

A SOBERANIA E OS DIREITOS HUMANOS*

CELSO LAFER

Interpreto o tema que me foi proposto como um convite para discutir os modos pelos quais a soberania subordinar-se, ou não, a considerações de natureza ética.

Começo com um breve registo a respeito do conceito de soberania, que Bodin definia em função das seguintes características: absoluta, perpétua, indivisível, inalienável, imprescritível. Traduzia-se, no plano interno do território de um Estado, no poder de dar a todos em geral e a cada um em particular o direito, ou seja, no monopólio estatal da produção e da aplicação do Direito. A isto corresponde a plena estatização do Direito, tal como elaborado por Hobbes, com base no princípio "rex facit legem". É o rei que faz as leis, pois estas, para serem vivas, precisam estar armadas pelo monopólio da coerção organizada, uma vez que, para Hobbes, como precursor do positivismo jurídico, o Direito é comando e não sabedoria — comando por ele teorizado como instrumento imprescindível de gestão governamental de uma sociedade.

A soberania, neste sentido, pode ser encarada à maneira de Hobbes como o agente público encarregado de eliminar, no território do Estado, a anarquia dos significados sobre o que é justo ou injusto prevalente no estado de natureza.

O objetivo estratégico do conceito de soberania foi o de consolidar a territorialidade do Estado moderno. Este foi o resultado histórico da centralização administrativa monárquica, do protecionismo econômico, dos exércitos permanentes e regulares e do cisma religioso na Europa. Em síntese, para esta visão, só a habilidade e a capacidade de governar limitariam efetivamente o poder do soberano no seu território.

* Texto apresentado no Painel "Ética nas Relações Internacionais", XV Conferência Nacional da OAB, 1994.

Do ponto de vista externo ao território do Estado, ou seja, do sistema internacional a que deu origem, este, tal como encarado por Hobbes e posteriormente elaborado pelos estudiosos de relações internacionais, é o exemplo por excelência do estado de natureza, da anomia e da anarquia da guerra de todos contra todos. O homem é o lobo do homem, os Estados, no sistema internacional, também. Por isso, a única lei do sistema é a da sobrevivência. Conseqüentemente, só existem regras de prudência ou de expediência. Por esse motivo, a política internacional é a política do poder; caracteriza-se pelo realismo e só tem dois atores — o diplomata e o soldado, que são os representantes da soberania. Daí o conceito de razão de Estado, elaborado a partir de Maquiavel, que quer dizer o não reconhecimento de uma ordem superior à qual o Estado e o seu soberano deveriam sujeitar-se na totalidade das suas manifestações. A razão de Estado, vista como uma ética de responsabilidade voltada para a sobrevivência da comunidade política no tempo e no espaço, afirma o subjetivismo da soberania, que se assume como um sistema último de referência.

Hegel posteriormente dirá que essa subjetividade comporta uma objetividade universalizadora, apesar de a política externa ser, para ele, uma questão de sabedoria particular e não de providência universal. De fato, esta subjetividade pode ter uma objetividade universalizadora, por força do entrelaçamento, no sistema hegeliano, entre a filosofia do Direito e a filosofia da História, uma vez que a História Universal é, para Hegel, a História dos Estados, de suas relações e da sucessão, por meio da qual os Estados aparecem, desaparecem ou sobrevivem, de maneira estagnada, no grande palco do mundo. O sentido do universal, neste sentido, é dado pelos Estados, que exprimem, através do seu poderio, a hegemonia de uma civilização. Isto, pondero eu, leva à legitimação das grandes potências e do seu poder de gestão no sistema internacional, que é uma das conseqüências da não-subordinação da soberania a qualquer outro sistema de referência que não seja ela própria.

Ao dizer, logo no início desta exposição, que a soberania, ao não se subordinar a nada, pode levar à legitimação do poder de gestão de grandes potências — conclusão incômoda para um brasileiro — cabe agora, na seqüência, explorar se existem alternativas a esta visão que é, ao mesmo tempo, teórica e prática.

