar rebelião contra a ordem estabelecida). Tais tensões não prejudicavam o prestígio nem limitavam a influência do Alto Comissário – mesmo quando o incómodo dos governos implicados levava a protestos, o que era raro, os protestatários não recebiam simpatia e apoio dos países fortes e ricos. As coisas não eram tão simples quando o Alto Comissário criticava a China, ou, por causa da Chechénia, a Rússia, dois membros permanentes do Conselho de Segurança. Mas muitos achavam que os inconvenientes, para certos casos, do estilo desassombrado da Senhora Mary Robinson eram compensados, noutros casos, pelas suas vantagens: o governo da Indonésia, por exemplo, levava muito a sério a advertência que ela lhe fizera sobre Timor Leste. Para alguns, todavia, a maneira como o Alto Comissário interpretava em geral o seu mandato constituía um problema permanente. Houve mesmo quem pusesse em dúvida que um alto funcionário internacional, servidor dos estados membros da organização a que pertencia, tivesse o direito de criticar, pelas razões que evocava e nos termos em que o fazia, os governos desses mesmos estados.

III

Em 1997, Kofi Annan olhara com entusiasmo para o Alto Comissariado para os Direitos do Homem que o seu predecessor vira chegar com apreensão porque os tempos tinham mudado. Os ataques ao Centro Mundial do Comércio e ao Pentágono de 11 de Setembro de 2001 fizeram os tempos mudar outra vez.

Imediatamente a seguir aos ataques, activistas dos direitos do homem, dentro e fora de organizações oficiais, reacearam violações sérias de direitos civis e políticos pela administração americana e começaram a agitar-se: houve manifestações e abaixo assinados circulados em todo o mundo por e-mail. O Alto Comissário Mary Robinson, condenando bem entendido os ataques nos termos mais severos, mostrou-se apreensiva da reacção a estes e esperou moderação da parte de Washington. Todas estas inquietações e reparos foram mal recebidos pelos americanos, cujo governo incluía gente que antes, na oposição, já criticara o estilo do Alto Comissário. Mas a questão vai muito para lá de personalidades e, mesmo, da compleição ideológica do governo do Presidente George W. Bush.

A questão central está na contradição entre razões de estado e direitos do homem. As primeiras têm vindo progressivamente a incorporar os segundos; as Constituições contemporâneas – dos Estados Unidos, com os seus artigos adicionais, e europeias – protegem muito mais amplamente os cidadãos do que o faziam Cartas Constitucionais do começo do século XIX mas a contradição continua a manifestar-se muitas vezes, como atesta, por exemplo, o número de processos levados todos os anos ao Tribunal dos Direitos do Homem de Estrasburgo. Como foi lembrado acima, a vitória Aliada de 1945 e, depois, a guerra ideológica contra a União Soviética, tinham, durante meio século, feito pender a balança para o lado dos direitos do homem, em particular dos direitos civis e políticos; por razões que não se limitavam à protecção destes, os governos ocidentais, e não apenas ONG e outros expoentes da sociedade civil, insistiam com os governos dos países de leste para que se comportassem à altura dos padrões que tinham subscrito em convénios internacionais. O colapso da União Soviética e do sistema regional que esta dominava confortaram ainda mais o Ocidente, convencido da razão que lhe assistia. Pouca gente terá reparado, nessa altura, que o Ocidente ele próprio estava, por assim dizer, a viver acima das suas posses morais. A consciência da sua perdularidade só chegou, penosamente como sempre nestes casos, no rescaldo dos ataques de 11 de Setembro.

Perante a ameaça de terrorismo islâmico, os estados ocidentais, que estavam mal preparados para ele, investigaram e detiveram (e expulsaram) suspeitos, em condições que activistas dos direitos do homem e especialistas de direito humanitário consideram

inaceitáveis. Aconteceu em vários países - incluindo a Suécia - mas em maior número nos Estados Unidos, cujo governo federal, além disso, levou centenas de presos estrangeiros para a base de Guantamano da ilha de Cuba, decidiu mandar matar suspeitos de terrorismo islâmico anti-americano onde quer que eles se encontrem e cria disposições de segurança interna inéditas em tempo de paz, consideradas opressivas até pelos governos de alguns dos Estados da União que tomaram contra-medidas. Legislação internacional de direitos do homem foi ignorada; alegam-se inconstitucionalidades. Como os Estados Unidos têm fortes tradições democráticas e libertárias, casos contra o governo têm sido levados a tribunal e arrastar-se-ão até ao Supremo. Combate legal parecido tem tido lugar no Reino Unido.