Sublinharia, inicialmente, que existem dois outros modelos clássicos de convivência internacional, distinto do realismo que deriva da tradição que remonta a Maquiavel e a Hobbes. O primeiro nos vem de Grócio. Grócio realça que a sociedade internacional tem um potencial de sociabilidade e de solidariedade, não sendo assim um anárquico estado de

natureza. Por esse motivo a política internacional não é um jogo de soma zero, o que é um dado ensejador da criação de instituições jurídicas e de um direito internacional que pode ser provado racionalmente, *a priori*, e comprovado na prática, *a posteriori*.

Existem desdobramentos contemporâneos da visão grociana: são eles, basicamente, a idéia da interdependência e do funcionalismo que limitam o alcance da soberania por força da construtiva reciprocidade de interesses comuns. Estes encontram sua expressão, por exemplo, nas diversas formas de cooperação internacional e, num nível mais profundo, na União Européia, experiência de integração econômica que, baseando-se na delegação de competências das soberanias a instituições supranacionais, pode ser vista como um novo fenômeno das relações internacionais.

Outro modelo clássico de convivência internacional é o de Kant, que procura transcender o subjetivismo das soberanias e dos seus interesses, introduzindo a razão abrangente do ponto de vista da humanidade e do indivíduo como fim e não meio, tendo como horizonte a possibilidade de uma paz perpétua. O desdobramento contemporâneo da visão de Kant são os assim chamados "temas globais", cuja primeira grande afirmação jurídica é o artigo 11 do Pacto da Sociedade das Nações. Este artigo postula a indivisibilidade da paz, explicitando que a guerra ou ameaça de guerra diz respeito não apenas às partes diretamente envolvidas — aos interesses de suas soberanias — mas a toda a sociedade internacional.

Estou, conseqüentemente, trabalhando nesta exposição sobre soberania e ética com três modelos de convivência internacional. O modelo de Maquiavel e Hobbes — baseado na anarquia e no realismo que não coloca limites éticos à soberania no plano internacional. Mas estou, também, discutindo hipóteses alternativas com base em dois outros modelos clássicos. Um deles é o modelo grociano, calcado no potencial de sociabilidade e de solidariedade existente na sociedade internacional, da qual deriva a idéia de interesses comuns, que podem permitir a criação de instituições jurídicas. Daí a noção da funcionalidade de uma interdependência supra, inter e infra-estatal — limitativa da soberania. Por fim o modelo kantiano que, num patamar superior aos interesses, insere a possibilidade de afirmar a razão abrangente do ponto de vista da humanidade como algo que se coloca acima do subjetivismo das soberanias, e que se exprime, na prática diplomática contemporânea, através dos "temas globais".

Na sua origem, esses três modelos foram elaborados levando em conta a estrutura de uma sociedade internacional inter-estatal como concebida pela Paz de Westfália de 1648 e do direito internacional que

criou, ou seja, normas de mútua abstenção, que tinham como objetivo regular uma sociedade internacional que, na época, era constituída de membros pouco numerosos, de relacionamento pouco diferenciado e que se colocavam, uns em relação aos outros, de forma mais ou menos justaposta.

A lógica da Paz de Westfália que comporta, em tese, a noção de soberania absoluta, não é compatível com as realidades contemporâneas e o seu direito internacional, pois existem contradições entre ela e a experiência. A primeira, que é constitutiva, reside na igualdade das soberanias, em teoria, e na sua desigualdade, na prática. A segunda, que se tornou avassaladora neste final de milênio, é a impossibilidade do isolamento, que vem levando à interdependência dos Estados e ao transnacionalismo dos atores da vida mundial — transnacionalismo não apenas dos mercados e dos agentes econômicos, mas também dos meios de comunicação, da opinião pública, das organizações não-governamentais.

Daí a necessidade do mútuo reconhecimento das soberanias, as exigências de cooperação através das organizações internacionais e o multilateralismo das normas de mútua colaboração e o fato de as soberanias se verem permeadas pela ação transnacional da qual é exemplo a nova "lex mercatoria". Esta realidade, que limita a soberania por força da funcionalidade dos interesses, abre espaço — esta é a questão — para a subordinação da soberania à ética? Vou encaminhar a discussão mediante a análise dos direitos humanos, hoje percebidos como "tema global", pois este plano kantiano, de maior exigência ética que o colocado por Grócio e que considera o indivíduo como fim e não meio da razão de Estado, enseja uma oportunidade para lidar com as preocupações contempladas por este Painel.

I

Os direitos humanos representam, no plano jurídico, uma inversão da figura deontológica originária, ou seja, significam uma passagem do dever do súdito para o direito do cidadão. Como lembra Bobbio, toda tradição jurídica, até as Declarações dos Direitos do século XVIII, visava a estabelecer deveres como nos Dez Mandamentos. São as Declarações que criam, para falar como Hannah Arendt, o direito do indivíduo a ter direitos, pois partem do pressuposto de que a pessoa humana tem uma dignidade e uma singularidade que não se dissolve no todo da boa gestão da comunidade política.

Essa mudança do dever do súdito, determinada pelo soberano, para o direito do cidadão representa a legitimação plena da perspectiva dos

governados e promove uma domesticação da perspectiva dos governantes. Contém e limita, conseqüentemente, o realismo da razão do Estado, pois o governo é democraticamente para o indivíduo e não o indivíduo para o governo. Daí uma atenuação do dualismo entre a ética dos resultados das atividades políticas de governantes-soberanos e a ética dos princípios. Isto permite identificar um terreno comum entre a ética e a política, que podem se colocar numa relação de convergência e complementaridade, mediante a associação de três grandes temas: no plano interno, democracia e direitos humanos; no plano internacional, a paz.

Para tentar explicitar essa associação que hoje é doutrinariamente clara, vou procurar examinar como se deu a evolução da temática dos direitos humanos no plano internacional, indagando preliminarmente: qual é o interesse nacional da soberania na negociação de um tratado de direitos humanos? Não existe, como no campo econômico, um interesse concreto, baseado na reciprocidade de interesses, como é o caso de um acordo comercial, onde prevalece o *do ut des* da troca, ou, então, no campo estratégico-militar, onde um acordo voltado para a não-proliferação nuclear pode ter como contrapartida o acesso à tecnologia.

O "interesse" de um tratado de direitos humanos concebido como "tema global" situa-se no campo dos valores, nas formas democráticas de conceber a vida em sociedade, pressupondo que a violação de direitos humanos fere a soberania popular porque compromete a perspectiva dos governados, a perspectiva *ex parte populi*, vista como superior à perspectiva *ex parte principis*. Em outras palavras, a associação entre democracia e direitos humanos significa que existe uma relação entre o ciclo do poder e o ciclo da norma, na qual a legitimidade do poder e a justiça da norma e de sua aplicação representam o terreno comum entre princípios éticos e prática política no plano interno.

Este terreno comum tem desdobramentos no plano internacional, pois a teoria política, desde Kant, identifica uma forte vinculação entre a forma democrática de governo e a vocação pacífica dos Estados, e uma conexão oposta entre regimes autoritários e totalitários e maior belicosidade externa. Com efeito, os valores inerentes à prática democrática — o pluralismo, a tolerância, a busca de consenso, o primado do Direito, a regra da maioria, o respeito da minoria — estendem-se à esfera de atuação externa de um Estado, fazendo da disseminação e consolidação de regimes democráticos, que pressupõem a tutela dos direitos humanos, um aporte em si mesmo para um sistema internacional mais estável e pacífico.

A percepção deste aporte adquiriu grande ressonância e abrangência hoje, depois da queda do muro de Berlim e do que ele significou para a erosão de princípios de legitimidade — internos e internacionais —

alternativos à democracia. Por este motivo, em função do que isto representa no campo dos valores, na lógica política da vida mundial, a legitimidade dos Estados, o seu *locus standi* no plano diplomático, o seu acesso à cooperação internacional se vêem reforçados com a proteção dos direitos humanos e a sua proteção democrática. Daí a razão pela qual a democracia e os direitos humanos no plano externo, inclusive como contribuição para a paz, passaram a ser um ingrediente relevante de "soft power" no plano internacional.

Os vínculos entre democracia, direitos humanos e paz, tal como acabo de descrever, não se explicitaram, historicamente, de forma imediata. Têm a natureza de um processo de aproximações sucessivas cujo entendimento adequado requer uma análise da evolução dos direitos humanos no plano internacional, caracterizada por uma lógica própria, distinta da que assinalou a sua dinâmica interna. Essa lógica própria, como observou Valticos, vincula-se às condições de funcionamento do sistema internacional. Vou expô-la para examinar a problemática deste Painel, adiantando que a linha do meu raciocínio tem como objetivo mostrar como, na sua origem, a tutela internacional dos direitos humanos obedeceu ao modelo grociano, ou seja, respondeu à funcionalidade dos interesses das soberanias e como hoje está mais ligada ao modelo kantiano de uma razão abrangente da humanidade, tendo como horizonte a preocupação com a "paz perpétua".