Não se estava afinal à altura do que se exigia de outros em matéria de direitos do homem? Talvez mas, no dizer insuspeito de Robert Badinter, o Estado de Direito não pode ser um estado de fraqueza. Por outro lado os riscos são grandes: a perda temporária de direitos poderá ser difícil e demorada de compensar no futuro, mesmo em países de tradição democrática. Vigilância constante é necessária. Em países em que essa tradição não exista ou seja frágil, o quadro é mais sombrio. Por causa do comportamento dos Estados Unidos e dos seus aliados do Ocidente na luta anti-terrorista, a Rússia na Chechénia, a China no seu Noroeste muçulmano, ditadores da Ásia Central quanto às respectivas oposições, sentem o pulso livre e exercem-no, sem medo de condenação por quem poderia realmente prejudicá-los. É neste ambiente que os mecanismos internacionais de promoção e protecção dos direitos do homem terão de funcionar por algum tempo. É pena que assim seja, não só porque em certos aspectos da protecção de direitos civis e políticos se assiste a um retrocesso, mas sobretudo porque a polémica distrai de outras áreas de direitos humanos cuja protecção é importante para fomentar estabilidade e paz no mundo. Por exemplo, há hoje prova empírica de que melhor protecção de direitos das mulheres, incluindo do direito à educação, é um factor crítico do desenvolvimento económico e cívico das sociedades. Com o seu pequeno orçamento, acrescentado de contribuições voluntárias, o Alto Comissariado tem feito trabalho muito útil nesta matéria em Genebra e no terreno. Esse trabalho - e outros - vai certamente continuar sob a direcção do Senhor Sérgio Vieira de Mello. Porque o muito que foi feito até agora por governos, por organizações internacionais (incluindo o ACNUDH), por ONG, é quase nada comparado com o que seria preciso fazer para garantir um mínimo de decência nas vidas da maioria das pessoas que partilham o planeta.

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos do Homem navega sempre entre Cila e Caribdis. De um lado espreitam-no os defensores intransigentes do exercício

pleno desses direitos, hoje em dia sobretudo ONG, convencidas da sua superioridade moral e de não terem contas a prestar senão às suas consciências, que às vezes parecem esperar que o Alto Comissário se comporte como se fosse uma delas. Do outro lado perfilam-se os governos que raramente colocam direitos do homem no topo das suas listas de prioridades, consideram não precisar de conselhos na arte do possível e às vezes parecem esperar que o Alto Comissário se comporte como se fosse um funcionário sob instruções. Para que o desempenho do seu cargo seja útil - isto é, para que faça uma diferença positiva e perceptível na protecção dos direitos do homem neste mundo- o Alto Comissário tem de ser respeitado e ouvido pelos dois lados e conseguir, negociando com cada um deles, levar água ao seu moinho. Não é tarefa fácil mas o caso, em muitos respeitos comparável, do actual Secretário Geral das Nações Unidas, sugere que um funcionário experiente da Organização talvez a possa cumprir melhor do que um diplomata ou um político.

Em 1999, a propósito de intervenção humanitária, Kofi Annan lembrou num discurso o exemplo de Max van der Stoep que se ocupava então de minorias étnicas na OSCE: "Raramente o vemos na televisão ou lemos sobre ele nos jornais, mas isso é o sinal do seu sucesso. O que ele faz é ajudar estados europeus a lidarem discretamente com problemas de minorias, de maneira a que estes nunca cheguem a atingir a fase das parangonas de jornal ou dos noticiários de televisão". *Mutatis mutandis...*

Leituras úteis:

Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights - The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, London, New York, 2002.

Henry J. Steiner & Philip Alston, *International Human rights in Context - Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2000.

Amartya Sen, *Development as Freedom*, Random House, New York, 1999.