Começo observando que no século XIX, século da afirmação da soberania e do domínio reservado à competência dos Estados — são dois os temas de direitos humanos presentes na agenda internacional. O primeiro é a proibição do tráfico de escravos, conduzido pela Inglaterra a partir da sua visão de modernidade daquilo que hoje chamaríamos o "dever de ingerência" de grande potência, avocando, assim, a subjetividade universalizadora da sua posição. O segundo tema de direitos humanos, que aparece no plano internacional, é o direito humanitário — o novo *jus in bello* — proveniente da criação da Cruz Vermelha em função dos horrores da Batalha de Solferino. Buscava-se estabelecer diferenças no tratamento de combatente e de não-combatentes ao cuidar da guerra como objeto de regulamentação jurídica — tema típico do Direito Internacional Público e das relações internacionais, lastrado na reciprocidade de interesses existentes numa situação-limite de paz e de guerra. Em outras palavras, o que estou procurando mostrar é que, no século XIX, se há uma grande evolução da temática dos direitos humanos no plano interno dos Estados, com o constitucionalismo, no plano internacional esta evolução é mais modesta e cinge-se ao referido "dever de ingerência" e à regulamentação jurídica da violência, pelo *jus in bello*.

No século XX, no primeiro Pós-Guerra Mundial, os temas de direitos humanos que aparecem são distintos. O primeiro surge com a criação da Organização Internacional do Trabalho, voltada para a condição do operariado, o que me leva a observar que, no plano internacional, por obra da OIT, os direitos econômicos e sociais que antecedem os direitos civis e políticos. As razões disso estão ligadas às reivindicações dos trabalhadores, ao desafio político da Revolução Russa no plano internacional e à busca de uma harmonização legislativa, visando a evitar, pela padronização das condições de trabalho, a concorrência desleal. Portanto, estamos, também, aqui, no campo da reciprocidade de interesses — e isto sugere a menção a um assunto que está sendo hoje discutido: o *dumping* social.

Outro assunto que se colocou na agenda internacional foi o da proteção internacional das minorias, o seu tratamento igualitário e, também, pela sua escala, o dos refugiados, que se viram como os deslocados de um mundo organizado com base em soberanias.

A tutela internacional das minorias e dos refugiados foi criada pela Sociedade das Nações — a primeira organização internacional de escopo universal que, com componentes do modelo grociano e kantiano, buscou "constitucionalizar" as relações internacionais e destarte limitar as soberanias mediante o Direito. A razão de ser desta tutela está ligada à desarmonia que então se explicita entre os direitos dos povos — baseado no princípio das nacionalidades — e os direitos humanos. Com efeito, os Estados não-homogêneos, provenientes da derrocada dos impérios multinacionais (Austro-Húngaro, Russo e Otomano), induzem ao aparecimento desses direitos com vocação de titularidade coletiva, que são frutos de problemas de funcionamento do sistema internacional, derivados da incapacidade da soberania de resolvê-los.

A Sociedade das Nações não teve, como é sabido, condições de evitar os desmandos internos e internacionais de soberanias autoritárias e totalitárias. Esses desmandos, que levaram a gravíssimas violações dos direitos humanos, estão na raiz da Segunda Guerra Mundial, como não deixaram de apontar os realistas inspirados por Maquiavel e Hobbes — e o livro de Carr é, nesse sentido, exemplar. Isso não impediu, no entanto, no Segundo pós-Guerra, uma nova tentativa de constitucionalizar as relações internacionais por meio da ONU, que retomou ingredientes grocianos e kantianos, levando em conta a experiência da Sociedade das Nações.

O funcionamento da ONU operou, até recentemente, na macro-moldura realista de um sistema internacional de polaridades definidas pelo poder de gestão das relações de conflito e cooperação entre os EUA e a URSS e, no espaço aberto pala competição Leste/Oeste entre duas su-

perpotências, para a problemática Norte/Sul. Este dado da realidade não impediu um aprofundamento internacional no campo dos direitos humanos, cujo marco inicial foi a Declaração Universal de 1948, da ONU, que representou uma nova *vis directiva*. Foi, na forma de "soft law", uma resposta ao ineditismo das atrocidades do totalitarismo como nova forma de governo e dominação, baseado na organização burocrática de massas e apoiado no emprego do terror e da ideologia, por parte de governantes-soberanos, tendo como horizonte a descartabilidade do ser humano. Significa, como diria Hannah Arendt, a afirmação de que o direito a ter direitos só pode existir com segurança no plano interno se tiver, também, uma tutela internacional, em função do que Kant chama o direito à hospitalidade universal, sem o qual nenhum ser humano pode, diante da soberania estatal, sentir-se à vontade e em casa no mundo. A "soft law" da Declaração de 1948, em consonância com os modos de operar do processo legislativo internacional, lavou à "hard law" de duas grandes convenções, ambas de 1966.

O Pacto dos Direitos Civis e Políticos, que é fruto da herança liberal, consagra o princípio da liberdade e, num sistema internacional caracterizado pela Guerra Fria, passou a ser, em função da batalha ideológica, um tema dos EUA no campo dos valores.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais provém da herança do socialismo, afirma o princípio da igualdade e por isso foi articulado, na batalha ideológica Leste/Oeste, em plano internacional, pela URSS.

É certo que existem diferenças de natureza jurídica na perspectiva da tutela que cabe aos governantes, entre os direitos civis e políticos considerados de primeira geração e os econômico-sociais e culturais qualificados como de segunda geração. Os primeiros assemelham-se a obrigações de resultado. Os segundos, porque são objetivos a realizar, assemelham-se a obrigações de comportamento. Daí, do ponto de vista da técnica jurídica, a utilidade de separá-los em dois Pactos. Esta separação, no entanto, facilitou, no campo dos valores, a batalha ideológica e dificultou a afirmação, no plano internacional, da interdependência, na perspectiva dos governados, dos direitos humanos de primeira e segunda gerações.

A esta dificuldade agregou-se a reivindicação, do Terceiro Mundo, no jogo da polaridade Norte/Sul, de outros direitos humanos, denominados de terceira geração. Entre eles o direito à autodeterminação, que levou ao processo de descolonização; o direito ao desenvolvimento; o direito à paz; o direito ao patrimônio comum da humanidade, que carregam no seu bojo o princípio da solidariedade.

Um mundo caracterizado por polaridades definidas não impediu, para fazer algumas referências necessárias ainda que esquemáticas, o esforço internacional voltado para a prevenção e a repressão do crime do genocídio, para a eliminação da discriminação racial, para a supressão do "apartheid", para a abolição da discriminação contra mulheres. Promoveu, no entanto, politicamente, a *seletividade* dos interesses das soberanias em matéria de direitos humanos. Esta seletividade dificultou a afirmação plena da interdependência das três gerações de direitos que um importante autor, Vasak, sustenta no plano doutrinário de uma razão abrangente, ao observar que os direitos de primeira geração respondem ao valor liberdade, os de segunda geração ao valor igualdade e os de terceira geração ao valor fraternidade, na acepção de solidariedade.

Se, portanto, como eu lhes dizia, os fatores políticos das polaridades dificultaram, no plano internacional, por obra da seletividade no campo dos valores, a plena afirmação da interdependência das três gerações dos direitos humanos, o que caracteriza a situação internacional hoje, depois da queda do muro de Berlim, evento inaugural do mundo pós-Guerra Fria?

O mundo pós-Guerra Fria é um mundo de polaridades indefinidas. Por isso, a pergunta relevante para esse Painel — e com ela vou encaminhando as minhas conclusões, é: quais são os fatores políticos que podem converter os direitos humanos num tema global de inspiração kantiana, caracterizado pela interdependência das três gerações de direitos? Tema global, neste contexto, pode ser encarado como o instaurador da perspectiva da humanidade e consagrador da perspectiva dos governados, aos quais a soberania deve eticamente subordinar-se. Isso significa que os direitos humanos são e devem ser um tema legítimo da agenda internacional, que não pode ser excluído com base na alegação de ferir o princípio da não-intervenção, por estar na esfera do domínio reservado da soberania do Estado.

Em síntese, para falar com Perelman, como está sendo constituído o comum de um auditório universal, perante o qual discute-se e fiscaliza-se a legitimidade da conduta das soberanias em matéria de tutela dos direitos humanos, tendo esse auditório a perspectiva da humanidade como seu princípio regulador?

Observo, preliminarmente, que a violação dos direitos humanos pode ter repercussões que afetam a vida internacional. É o caso, por exemplo, do arbítrio da soberania gerador de refugiados. Não é essa, no entanto, a razão pela qual os direitos humanos se converteram num tema global, que não tem as características de um tema global tão óbvio como o meio ambiente. Com efeito, o meio ambiente, quando não adequadamente tutelado,

como o problema das alterações climáticas evidencia, provoca repercussões além das fronteiras dos Estados, podendo, por isso mesmo, ser explicitamente elaborado e discutido com base na reciprocidade dos interesses. Não é esse o caso dos direitos humanos. É certo que estes, como qualquer item na agenda internacional, comportam uma apreciação de interesses, mas parece claro que o interesse, por si só, não explica a universalização. Para adiantar a conclusão, liga-se às condições de legitimidade dos Estados e de governabilidade do sistema internacional no mundo pós-Guerra Fria que está sendo modelado por duas forças profundas e contraditórias: as forças centrípetas de unificação e as forças centrífugas de fragmentação.

As forças centrípetas de unificação dizem respeito aos processos de *globalização* — da economia, dos valores, da informação, da segurança, percebidos como hegemônicos na etapa que vai da queda do muro de Berlim à Guerra do Golfo. As forças centrífugas de *fragmentação* readquirem presença na etapa subsequente. Expressam-se na secessão de Estados, na afirmação de novas identidades nacionais, nos fundamentalismos, nos protecionismos, nos riscos provenientes da desagregação da URSS, da Iugoslávia, nos dramáticos problemas que, por exemplo, suscitam para a vida internacional a situação da Bósnia ou de Ruanda. O equilíbrio político entre estas duas forças e suas lógicas contraditórias — *globalização* e *fragmentação* — evidenciam a existência de novos dilemas para a governabilidade do sistema internacional apenas divisível pela tolerância, que só se viabiliza por uma associação positiva entre democracia e direitos humanos, no plano interno, como condição de construção da paz e da legitimidade dos Estados no plano internacional. Foi essa, aliás, a linha que procurei imprimir à política externa brasileira no período em que me coube dirigir o Itamaraty.

Com efeito, na interação entre forças centrífugas e centrípetas, a tolerância não significa apenas lidar com o *diferente*. É construir, no plano interno e internacional, uma tolerância centrípeta em relação ao *diverso* centrífugo das etnias, das identidades, dos tipos de visão do mundo no pluralismo de civilizações. Essa *tolerância*, que passa pela tutela dos direitos humanos nas suas três gerações, encontrou respaldo na Conferência de Viena de 1993 — a grande Conferência da ONU Sobre Direitos Humanos que se seguiu à Rio-92 no calendário das grandes conferências multilaterais sobre *temas globais* da década de 90 que estão se realizando no mundo pós-Guerra Fria.

A Conferência de Viena de 93 — tão bem analisada nos textos de J. A. Lindgren Alves — respondeu a essa problemática ao colocar a globalização da temática dos direitos humanos, reconhecendo, em primeiro lugar, que são atores legítimos não apenas os atores governamentais,

mas os atores não-governamentais. Daí ter reproduzido, no seu formato, aquilo que foi feito na Rio-92, ou seja, uma forte presença de organizações não-governamentais, tanto na Conferência Intergovernamental, quanto no seu Fórum Paralelo. Viena reafirmou, por consenso, a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e o inter-relacionamento das três gerações de direitos. Deu, assim, resposta, no plano da elaboração jurídica, ao tema do conflito de civilizações que, seguindo a lógica da fragmentação, foi sublinhado por Huntington em artigo que teve expressiva repercussão e que, em síntese, ao modo de Hobbes, contesta a possibilidade de afirmar-se, no plano mundial, a perspectiva da humanidade.

Viena perfilhou o direito ao desenvolvimento; reconheceu a legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos e aceitou a relação entre a observância dos direitos humanos e a promoção da paz. Endossou, assim, pela primeira vez num documento da ONU, a democracia como forma de governo mais favorável à paz. Em Viena foram condenadas todas as formas de terrorismo, racismo e xenofobia. Foram realçadas as complexidades da crise global de refugiados. Construiu-se um equilíbrio entre os direitos das populações indígenas e o de minorias, e as obrigações que têm de contribuir para a estabilidade política e social dos Estados em que vivem. Afirmou-se, igualmente, que direitos humanos reconhecidos internacionalmente não podem ser cerceados por falta de desenvolvimento.

Em síntese, Viena, dada a sua representatividade (compareceram 171 Estados, foram acreditadas 813 organizações não-governamentais, mobilizaram-se 2000 organizações não-governamentais no Fórum Paralelo das ONG's), afirmou os direitos humanos como tema global e, como tal, ingrediente da governabilidade do sistema mundial e da legitimidade dos Estados que o integram. Consagrou, assim, a legalidade da preocupação internacional com sua promoção e proteção. Ensejou, portanto, uma nova *vis directiva*, conferindo um conteúdo ético às relações internacionais ao domesticar e limitar o alcance da soberania no trato da cidadania. Essa subordinação das soberanas à ética dos princípios representados pelos direitos humanos tem a viabilizá-la, politicamente — para reiterar o que já foi dito — a percepção generalizada das novas condições de governabilidade e de legitimidade num sistema internacional, caracterizado por polaridades indefinidas e que está sendo moldado pela presença simultânea de duas lógicas — a da globalização e a da fragmentação. É nesse espaço político que o ponto de vista ético da humanidade está se tornando realizável, oferecendo possibilidades para limitar o subjetivismo das soberanias defendido pela tradição realista que remonta a Maquiavel e a Hobbes e para ir além dos interesses mais concretos dos Estados, que o modelo grociano explica.

Quando falamos em ética, estamos falando de valores. Estes não são abstrações. Referem-se mas não se reduzem à realidade e têm, como observa Miguel Reale, três notas: preferibilidade, realizabilidade, inexauribilidade. Viena consagrou a hierarquia e, portanto, a preferibilidade — sem a seletividade concreta dos interesses — inerente à interdependência das três gerações de direitos. Esta preferibilidade kantiana foi politicamente viabilizada por um sistema internacional no qual as polaridades indefinidas e o jogo das duas lógicas — globalização X fragmentação — tornaram grocianamente realizável, pelas exigências da governabilidade e legitimidade, a subordinação e fiscalização das soberanias perante o auditório universal em matéria de direitos humanos como parte do processo de construção da paz. Os valores, no entanto, são inexauríveis. É sempre possível ter mais justiça, mais entendimento, mais ética no plano internacional. A inexauribilidade é uma tarefa prática. Requer militância e cabe a todos nós trabalhar nessa direção.

Tocqueville dizia que é preciso ter, em relação ao futuro, a preocupação salutar que faz velar e combater. Por isso, no chamamento ao esforço comum de velar e combater pelos direitos humanos como caminho de subordinação das soberanias a considerações éticas da boa governança, encerro a minha intervenção.

CELSO LAFER é professor da Faculdade de Direito da USP, foi ministro das Relações Exteriores e atualmente é embaixador do Brasil junto aos organismos da ONU em Genebra.

A SOBERANIA E OS DIREITOS HUMANOS

CELSO LAFER

À suposição hobbesiana de que não há limites éticos ao subjetivismo das soberanias, no plano internacional, podem se contrapor dois modelos, um inspirado em Grocio e o outro em Kant. Somente o modelo kantiano é capaz de reconhecer plenamente a universalidade dos direitos humanos e responder aos desafios que as tendências centrípedas (produzidas pela globalização econômica) e centrífugas (originadas dos nacionalismos e particularismos étnicos e religiosos de todo tipo) apresentam à convivência internacional.

SOVEREIGNTY AND HUMAN RIGHTS

The Hobbesian claim that in international relations there is no way of submitting the subjectivism of the sovereignties to ethical constraints may be rejected on either Grotius' or Kant's terms. But only a broadly Kantian approach is able to recognize the universality of human rights and to meet two kinds of challenge to international coexistence: those related to the centripetal forces of global economic interdependence and those related to the centrifugal forces arising from the sharpening of national, ethnic and religious differences.